



REVISTA  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Vol. N° 18  
N° 1 • Marzo / Julio 2025  
ISSN - E Revista Políticas Públicas: 0718-462X

# Revista POLÍTICAS PÚBLICAS





# REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS

Vol. N° 18

N° 1 - MARZO / JULIO 2025

## Información Editorial

ISSN - E Revista Políticas Públicas: 0718-462X.

Departamento de gestión y políticas públicas  
Facultad de Administración y Economía  
Universidad de Santiago de Chile

## Artículos

- **El desafío de la reinención educativa ante la inteligencia artificial: la experiencia del Departamento Provincial de Educación Cachapoal.**  
Edison Ortiz González y José Fourt de la Cruz
- **Revolución pasiva y transformismo en la construcción de la democracia en Brasil.**  
Alberto Aggio
- **Asociación entre ingreso hospitalario en fines de semana y mortalidad intrahospitalaria: evidencia del sistema público chileno.**  
Jazmín Muñoz San Martín y Augusto Espinoza Galaz
- **Datos y gobernanza: hiperdensificación, crisis ambiental y brechas de información a partir del caso de Estación Central, Chile.**  
Felipe Muñoz Vallejos, Rafael Huerta Miranda y Felipe Trujillo Bilbao
- **Gobernanza robusta en salud digital: el caso de telesalud en la atención primaria chilena.**  
Blanca Velasco Villafaña, Ismael Aguilera Correa y Óscar Muñoz Moya

## Ensayo

- **Crecimiento e impuestos: las opciones para Chile**  
Gonzalo Martner Fanta



# EL DESAFÍO DE LA REINVENCION EDUCATIVA ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE EDUCACIÓN CACHAPOAL<sup>1</sup>.

↓ **EDISON ORTIZ GONZÁLEZ**

Doctor en Historia de la Universidad de Valencia.

Profesor colaborador del Magíster en Gerencia y Políticas Pùblicas de la Universidad de Santiago.

Profesional del Ministerio de Educación, Departamento Provincial de Educación Cachapoal.

edison.ortiz@usach.cl

ID-ORCID: 0009-0005-6016-014X

---

↓ **JOSÉ FOURT DE LA CRUZ**

Periodista y Escritor. Diplomado en Marketing Digital de la Universidad Mayor. Fundador y Project Lead en la agencia de Inteligencia Artificial Abcdigital.cl.

Creador y editor de contenidos. Diseñador UX y experto en IA.

Presidente de la corporación (en proceso de fundación) Life Techs, orientada a la enseñanza de herramientas de IA para niños, niñas y adolescentes de escasos recursos.

Asesor del proyecto.

---



## RESUMEN

**Palabras clave:**

*Inteligencia artificial (IA); educación; docentes; actualización curricular; asistente pedagógico; ciudadanía digital; ética digital.*

**Keywords:**

*Artificial intelligence (AI); education; teachers; curricular update; pedagogical assistant; digital citizenship; digital ethics.*

Este artículo aborda el desafío de la Inteligencia Artificial (IA) en la educación. Se centra en un proyecto financiado por el MINEDUC, implementado por el DEPROV Cachapoal, para fortalecer las capacidades de equipos directivos, docentes y estudiantes en ciudadanía digital e IA a través de la implementación de una iniciativa concreta desarrollada en el aula con sus estudiantes. El objetivo fue alinear a equipos directivos, educadores, y estudiantes con la próxima actualización curricular. La IA se utilizó como un "asistente pedagógico" para acelerar procesos de investigación, diseño y producción, siempre subordinada al juicio crítico y la verificación de estudiantes y maestros. Se desarrollaron veinte iniciativas que integraron IA, resultando en alta motivación estudiantil, mejora en la colaboración y fomento de habilidades del siglo XXI como el pensamiento crítico y la creatividad. Los desafíos principales son de índole estructural (conectividad y equipos) y formativo. Se destaca la necesidad de formación continua en el uso estratégico de la IA (particularmente en *prompts*) y en los dilemas de la ética digital.

## ABSTRACT

This article addresses the challenge of Artificial Intelligence (AI) in education. It focuses on a project funded by MINEDUC, implemented by DEPROV Cachapoal, to strengthen teaching capabilities in digital citizenship and AI. The goal was to align educators with the upcoming curricular update. AI was used as a 'pedagogical assistant' to accelerate research, design, and production processes, always subordinate to the critical judgment and verification of students and teachers. Twenty initiatives integrating AI were developed, resulting in high student motivation, improved collaboration, and the fostering of 21st-century skills such as critical thinking and creativity. The main challenges are structural (connectivity and equipment) and formative. The need for continuous training in the strategic use of AI (particularly in prompts) and in the dilemmas of digital ethics is highlighted.



## 1. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

El Fondo de Iniciativas de la Supervisión, generado por la División de Educación General (DEG) del Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), representa un mecanismo estratégico para la innovación pedagógica desde la base del sistema educativo. Esta instancia permite a los profesionales de la supervisión trascender su rol tradicional de fiscalización para convertirse en agentes de cambio, facultándolos para "promover y fortalecer la participación de las jefaturas técnicas y equipos de supervisión, lo que se traduciría en la presentación de un mayor número de proyectos, así como en el impulso para fortalecer las capacidades de acompañamiento técnico pedagógico de los equipos provinciales"<sup>2</sup>.

Esta política es concebida también como "una estrategia de innovación que surge desde los profesionales de la supervisión para enfrentar y dar respuesta a problemas, dificultades y desafíos que presenta la práctica del acompañamiento". Su propósito es catalizar la creación de soluciones contextualmente pertinentes que respondan a preguntas críticas mediante metodologías, estrategias y nuevos diseños de prácticas que optimicen el acompañamiento a los establecimientos y redes del territorio<sup>3</sup>.

El objetivo general de dicha iniciativa es "promover el desarrollo de prácticas innovadoras de acompañamiento técnico-pedagógico a partir de relaciones de colaboración que contribuyan a la implementación de un sistema de acompañamiento integral para la mejora educativa"<sup>4</sup>. Las bases del fondo estipulan que las iniciativas deben alinearse con los ejes prioritarios de la política educativa nacional, enmarcados en el plan de Reactivación Educativa: convivencia y salud mental, fortalecimiento de aprendizajes, y asistencia y revinculación (Ministerio de Educación de Chile, s. f.).

En este contexto, el Departamento Provincial de Educación (DEPROV) Cachapoal demostró un notable dinamismo al adjudicarse tres proyectos, entre ellos el que es objeto de este análisis: "Abordando la Inteligencia Artificial y la ciudadanía digital en el nuevo currículo". Este logro posicionó a la región de O'Higgins como una de las más proactivas en innovación a nivel nacional, con un total de seis iniciativas aprobadas.

Los proyectos se implementaron entre abril y noviembre, con un financiamiento de cuatro millones de pesos para la iniciativa analizada. Este presupuesto fue gestionado para maximizar su impacto, cubriendo el desarrollo de talleres prácticos con herramientas de IA, el acompañamiento personalizado a equipos directivos y docentes en la implementación de sus proyectos de aula con empleo de IA, y la edición de una publicación digital diseñada para sistematizar y disseminar las experiencias, asegurando así su replicabilidad.



## 2. PLANTEAMIENTO Y FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA

Si bien la integración de nuevas tecnologías en la educación ha sido un proceso gradual desde el año 2000 (De Ugarte, 2011), la pandemia de COVID-19 actuó como un catalizador sin precedentes, forzando una transición abrupta hacia la digitalización. La necesidad de comunicación virtual masificó el uso de tecnologías educativas y aceleró la llegada de la Inteligencia Artificial (IA) al entorno escolar. Desde 2022, la IA ha dejado de ser un concepto futurista para consolidarse como una herramienta presente en el debate ético, pedagógico y laboral, llegando a las aulas para quedarse.

Actualmente, es común observar que los establecimientos, al reformular su Jornada Escolar Completa (JEC), se esfuerzan por incluir la IA en su currículo, ya sea de manera formal o a través de Actividades Curriculares de Libre Elección (ACLES). Este interés se alinea con la propuesta de actualización curricular de 1º básico a 2º medio, que pone un foco central en la ciudadanía digital desde 7º básico, integrando explícitamente la IA como un objeto de estudio y una herramienta para el aprendizaje<sup>5</sup>.

El filósofo Byung-Chul Han, en obras como *En el enjambre* (2014), ya advertía sobre los riesgos de la hiperconectividad, sosteniendo que "la hipercomunicación digital destruye el silencio que necesita el alma para reflexionar y para ser ella misma. Se percibe solo ruido, sin sentido sin coherencia" (Han, 2014, pp. 26–29). Esta reflexión es crucial en el ámbito educativo, donde la capacidad de concentración y el pensamiento profundo son fundamentales.

La irrupción de la IA en este ecosistema digital plantea desafíos aún más complejos. El historiador Yuval Noah Harari ha calificado la IA como un reto existencial, cuestionando si "los humanos podrán sobrevivir a la inteligencia artificial" (Harari, 2023). Harari postula que la IA amenaza la democracia al poder secuestrar la conversación pública, que es su pilar. En el aula, esto se traduce en el riesgo de que los estudiantes deleguen el pensamiento crítico en la máquina, aceptando sus resultados sin cuestionamiento.

Por su parte, el economista Daron Acemoğlu subraya la maleabilidad de la IA: su impacto no está predeterminado, sino que dependerá de las decisiones humanas. La IA puede ser "antiobrera", si se enfoca en automatizar tareas y desplazar al humano, o "proobrera", si se diseña para aumentar las capacidades humanas. En el contexto educativo, esto se traduce en una elección crucial: ¿usaremos la IA para automatizar la enseñanza y la evaluación, o para personalizar el aprendizaje y potenciar la creatividad de docentes y estudiantes? "Cómo se desarrollará la IA es una elección", concluye Acemoğlu (Acemoğlu & Johnson, 2023)<sup>6</sup>.

En paralelo a estos debates globales, en Chile ya existen experiencias que exploran nuevas formas de participación ciudadana, relevantes para el currículo. Un ejemplo notable es la



iniciativa "Los 400", diseñada por Tomás González de la Fundación Tribu y patrocinada por la Universidad de Stanford. Este proyecto reunió a 400 personas de todo el país, seleccionadas por sorteo para asegurar la mayor independencia y representatividad. El grupo, compuesto por un 50,99% de mujeres y con una edad promedio de 40,57 años, deliberó sobre políticas públicas de manera informada y eficaz, demostrando el potencial de metodologías innovadoras para fortalecer la democracia, un principio que se alinea directamente con los objetivos de la formación en ciudadanía digital<sup>8</sup>.

En síntesis, la expansión de las tecnologías digitales y la instalación de la ciudadanía digital en el currículo hacen imperativo abordar la IA de forma proactiva y pedagógicamente sólida. El objetivo es formar ciudadanos capaces de "ejercer sus derechos digitales y fortalecer la convivencia democrática, mediante el uso seguro, responsable, participativo, creativo, crítico y reflexivo de las tecnologías"<sup>7</sup>. Esta iniciativa buscó precisamente eso: canalizar el potencial de la IA hacia un propósito pedagógico positivo, transformándola en un aliado para el desarrollo del pensamiento crítico y no en un sustituto de este. En ese sentido el proyecto tuvo un doble propósito: fortalecer competencias de docentes, y por extensión a sus estudiantes a través del empleo de alguna metodología IA en una experiencia pedagógica concreta.

### 3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto fue: Fortalecer capacidades transversales en equipos directivos y técnicos, así como de docentes a través de redes, asesoría directa e instancias colectivas de difusión y apropiación, para el desarrollo de rutas de mejoramiento, estrategias curriculares y pedagógicas de fortalecimiento de los aprendizajes integrales de las comunidades educativas de la región de O'Higgins.

Los objetivos específicos se definieron para guiar la acción de manera concreta:

1. **Analizar y aplicar la nueva propuesta curricular** en educación ciudadana, con un énfasis particular en las dimensiones de ciudadanía digital e Inteligencia Artificial (IA), traduciendo los lineamientos ministeriales en prácticas de aula efectivas.
2. **Promover una cultura de uso ético y democrático de las nuevas tecnologías**, capacitando a los docentes para guiar a los estudiantes en la reflexión sobre sesgos algorítmicos, privacidad de datos y el impacto social de la IA.
3. **Diseñar, implementar y sistematizar iniciativas de ciudadanía digital** que empleen la IA como herramienta pedagógica, generando un banco de proyectos replicables y adaptables a diversos contextos educativos.
4. **Evaluar el impacto de la iniciativa** en las prácticas docentes y los aprendizajes estudiantiles, para proyectar líneas de trabajo y escalamiento hacia 2026, asegurando la sostenibilidad del proyecto.



## 4. METODOLOGÍA Y DESARROLLO

### 4.1. Descripción y Fases de la Iniciativa

La propuesta se implementó a través de un diseño metodológico estructurado en fases secuenciales e interconectadas, focalizando el trabajo en redes colaborativas: equipos directivos y docentes de Historia y Geografía, y establecimientos particulares subvencionados.

- **Fase 1: Capacitación y Sensibilización:** Se realizaron talleres intensivos para equipos directivos y docentes. Estos no se limitaron a un tutorial de herramientas, sino que abordaron el marco conceptual de la actualización curricular, los fundamentos de la ciudadanía digital y, crucialmente, los principios éticos del uso de IA en educación. Se incluyeron módulos sobre ingeniería de *prompts*, verificación de información y análisis de sesgos.
- **Fase 2: Elaboración e Implementación:** Los docentes, organizados en equipos por establecimiento, diseñaron proyectos de aula que integraban la IA para abordar objetivos de aprendizaje específicos. Esta fase fue un ejercicio de co-creación, donde los docentes adaptaron los conocimientos adquiridos a sus realidades locales y a las necesidades de sus estudiantes.
- **Fase 3: Monitoreo, acompañamiento y técnicas de análisis empleadas:** Se realizó un seguimiento continuo mediante visitas a terreno, reuniones virtuales y grupos de trabajo. Este acompañamiento fue clave para resolver dudas técnicas, ajustar las planificaciones y compartir estrategias exitosas, funcionando como una comunidad de aprendizaje profesional.
- **Fase 4: Sistematización y Difusión:** Se diseñó y editó un texto digital que no solo recopila las iniciativas, sino que las presenta como estudios de caso, detallando la metodología, los recursos y los aprendizajes obtenidos, con el fin de facilitar su replicabilidad.
- **Fase 5: Evaluación y Proyección:** La última fase consistió en evaluar el impacto global de la iniciativa a través de encuestas, grupos focales con docentes y estudiantes, y el análisis de los productos generados. Los resultados de esta evaluación informaron la planificación de la agenda 2026.

### 4.2. Estrategias Implementadas

El proyecto se inició en abril con una jornada inaugural en el DEPROV Cachapoal, que congregó a 27 docentes, además de directivos y supervisores. Este encuentro fue fundamental para construir una visión compartida y establecer un lenguaje común. Una de las primeras decisiones colaborativas fue la creación de una ficha técnica estandarizada, un instrumento diseñado para guiar a los docentes en la planificación y



posterior reporte de sus proyectos, asegurando que todos los elementos clave fueran considerados.

#### Ejemplo de Ficha Técnica del Proyecto:

- **Presentación del proyecto:** Breve descripción.
- **Establecimiento:** Nombre de la institución.
- **Docente(s) responsable(s):** Nombre(s) del/los profesor(es).
- **Metodología:** Enfoque pedagógico (ej. ABP).
- **Niveles y asignaturas:** Cursos y materias involucradas.
- **Periodo de implementación:** Fechas de ejecución.
- **Contexto y objetivos de aprendizaje (OA):** Justificación y metas curriculares.
- **Herramientas y recursos IA:** Tecnologías utilizadas.
- **Monitoreo e implementación:** Proceso de seguimiento.
- **Fortalezas y aspectos por mejorar:** Análisis DAFO.
- **Voces del aula:** Testimonios de estudiantes.
- **Cierre del proyecto:** Reflexión final del docente.
- **Código QR:** Enlace a materiales para replicación.

Finalmente, la convocatoria tuvo una excelente acogida, materializándose en 20 iniciativas concretas provenientes de 17 establecimientos de diversa dependencia (municipales, particulares subvencionados y de administración delegada) y de siete comunas de la provincia, lo que garantizó una rica diversidad de contextos. En total, 32 docentes se capacitaron en metodologías IA y cientos de estudiantes se convirtieron en protagonistas activos de esta experiencia de innovación. De ese modo se fortaleció sus capacidades en estas metodologías de trabajo a través de la implementación de una iniciativa con empleo de IA y con uso ético de la misma.

#### 4.3. Iniciativas Presentadas

La diversidad de proyectos reflejó la capacidad de adiestramiento en tecnologías IA en el aula, así como la creatividad de los docentes y la flexibilidad de la IA para adaptarse a distintos objetivos pedagógicos. A continuación, se presenta la tabla completa de las iniciativas desarrolladas:

#	Nombre Iniciativa	Establecimiento	Responsable(s)
1	Uso de la IA en el diseño arquitectónico	Colegio Gabriela Mistral, Rancagua	Rodolfo Uribe
2	Plan de Mejoramiento 2026: Conectividad y Suelos en	Liceo San José de Requínoa	Lilian Pulgar, Loreto Marchant



	Requínoa (Proyecto interdisciplinario)		
3	Escenas de la Guerra Fría	Colegio Tecnológico Pulmahue, Rancagua	Tamara Ponce, Pietro Fergnani
4	Ciudadanía digital en datos y reflexiones	Escuela Agrícola San Vicente de Paul, Coltauco	José Mesina, Jorge Cabrera
5	Carteles por la Convivencia Educativa	Escuela Julio Valenzuela	Víctor Jara Millanao
6	Debate Argumentativo con Inteligencia Artificial	Escuela Julio Valenzuela	Víctor Jara Millanao
7	Monitoreo de Flora Urbana	Liceo Claudio Arrau	Raúl Cuevas Medina, Paz Terán
8	Puentes sonoros: construyendo Ciudadanía Digital con un Podcast e IA	Liceo Francisco Tello	María de los Ángeles Garay Faúndez
9	Revista digital de Historia y Formación ciudadana	Liceo Zoila Rosa Carreño, Malloa	Gonzalo Segura Díaz
10	El período colonial y el mundo aborigen desde una perspectiva ciudadana y digital	Colegio Alma Mater, Rengo	Daniel Quintana Díaz
11	Trabajando la nuclearización a través del uso de las IA	Colegio Cuisenaire, Rancagua	Gabriela Delgado, Nathalia Mendoza, Jovina Silva, Romualdo Quiñinao
12	Mi voz, nuestro símbolo: creando el logo del Centro de Estudiantes con IA	Colegio Whipple School, Rancagua	Lilian Gómez
13	Huerta Escolar Inteligente: Aprendizaje ambiental asistido por IA	Escuela Adriana Aránguiz, San Vicente de Tagua Tagua	Benjamín Pasten González
14	Historias de convivencia: El cine como herramienta educativa	Instituto San Vicente	Manuel Astudillo, Johan Cancino
15	Conociendo los derechos laborales mediante IA	Instituto Tecnológico Minero Bernardo O'Higgins	Jaime Rodríguez
16	Construyamos nuestra Ciudadanía Digital	Liceo industrial presidente Pedro Aguirre Cerda	Renato Vidal



17	Transformar la Comunicación con la Comunidad y el Sistema Escolar a través de la IA	Liceo Profesional El Tambo	Técnico	Gabriel Gonzalez, Nury Moreno
18	Nuestro patrimonio digital (Educación Ciudadana)	Liceo Profesional El Tambo	Técnico	Paloma Garcés, Cecilia Ulloa
19	Diseñar un proyecto que integre el Pensamiento Computacional y la IA en el aula	Liceo Elvira Sánchez		Ivan Duarte (coord.), Yuri Gajardo, Julio Noemi, Claudio Oliva
20	Detectives Digitales: Combatiendo las Fake News con IA	Instituto San Vicente		Guillermo Astudillo

## 5. RESULTADOS Y ANÁLISIS

El evento de cierre en la Casa de la Cultura de Rancagua no fue una mera formalidad, sino una verdadera feria de innovación pedagógica, donde los estudiantes expusieron sus proyectos con propiedad y entusiasmo. Sus testimonios son la evidencia más clara del impacto del proyecto:

“Como actual presidenta del centro de estudiantes he encontrado muy relevante esta experiencia, donde nosotros mismos hemos podido ir desarrollando de manera práctica la huerta gracias al apoyo de la inteligencia artificial, además de ayudar a mejorar el entorno de nuestra escuela y ayudar en el tema del medio ambiente.” — Antonella Cornejo, 4° Medio, Escuela Adriana Aránguez.

“Fue un desafío no pegar directamente los textos... si lo hacíamos así, el informe no reflejaría nuestras ideas. A veces la IA nos daba información poco precisa... aprendimos a darle instrucciones más detalladas y a crear buenos prompts con ejemplos concretos.” — Estudiantes del Liceo San José de Requínoa.

### 5.1. Ejes Temáticos y Metodologías Predominantes

Los proyectos se articularon en torno a tres líneas fundamentales:

- Ciudadanía Digital como Eje Central:** Más allá de un uso instrumental, la IA se empleó para reflexionar sobre la vida digital. En "Detectives Digitales", los estudiantes no solo usaron ChatGPT para analizar la estructura de noticias falsas, sino que también exploraron cómo los algoritmos de redes sociales amplifican la desinformación, fomentando una postura crítica y proactiva.
- Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP) e Interdisciplinariedad:** El ABP fue el vehículo para aprendizajes profundos. En el Colegio Cuisenaire, el proyecto sobre



"nuclearización" no solo integró asignaturas, sino que utilizó la IA para crear simulaciones del impacto ambiental y generar, a través de modelos de imagen, representaciones artísticas que comunicaban sus hallazgos de forma impactante.

3. **Vinculación con el Entorno y la Identidad Local:** Los proyectos demostraron una fuerte conexión con la comunidad. En el Liceo TP El Tambo, para reconstruir la memoria histórica del liceo, los estudiantes utilizaron IA para transcribir y resumir entrevistas a exalumnos, y luego construyeron una línea de tiempo interactiva en una página web, creando un recurso de valor permanente para su comunidad.

## 5.2. El Rol de la Inteligencia Artificial en el Aula

En todas las experiencias, la IA fue posicionada como un asistente pedagógico y un "socio de pensamiento" (*thought partner*), siempre mediado por la intencionalidad pedagógica.

- **Investigación y Síntesis:** Herramientas como Perplexity y NotebookLM se usaron no solo para buscar información, sino para enseñar a los estudiantes a curar y sintetizar fuentes. El fenómeno de las "alucinaciones" de la IA se transformó en una oportunidad de aprendizaje sobre la importancia de la verificación y el pensamiento crítico.
- **Ideación y Creatividad:** La IA funcionó como un catalizador creativo. En el proyecto del podcast del Liceo Francisco Tello, los estudiantes usaron IA para generar estructuras de guion, sugerir preguntas para entrevistas e incluso crear música de fondo, permitiéndoles enfocarse en la calidad del contenido y la narrativa.
- **Producción y Diseño:** Aplicaciones como Canva (con IA) y Gamma democratizaron el diseño de alta calidad. Esto fue especialmente valioso en proyectos como "Carteles por la Convivencia Educativa", donde los estudiantes crearon campañas visuales de nivel profesional.
- **Asistencia Técnica:** La IA sirvió para superar barreras técnicas. En la "Huerta Escolar Inteligente", los estudiantes usaron IA para obtener recomendaciones sobre tipos de cultivo, calendarios de siembra y diseños de sistemas de riego eficientes, aplicando principios de agronomía sin necesidad de ser expertos previos.

## 5.3. Herramientas y Aplicaciones Específicas

La selección de herramientas se basó en criterios de accesibilidad, gratuidad y adecuación pedagógica. Se priorizaron plataformas intuitivas que no requirieran conocimientos técnicos avanzados.

Herramienta	Casos de Uso Principales
ChatGPT / Gemini	Generación de textos, redacción de guiones, síntesis de información, ideación y argumentación.



<b>NotebookLM</b>	Organización y síntesis de documentos, investigación y recopilación de fuentes.
<b>Canva (con IA)</b>	Diseño de afiches, infografías, logos, edición de video y presentaciones.
<b>Perplexity</b>	Asistente de investigación con visibilidad de fuentes para reducir "alucinaciones".
<b>INaturalist</b>	Identificación de especies de flora asistida por IA y georreferenciación (ciencia ciudadana).
<b>Gamma</b>	Creación de presentaciones a partir de indicaciones textuales.
<b>Generadores de Imágenes</b>	Creación de logos, avatares y recursos visuales (ej. Midjourney, DALL-E).
<b>Machine Learning for Kids</b>	Experimentación con modelos de clasificación en proyectos de pensamiento computacional.
<b>Make</b>	Automatización de flujos de comunicación entre la escuela y las familias.

#### **5.4. Fortalezas y Desafíos Comunes**

El análisis transversal de las experiencias revela patrones claros:

<b>Fortalezas Evidenciadas</b>	<b>Desafíos y Aspectos por Mejorar</b>
Metodologías activas y contextualizadas que conectan el currículo con la realidad local.	Infraestructura tecnológica (conectividad intermitente y equipos insuficientes), que genera brechas de acceso.
Coordinación docente y apoyo institucional como factores clave para el éxito.	Formación en IA, que debe ir más allá del uso de herramientas para enfocarse en la ingeniería de <i>prompts</i> y la pedagogía.
Alto compromiso y motivación estudiantil al trabajar con herramientas tecnológicas actuales.	Gestión del tiempo, ya que el ABP con tecnología requiere una planificación flexible y plazos más amplios.
Uso de la IA como catalizador del pensamiento crítico y la verificación de información.	Profundización en la ética de la IA, abordando de manera sistemática los sesgos, la privacidad y el impacto ambiental de estas tecnologías.



## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La serie de proyectos analizados demuestra concluyentemente que la integración guiada y pedagógicamente intencionada de la IA en el aula es una estrategia potente y viable. Lejos de promover una dependencia tecnológica, estas iniciativas utilizan la IA como un acelerador para el desarrollo de competencias fundamentales. El éxito radica en un enfoque donde la tecnología está al servicio de un propósito de aprendizaje claro, manteniendo siempre el juicio humano como criterio final. Estas experiencias ofrecen un modelo práctico para navegar los desafíos teóricos planteados por pensadores como Harari y Acemoğlu, mostrando que es posible diseñar un futuro para la IA en educación que sea "pro-humano".

Para la replicación y escalamiento de estas iniciativas, se recomienda:

- **Garantizar las condiciones técnicas:** Es un prerequisito ineludible. Se requiere una política de inversión sostenida en conectividad y equipamiento.
- **Desarrollar un plan de formación continua:** La capacitación debe ser un proceso, no un evento único. Se sugiere un modelo que combine talleres iniciales, comunidades de aprendizaje profesional (CAP) para el intercambio entre pares y la creación de roles de "docentes mentores" en IA. El foco debe estar en la **ingeniería de prompts** y la **integración curricular**.
- **Definir un marco pedagógico y ético claro:** Cada establecimiento debe desarrollar sus propias directrices sobre el uso de IA, explicitando que es una herramienta de apoyo y definiendo políticas de honestidad académica.
- **Fomentar la interdisciplinariedad y el trabajo colaborativo:** El verdadero potencial de la IA se libera al abordar problemas complejos, lo que requiere la colaboración entre distintas asignaturas y el trabajo en equipo de los estudiantes.
- **Planificar con flexibilidad la gestión del tiempo:** Los proyectos innovadores requieren tiempo. Los equipos directivos deben facilitar estructuras horarias que permitan la exploración, la iteración y el aprendizaje profundo.
- **Comenzar con iniciativas acotadas y escalar progresivamente:** Se recomienda iniciar con proyectos breves y de bajo costo que permitan a la comunidad familiarizarse con las herramientas antes de abordar iniciativas más complejas.

## REFERENCIAS

- Acemoğlu, D. (2024). *No se crean las exageraciones sobre la IA*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org>
- Acemoğlu, D., & Johnson, S. (2023). *Reequilibrar la inteligencia artificial*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org>
- De Ugarte, D. (2011). *Los futuros que vienen: La descomposición global y la importancia de la comunidad en el siglo XXI*. Biblioteca de las Indias.



- Fourn, J., & Ortiz, E. (Eds.). (2024). *Transformando el aula con inteligencia artificial: Proyectos que transforman el aprendizaje y la comunidad* [PDF]. Departamento Provincial de Educación Cachapoal (DEPROV).
- González, T. (s. f.). Los 400. Fundación Tribu. <https://tribu.ong/lxs400>
- Han, B.-C. (2014). *En el enjambre*. Herder.
- Harari, Y. N. (2023, April 23). *I don't know if humans can survive AI*. The Telegraph. <https://www.telegraph.co.uk>
- Ministerio de Educación de Chile. (s. f.). *Ciudadanía digital*. <https://ciudadaniadigital.mineduc.cl/que-es-la-ciudadania-digital/>
- Ministerio de Educación de Chile. (s. f.). *Curriculum nacional*. <https://www.curriculumnacional.cl>
- Ministerio de Educación de Chile. (s. f.). *Iniciativas provinciales de innovación: Liderazgo educativo*. <https://liderazgoeducativo.mineduc.cl/iniciativas-provinciales-de-innovacion/>
- Ortiz, E. (2022). *La escuela pospandemia: Un mundo en transición*. Revista de Políticas Públicas, 15(2). Universidad de Santiago de Chile.

**Notas al pie:**

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la experiencia “Abordando la inteligencia artificial y la ciudadanía digital en el nuevo currículo”, cuyo producto, el texto digital *Transformando el aula con Inteligencia Artificial*, fue financiado por el Fondo de la Supervisión de la División General de Educación del Ministerio de Educación e implementado en el Departamento Provincial de Educación Cachapoal.

<sup>2</sup> <sup>3</sup> <sup>4</sup> <https://liderazgoeducativo.mineduc.cl/iniciativas-provinciales-de-innovacion/>, 14 de octubre de 2024.

<sup>5</sup> [www.curriculumnacional.cl](http://www.curriculumnacional.cl), 17 de enero de 2024.

<sup>6</sup> <https://www.project-syndicate.org/>, 14 de octubre de 2024.

<sup>7</sup> <https://ciudadaniadigital.mineduc.cl/que-es-la-ciudadania-digital/>, 14 de octubre de 2024.

<sup>8</sup> <https://tribu.ong/lxs400>, 17 de enero de 2024.





# REVOLUCIÓN PASIVA Y TRANSFORMISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL



**ALBERTO AGGIO**

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP)

e Professor Titular da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

albertoaggio@uol.com.br

**ORCID-ID: 0000-0002-9095-1808**

---



## RESUMEN

**Palabras clave:**  
*Brasil; democracia; transición; autoritarismo; transformismo.*

**Keywords:**  
*Brazil; democracy; transition; authoritarianism; transformism.*

Este artículo busca analizar y reflexionar sobre el proceso de construcción democrática que Brasil ha experimentado en los últimos 40 años, es decir, de 1985 a 2025. Se trata de un estudio de historia política del tiempo presente. El objetivo es comprender la dinámica del proceso de construcción democrática desde la transición del autoritarismo hasta la toma de posesión del primer gobierno civil, encabezado por José Sarney, hasta el tercer mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Los conceptos de “revolución pasiva” y transformismo se utilizan como base de este análisis y guían una interpretación diferenciada del período.

## ABSTRACT

This article aims to analyze and reflect on the process of democratic construction that Brazil has experienced in the last 40 years, that is, from 1985 to 2025. It is a study of the political history of the present time. The objective is to understand the dynamics of the democratic construction process from the transition from authoritarianism to the inauguration of the first civilian government, headed by José Sarney, up to the third presidential term of Luiz Inácio Lula da Silva. The concepts of passive revolution and transformism are used as the foundation of this analysis and guide a differentiated interpretation of the period.



## REVOLUCIÓN PASIVA Y TRANSFORMISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL

Abordar, desde un prisma político, el período 1985-2025 solo es posible, a nuestro entender, desde la perspectiva de la historia del tiempo presente. Y toda historia del presente es una historia política que trata de un tiempo que aún nos impacta porque, de alguna forma, los problemas políticos que allí nacieron siguen presentes. Los hitos temporales de esta historia son el fin de la dictadura y el tercer mandato de Lula da Silva, todavía en curso. Son cuarenta años de construcción democrática. Esta historia comienza, como sabemos, con la agonía y muerte de Tancredo Neves, después de ser elegido en el Colegio Electoral que sancionaba la sucesión presidencial en el período final de la dictadura, y la asunción de José Sarney en la presidencia de la República. La victoria en el Colegio Electoral concretó efectivamente la derrota política de la dictadura y la apertura de un nuevo período, que pasó a conocerse como “Nueva República”. Sustantivamente, es el período más longevo de la historia de la democracia brasileña.

La “Nueva República” significó para el conjunto de la sociedad la conquista de la libertad política plena para partidos, asociaciones y movimientos sociales, ampliando de forma inédita la participación política. Existe consenso entre la mayoría de los especialistas en que el período presenta avances, pero también grandes déficits en la cohesión social, en la democratización de la política y en la eliminación o incluso disminución de las desigualdades sociales.

Una primera síntesis del período 1985-2025 debería tratarlo, a nuestro juicio, como un objeto único por su unidad significativa. Podría entenderse inicialmente en cuatro dimensiones: (1) se trata de un período en el cual se conquista la democracia política, con pluralismo y alternancia en el poder, y la democratización logra avanzar en diversas dimensiones de la vida social; (2) no hay regresión al status quo ante; (3) se trata de un período virtuoso, de muchos cambios importantes; (4) es, sin embargo, un proceso inacabado, atravesado por impasses e “incompletitudes”, que revela tanto la permanencia de las lacras estructurales de la sociedad como las inconsistencias y fragilidades de la representación política democrática.

Resumamos estos dos últimos puntos. En primer lugar, un panorama de los grandes cambios del período debe comenzar por la Constitución de 1988, las elecciones ininterrumpidas en todos los niveles, la normalidad democrática, la libertad de circulación, de pensamiento y de asociación. Podemos seguir cronológicamente con la superación de la hiperinflación –el legado más pesado del régimen dictatorial–, el *aggiornamento* de Brasil a la globalización, la creación e implementación del SUS (Sistema Único de Salud), la reducción de la mortalidad infantil (en más de un 80 %) y de la pobreza extrema, ampliando en 10 años la esperanza de vida. Puede agregarse también la promoción de políticas públicas de carácter social, como Bolsa Escola, Bolsa Família, PROUNI, etc., y la



reducción de las desigualdades de género y raza. En el plano educativo, la universalización de la educación básica, la disminución del analfabetismo (a un cuarto del nivel de la dictadura), el establecimiento de una red de universidades públicas en todos los estados de la federación y la ampliación de la oferta de enseñanza superior privada; por último, la privatización de empresas estatales, estableciendo una nueva concepción en la relación entre lo público y lo estatal.

Sin embargo, pese al avance de la participación política, una nueva interrelación, más confiada y productiva, entre el Estado y los ciudadanos quedó a medio camino. Hubo pocas reformas en el plano político-institucional que acercaran al ciudadano a la política, a los partidos y, en consecuencia, al fortalecimiento de una cultura política democrática. El período también estuvo marcado por el avance de la corrupción, con una mayor divulgación de las lacras del sector público y de sus representantes, poniendo en jaque la visión de la sociedad sobre los políticos y la política. Otro punto de tensión fue el reconocimiento de que la cuestión militar fue abordada de manera insuficiente e incompleta –la Ley de Amnistía de 1979–, lo que hizo que, en el gobierno de Jair Bolsonaro, los militares pasaran a pensarse y actuar como un Estado dentro del Estado. En el plano social, hay que reconocer el aumento exponencial de la violencia y del crimen organizado, hoy una llaga abierta en la sociedad. Del mismo modo, es necesario señalar como problemático el avance del neopentecostalismo sobre la vida política. Por último, no se puede dejar de mencionar que la pobreza y la desigualdad social siguen siendo problemas dramáticos, pese a las iniciativas de los gobiernos democráticos para atacar esa cuestión. En suma, a pesar de los avances, el período revela más una sociedad desgarrada y de cohesión social frágil que una sociedad organizada como *civiltà* democrática, orgullosa de la obra construida en estos cuarenta años.

Para analizar este período es preciso estar atentos, sobre todo, a dos dimensiones importantes. La primera implica señalar, inevitablemente, las ganancias y conquistas, pero también las oportunidades perdidas. Por eso, es necesario verlo de manera crítica, incluso para hacer justicia a la lucha que se libró y para valorar los momentos clave en los cuales se superaron impasses que podrían haber bloqueado el camino de su construcción, pero también aquello que no prosperó y quedó atrás. Para comprenderlo mejor es preciso analizar el comportamiento de los actores políticos, principalmente los partidos, y ponderar sobre las decisiones que nos trajeron hasta aquí, cuyo resultado, en síntesis, superpone una baja autoestima por lo realizado con mucha desconfianza en el futuro de la democracia.

En segundo lugar, siguiendo la pista dejada por Luiz Werneck Vianna, es necesario traer a nuestro análisis una dimensión realista acerca de la política brasileña reciente, que el autor mencionado sintetiza así: Brasil tiene horror a la línea recta, dado que el trazo de preferencia nacional es el zigzag, sin que, incluso, los actores responsables de tales maniobras aclaren sus razones. Quienes deseen, entonces, comprender la dinámica



política compleja que de ahí emerge, a veces paradójicamente contradictoria, tendrán que lidiar obligatoriamente con ese “zigzag” y, en muchos casos, revisar algunas evaluaciones cristalizadas públicamente como “verdades absolutas”.

### UN EJE INTERPRETATIVO PARA EL PERÍODO

La perspectiva analítica que adoptamos aquí fue la de no ceder a la tentación de leer la historia de este período como una “narrativa” unilateral, procurando abrir perspectivas analíticas ante su inquieta complejidad. Para ello, se estableció como objetivo central hacer una lectura crítica del comportamiento y de las estrategias de los principales actores políticos, con el fin de comprender las razones de sus elecciones, de sus renuncias, de sus vetos y de sus adaptaciones a los escenarios que se moldeaban ante ellos.

El punto de partida de la interpretación es el reconocimiento de que la superación del régimen dictatorial de 1964 anunció para la sociedad brasileña la posibilidad de un “cambio de época” que podría dejar atrás la política tal como venía siendo practicada por lo menos desde la década de 1930. No se trataba solo de superar la institucionalidad autoritaria del régimen militar, sino también de rasgos profundos de autoritarismo presentes en la sociedad brasileña, desde los surgidos en el período colonial hasta los que sostuvieron la modernización varguista impuesta a partir de los años treinta. Era un desafío que se presentaba a todos los actores políticos. Nunca se discutió tanto Brasil, su pasado y su destino. Así, en el curso de la transición a la democracia y, especialmente, desde 1985, los gobiernos democráticos estarían desafiados a enfrentar la tarea de reformar el Estado y ponerlo al servicio de una sociedad que demandaba un nuevo tipo de representación, con más espacios de autonomía para construir libremente estructuras de bienestar en un ambiente democrático cada vez más amplio.

Se sabía entonces que una superación histórica con esas características no ocurriría prescindiendo de las marcas estructurales e históricas que forman parte de la manera en que la sociedad brasileña se constituyó; al fin y al cabo, una sociedad que verdaderamente no conoció el significado de la palabra “revolución”. De este modo, en continuidad con el patrón histórico que caracterizó la formación social brasileña, el cambio y la conservación también marcarían la trayectoria de la “Nueva República”.

La clave analítica que detectó, históricamente, el predominio de la conservación sobre el cambio, es decir, el hecho de que políticamente la conservación dirigía y controlaba el cambio, caracterizó ese proceso como revolución pasiva. En estos casos, la revolución, como expresión de cambio, continuaría procesándose, pero de manera enteramente distinta, en sus múltiples modalidades registradas por la historia, sin poder sin embargo darle un nombre, porque se trata de un criterio de interpretación y no de la caracterización de un acontecimiento histórico.



La formación social brasileña es expresión y resultado de una modalidad de revolución pasiva que cuenta con variaciones y resignificaciones según los períodos de su historia. Identificada como longeva, la “revolución pasiva a la brasileña” atraviesa la historia del país desde la construcción del Estado nacional tras la Independencia de Portugal, pasa por el retraso en la liberación del trabajo esclavo, así como por la adopción del régimen republicano sin concurso popular, además de dar sustento a la opción por la industrialización, con la consecuente represión y control político-social de las clases subalternas. En ese largo proceso, por regla general, la conservación dirigió el cambio.

La inversión de los términos que componen ese paradigma, en la cual el cambio se calificaría para dirigir la conservación, superándola obviamente y estableciendo una nueva síntesis –aunque sin eliminarla de un solo golpe–, constituye la resolución de un enigma que siempre desafió y aún desafía a los actores políticos inclinados a promover el establecimiento de la modernidad en la sociedad brasileña. Si algo anima las reflexiones que aquí desarrollamos es la ambición de contribuir a la comprensión de cómo ese enigma podría ser descifrado en términos teóricos y prácticos, teniendo la historia política reciente de Brasil como escenario y objeto de análisis.

Luego de presentar una síntesis contextualizada del período y un cuadro básico de su perspectiva interpretativa, podemos ahora avanzar hacia una segunda síntesis. Después de 40 años, la conclusión a la que se puede llegar es que la grandiosa tarea de llevar adelante ese “cambio epocal” no logró ser aprehendida en toda su integridad por buena parte de los actores políticos involucrados en el proceso de construcción de la democracia.

En la construcción democrática vivida por Brasil, el criterio de interpretación surgido de la teoría de la revolución pasiva permitió reconocer (1) avances, siempre a la sombra de arreglos e imposiciones normativas de enfriamiento de la participación democrática, para finalmente emerger amenazas concretas de actores antidemocráticos; pero también revelar (2) la incapacidad de los nuevos seres sociales de hacerse representar activamente en la política institucional y dirigirla democráticamente a partir de una orientación transformadora de carácter histórico –como afirmó Luiz Werneck Vianna, la democratización se configuró concretamente como un “proceso en busca de un actor”–; y, por último, (3) puso de manifiesto bloqueos importantes en la generalización de una cultura política democrática en el seno de la sociedad, haciendo que la conservación retomara, al final del período, su lugar como actor desafiante de la continuidad del cambio, es decir, de la permanencia y el avance de la democracia.

## EL PROBLEMA DE LA TRANSICIÓN

El eje interpretativo resumido arriba tomó el régimen dictatorial de 1964 como el inicio de su trayecto reflexivo para poder explicar que el proceso de transición había planteado un



problema mucho más amplio y profundo, esto es, la necesidad de un cambio estructural de la sociedad brasileña a partir de la conquista de la democracia y del avance del proceso de democratización. La transición plantearía, por lo tanto, cuestiones más allá de la democracia formal y procedural, sin renegar en ningún momento de esa dimensión. Desde el inicio estaba claro que la ruptura con el régimen militar iba más allá de la dimensión institucional, pero necesitaba visceralmente de ésta para seguir su curso. En suma, sería necesaria la construcción histórica de una nueva relación entre lo social y lo político.

La transición que resultó en la superación del régimen dictatorial de 1964 no se dio mediante un proceso revolucionario, insurreccional o incluso de ruptura institucional. Se configuró como una derrota política del régimen y de su proyecto de autorreforma, y fue impulsada por la sociedad civil organizada, con amplia participación popular, desde mediados de los años setenta hasta la victoria en el Colegio Electoral, en 1985. El proceso de transición amplió y sobre pasó los límites de la “liberalización” del régimen y culminó con la conquista de un gobierno de transición, con José Sarney en la presidencia. Con él, en seguida, vinieron la Constituyente y la nueva Constitución de 1988, así como las elecciones directas para presidente en 1989. El conjunto de leyes de represión y de restricción política del régimen dictatorial, el llamado “entullo autoritario”, fue sepultado. Con la implantación de un nuevo orden político y jurídico de perfil democráticamente avanzado para la historia del país, de inaudita ampliación de los derechos de ciudadanía, la transición a la democracia no puede caracterizarse como una transición conservadora.

Con los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), del PSDB, la democracia se encuentra con la demandada reforma del Estado. Ese encuentro resultó en la superación de la hiperinflación, con el éxito del “Plan Real”. Elegido presidente de la República en 1994 y reelegido en 1998, sus dos gobiernos introdujeron elementos de renovación institucional y funcional del Estado, definidos por su perfil “modernizador”, además de un fuerte impulso a las privatizaciones y una vigorosa integración al proceso de globalización entonces en curso. Esas iniciativas no sufrieron regresión al estadio anterior en los gobiernos del PT que le sucedieron a partir de 2003.

La tenaz resistencia a las reformas modernizadoras de FHC por parte del Partido de los Trabajadores (PT) puede entenderse como una de las oportunidades perdidas por la izquierda brasileña durante el proceso de construcción de la democracia. El resultado fue que la izquierda brasileña no se dispuso a “socialdemocratizarse” y, de ese modo, actualizarse al mundo globalizado, bajo el impacto de grandes transformaciones tecnológicas. Como derivación, la izquierda brasileña dejó de asumir una función de dirección en la revolución pasiva de la era de la globalización, con petistas y peessedebistas enfrentándose en una polarización estéril. Se abrió un vacío de hegemonía que redundaría en costos políticos enormes para el país, permitiendo que, en conjunturas



posteriores, la derecha más extremada levantara la cabeza y pasara a disputar el centro del poder.

A pesar de esa fractura entre fuerzas democráticas, no se puede dejar de reconocer que, incluso con el enfrentamiento entre PSDB y PT, sus “dos gobiernos” en secuencia, es decir, de 1994 a 2010, produjeron resultados decisivos para la consolidación y el avance de la construcción democrática. Más que dos mandatos, fueron efectivamente “dos gobiernos” en sentido amplio, sólidos y exitosos que, aun reconociendo las aproximaciones y distanciamientos entre ambos, los períodos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) dejaron herencias y fueron capaces de proyectar continuidades, incluso después de que abandonaran la presidencia de la República.

## REVOLUCIÓN PASIVA Y TRANSFORMISMO

La modalidad de revolución pasiva que definió históricamente la formación social brasileña estableció la modernización como su curso predominante, y no los valores que protagonizaron lo moderno en sí, es decir, lo que comúnmente llamamos modernidad. Como afirmó Luiz Werneck Vianna, la modernización se impuso en la formación social brasileña evitando la “drástica remoción del atraso” y afirmándose “por la vía recesiva del transformismo, bajo la dirección de un Estado que trajo para sí la administración de un compromiso entre las élites industriales emergentes y las agrarias”.

El transformismo es un neologismo creado y pensado como una categoría de análisis de la política contemporánea que busca comprender la práctica política de determinados actores tanto en la transformación como en la normalización de los procesos de cambio histórico, sobre todo aquellos que repercuten en la implantación de lo moderno en la estructura social. Expresa, en el plano de la política, la dinámica y el sentido de los cambios históricos. El transformismo expresa dinámicas de transformación que se distinguen de los momentos concentrados de transformación histórica presentes en las revoluciones. El transformismo emerge en contextos de revolución pasiva, pero no depende exclusivamente de la existencia de la revolución pasiva para producirse. En contextos de revolución pasiva, la estrategia de los actores y las dinámicas de transformación se muestran siempre dependientes del mantenimiento de elementos de conservación existentes en la sociedad, que pasan a adquirir relevancia política. Por último, en situaciones en las cuales el transformismo aparece desconectado de un proceso de revolución pasiva, lo más probable es que la escena política sea tomada por un conjunto de acciones de carácter reaccionario que, como observó Antonio Gramsci, termina por generar “síntomas mórbidos” que corroen, de manera más o menos profunda, el organismo social.

Mientras que las modalidades de revolución pasiva pueden interpretarse como procesos objetivos que acaban estableciendo un sentido histórico para los cambios en curso, el



transformismo asume formas extremadamente variadas, en general recesivas, envueltas en dinámicas de avance y retroceso de los procesos de transformación. Por ser una dinámica política dependiente e impulsada por actores vocacionados a la conquista, conducción y conservación del poder, el transformismo debe comprenderse como un proceso y una dinámica política que no presupone una visión moral, ni desde el punto de vista de los actores ni desde el punto de vista del analista. Lo que importa esencialmente es la comprensión de su dinámica y de su naturaleza histórica, más regresiva o más progresista.

En Brasil, el transformismo expresa una permanente *aggiornamento* de las clases dominantes, con el objetivo de reproducir su poder. Pero, en función de los procesos de cambio económico-social, también abre espacio para el movimiento de las clases subalternas, dando curso a un “transformismo activo”, en el cual cambiar, por lo menos desde los años sesenta en Brasil, se impuso sobre conservar, por la fuerza de la energía del movimiento de los individuos pobres que rompen con el estatuto de su dependencia personal y se constituyen en portadores de intereses propios, intentando traducirlos en derechos y en ejercicio de ciudadanía, en eso que viene traduciéndose como la “americanización por abajo” de la sociedad brasileña.

La democracia en el período previo a 1964 vivió las tensiones propias de la intersección entre un “transformismo recesivo” de las clases sociales que se adueñaban del Estado y un “transformismo activo” proveniente de las clases populares, hasta que ya no fue posible sostener una perspectiva de reformas que conciliara esas dos dimensiones. El reformismo de los actores políticos que protagonizaron los llamados “años dorados” de finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta no soportó las tensiones provenientes de esa intersección entre los dos transformismos.

Pero podemos señalar otras manifestaciones históricas del transformismo en Brasil. Después de la primera década del régimen autoritario, la estrategia de resistencia y de transición del PCB en el proceso de redemocratización retomó y reconfiguró, de alguna forma, el transformismo positivo, al apostar por el fortalecimiento del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) contra el régimen autoritario por la vía de la política –a diferencia de quienes adoptaron la lucha armada–, lo que contribuyó a cambiar la historia del país. En otra dimensión, dos décadas después, el “Plan Real” y las reformas modernizadoras del Estado conducidas por FHC, actualizando la economía brasileña a la globalización triunfante del pasaje del siglo XX al XXI, cumplieron el mismo papel. Por último, bajo Lula, el curso del transformismo llevó lo moderno a asumir dimensiones sociales hasta entonces inéditas en un país como Brasil, manteniéndose el patrón de las reformas modernizadoras del gobierno anterior.

En síntesis, las principales transformaciones que se derivan de la construcción democrática de la “Nueva República” se realizaron por medio de transformismos, todos



ellos expresados en coaliciones políticas y de gobierno que se articularon en torno a sectores tanto “progresistas” como “conservadores”.

### PT, PETISMO Y TRANSFORMISMO

La trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) ha sido analizada, invariablemente, a la luz de un dilema más ideologizado que real, es decir, la distancia entre sus orígenes contestatarios y su posterior arraigo institucional como fuerza política integrada al nuevo orden democrático posdictadura. Diversos autores han interpretado ese proceso a partir del concepto de transformismo –entendido, de acuerdo con Antonio Gramsci, como absorción de las fuerzas subalternas por las élites dirigentes y neutralización de su potencial transformador–.

Eso análisis se sostienen con base en una lectura esencialista y teleológica: el PT habría sido “otra cosa” en su inicio –revolucionario, socialista, autónomo– y, al conquistar sucesivas victorias electorales y, por fin, el poder de Estado, se habría transformado en un partido del orden. No hace falta decir que Lula y el lulismo desempeñan un papel central tanto en la trayectoria del PT como en esa lectura.

La hipótesis aquí desarrollada propone no solo una inversión de ese punto de vista, sino una nueva lectura: el transformismo no es desvío ni traición, sino que está en la raíz y en la evolución de la cultura política petista, expresión de su lógica de formación y crecimiento. Esta lectura desplaza el debate de un abordaje moral –pureza versus adaptación– hacia el análisis de los mecanismos de producción de legitimidad que sostienen al PT y al lulismo, así como de los matices en el interior de su cultura política.

PT y lulismo se afirmaron a la estela de los gobiernos de FHC, pero en contrapunto con ellos. Los gobiernos de FHC estaban insertos en una conjuntura en la que, internamente, a partir de la Constitución de 1988, fue posible un amplio proceso de conquista de derechos, la superación de la hiperinflación, el enfrentamiento de la pobreza, etc., y, desde el punto de vista internacional, estaban insertos en la globalización triunfante de finales del siglo XX. El período FHC abrió e instauró un nuevo tiempo en la historia política brasileña a partir de una “ruptura a fuego lento”, que perdió impulso y no consiguió, como actor principal, seguir implementando su política de creación de un nuevo *ethos* para ese nuevo tiempo. Otro actor vendría a ocupar ese lugar, asumiendo la tarea de actualizar el país al mundo del capitalismo globalizado.

Con FHC se adoptó la vía de un transformismo débil, imponiendo elementos correctivos a la vigorosa ola de democratización precedente, que terminó convirtiéndose en una política de largo aliento. El PT y el lulismo darían continuidad a ese transformismo mediante mecanismos y valores propios que nacieron de lo social y se consolidaron en el terreno permanentemente disputado de la vida democrática.



El PT nace, a finales de los años setenta, en un contexto de apertura política y crisis de paradigmas. En su origen, el PT articuló liderazgos del “nuevo sindicalismo”, cristianos de izquierda y exguerrilleros de la aventura armada de las décadas de 1960 y 1970. Además de esos sectores, ganó la adhesión de movimientos sociales e intelectuales de las universidades públicas.

Desde su origen, el partido verbalizó su crítica radical al orden político autoritario y a la llamada “vieja política”, alejada de las bases sociales. La retórica radical de defensa de los intereses sociales de las capas populares convivió siempre con la apuesta estratégica por la vía electoral e institucional. Retóricamente, el PT cargaba una visión corrosiva de la historia brasileña y pretendió una refundación del país. Esa aparente ambigüedad no es episódica ni coyuntural: constituye el motor de su crecimiento electoral y no puede entenderse como una posterior acomodación a las exigencias del poder, sino como forma fundante de acción política, marcada por la oscilación entre lo ético y lo pragmático, entre la dimensión movilizadora y la institucional. Es a partir de esa tensión constitutiva que el PT se convirtió en el partido de masas más longevo del Brasil democrático.

Desde el inicio, el PT adoptó una política de afirmación de su atrincheramiento en lo social, colocándose como hostil al encaminamiento de la transición democrática y de la construcción del nuevo orden democrático llevado a cabo por los gobiernos democráticos a partir de 1985. Desde lo social buscó establecerse como un polo externo a la construcción democrática, posicionándose contra la elección de Tancredo Neves en el Colegio Electoral, contra la aprobación de la Constitución de 1988 y como un crítico radical de la implementación del Plan Real, que exterminó la hiperinflación que asolaba el país.

Esa postura puede explicarse mediante la indagación sobre los fundamentos de la cultura política del petismo. Una cultura política insólita y específica que se articula en torno de tres dimensiones que se combinan y se alternan según las coyunturas políticas, a saber: el rechazo de la política y de los políticos, la economía del afecto y la cultura de la elección racional.

## RECHAZO: LO SOCIAL Y LA ANTIPOLÍTICA

El PT emerge de una crítica moral a la política vigente. El discurso de distinción entre “nosotros”, representantes del pueblo puro y honesto, y “ellos”, los políticos corruptos, fue central en su narrativa fundacional. Ese rechazo funcionó como operador simbólico de diferenciación y como recurso de movilización popular, otorgando al partido una identidad ética. La postura antipolítica presente en el origen del PT caracterizaba a los dirigentes de los gobiernos democráticos posteriores a 1985 como idénticos a los del régimen autoritario.



Con el tiempo, a medida que el PT se convierte en parte del sistema al que antes criticaba, esa dimensión se atenúa, pero no desaparece. Reaparece siempre en momentos de crisis –como tras el “Mensalão” y la “Lava Jato”–, reafirmando la idea de pureza moral frente a la política tradicional. Aquí el rechazo no es solo retórico, es la instrumentalización de un sentimiento popular respecto de la política, que desconfía de las élites y valora la autenticidad moral como criterio de representación.

## LA ECONOMÍA DEL AFECTO

El segundo elemento –la economía del afecto– se refiere a la construcción de un vínculo emocional entre el líder (Lula), el partido y “los de abajo”. La empatía y el reconocimiento recíproco sustituyen la mediación ideológica clásica, fundando una relación de lealtad política basada en afectos e identificaciones simbólicas.

Hay una dimensión emocional y simbólica en la economía del afecto que sanciona el liderazgo de Lula como representante legítimo de “los de abajo”. Además de ese elemento simbólico, la economía del afecto se traduce materialmente en el asistencialismo de las políticas públicas e incluso en la preocupación esencial por la elevación de la renta de los sectores populares (salario mínimo, crédito popular, etc.). Incluso en períodos de desgaste, el vínculo afectivo permanece como base de resiliencia política. Se trata, por lo tanto, de una cultura política en la que sus elementos identificadores no se asientan en una ideología, sino en una reciprocidad de afectos cuyo vector se exemplifica en su liderazgo mayor.

## LA CULTURA DE LA ELECCIÓN RACIONAL

La tercera dimensión es la cultura de la elección racional, consolidada con el éxito electoral del partido desde los años noventa. La vía electoral pasa a ser percibida no como táctica, sino como estrategia exclusiva de transformación social. El cálculo político-electoral y la gobernabilidad se vuelven principios de legitimación: ganar elecciones y gobernar hace desaparecer cualquier vínculo con retóricas de ruptura.

Esa racionalidad electoral –que se confunde con la racionalidad de Estado–, aliada a la economía del afecto, confiere al PT una flexibilidad singular: le permite negociar alianzas *a priori* sin grandes restricciones y preservar el vínculo popular. A partir de ella, el PT “hace política” buscando siempre neutralizar a quien pueda parecer más próximo a él y obteniendo apoyos o cooptando provisionalmente actores del centro o incluso de la derecha del espectro político.

Más que adaptación al sistema, el transformismo puede sostenerse en la combinación del moralismo ético del rechazo, con el vínculo emocional del afecto y el cálculo racional de la elección en el plano de la política electoral y gubernamental. Distante de las doctrinas, el



transformismo dio plasticidad al PT en la acción política, valorizada como una imagen positiva –independientemente de cualquier juicio– que permite a Lula autodefinirse con frecuencia como una “metamorfosis ambulante”. Movilizado por esa cultura política insólita, el partido rehusó todas las injunciones ideológicas del mundo de la izquierda, sin necesidad de negarlas, para alcanzar, al fin, su “momento Maquiavelo”. En síntesis, el transformismo permitió que el PT realizara un movimiento de desplazamiento de la sociedad civil hacia el Estado, un movimiento, hasta donde se puede percibir, sin retorno.

Se vuelve comprensible, a partir de este análisis, la constatación hecha por Werneck Vianna de que “desde el punto de vista del actor, el balance de estas dos décadas, por las fuertes oportunidades perdidas, no puede evitar el tono melancólico. No se le cobraba heroísmo, sino la simple firmeza en la sustentación de las convicciones ya declaradas, incluso si, en el plano de la ética de la responsabilidad, tuviera que soportar la disciplina de su autocontención, que, bien justificada, seguramente encontraría quien la comprendiera. Pero no fue así”.

Cristalizado en las entrañas de lo social, el PT siempre lo entendió como una trinchera desde la cual atacar lo político. Este último, en esa lectura, avanzaba hacia la democracia por la fuerza de la gravedad, como un hecho natural, no como una construcción con múltiples mediaciones. Por los contenidos de su cultura política reseñados arriba, el transformismo no significó una asimilación pasiva, sino una interacción activa con los subalternos, aunque por esos mismos contenidos bloqueó la posibilidad de construcción de una hegemonía que diera vuelta al revés la política brasileña. Fue una oportunidad más perdida en el sentido de construir un Bloque por los Cambios, un Bloque Reformista, claramente perfilado con fuerzas políticas con objetivos sociales y políticos próximos a los del PT. Las alianzas de gobierno patrocinadas por Lula, siempre limitadas a la cooptación de sectores políticos diversos, en general tendentes a la derecha –especialmente en el tercer mandato–, explicitan ese resultado de manera bastante clara.

Tratado como una especie de patología, mientras los análisis tradicionales buscaron “corregir” el transformismo del PT en nombre de una pureza perdida, la interpretación aquí presentada admite reconocerlo como producto de las condiciones históricas y simbólicas de la sociedad brasileña. El transformismo dio fuerza al PT y al lulismo, pero también se encuentra en la razón directa de sus fragilidades y límites. Así, comprender hasta qué punto el PT asumió y puso en práctica el transformismo es comprender, monográficamente, la forma específica en que Brasil vivió –y sigue viviendo– su experiencia democrática.

## REFLEXIONES FINALES

Pero es preciso ver todo esto con mayor profundidad, levantando algunos otros aspectos. El régimen autoritario de 1964 dejó legados y secuelas con su estrategia de modernización



acelerada, despreciando el crecimiento de las desigualdades sociales. En ese contexto, la eclosión de la lucha por derechos de ciudadanía en el proceso de democratización dio salida a un individuo únicamente apasionado por su interés. Fue célebre una propaganda televisiva de la época en la que el mediocampista de la selección brasileña de fútbol, Gérson, al elogiar los cigarrillos Vila Rica, aparecía diciendo: "Me gusta sacar ventaja en todo, ¿cierto? Saque ventaja usted también. ¡Lleve Vila Rica!". Esa publicidad tuvo una enorme repercusión porque sintetizaba el espíritu de la picardía individualista y el desencanto ético que caracterizarían la sociabilidad urbana del período. La llamada "Ley de Gérson" se popularizó, transformando el interés individual en virtud, sustituyendo la ética cívica por la astucia personal.

El PT reconoció a ese nuevo individuo que venía "desde abajo" y dio legitimidad al tipo de interés que manifestaba. En cierto sentido, el PT fue su representación política. Junto con la reorganización de masas, de los sindicatos, de las asociaciones de todo tipo, de los movimientos sociales urbanos y rurales, etc. A partir de esa intensa movilización, un *ethos* comenzó a manifestarse incisivamente, instituyendo una lógica de acción social que no podía ser ignorada y que se expresaba por el espíritu así traducido: "yo quiero lo mío!". Era la esencia del liberalismo de "los de abajo" pidiendo paso. Ese movimiento, visto y sentido como una expresión natural, fue volviéndose generalizado. El PT le dio paso y, mínimamente, lo controló, pero no lo dirigió políticamente. En el PT se entendió, de forma instrumental y con énfasis en el plano electoral, que el sistema del orden más la fabulación retórica del desorden (una versión de la antipolítica) podría hacerse cargo de aquel movimiento para siempre.

Pero el tiempo no pasó en vano. El presente es un tiempo de muchas resignificaciones en el cual la derecha más extrema es caracterizada como rebelde, un calificativo propio de la izquierda revolucionaria de las décadas de 1960 y 1970. El escenario de nuestro presente ni siquiera es el de la globalización triunfante del inicio del siglo XXI. El diálogo y la representación casi automática de la clase trabajadora se han vuelto más difíciles. El mundo del trabajo actual lleva consigo, ahora mucho más que antes, una aspiración individual emprendedora, aunque mantenga la misma lógica anti-Estado de los años setenta.

De ahí emerge un "transformismo sin revolución pasiva" que viene marcando el tercer mandato de Lula y que nace de esa deriva. Eso termina generando malestar, desorientación e incapacidad de trazar un rumbo nuevo para el país. El escenario del tercer mandato es, por lo tanto, de vacío de hegemonía. Es el resultado de decisiones políticas que atravesaron estos últimos cuarenta años y que tienen mucho que ver con lo que el PT puso en práctica, explotando el enfrentamiento entre el "espíritu de las instituciones" y la manera como los "jugadores" se comportan. Lo que produjo un rechazo de ambos, permitiendo la radicalización contra las instituciones democráticas y, simultáneamente, la desconfianza respecto de todos los actores políticos. En lo esencial



de estos cuarenta años, el PT puede celebrar su victoria, pero fue un “mal jugador” y el resultado no podría ser otro: la ascensión de la extrema derecha con su lastre de amenazas de ruptura con la democracia.

El tiempo de las fabulaciones se ha agotado porque el país ha arribado definitivamente al tiempo del orden burgués consolidado. La metafísica de la democracia de los tiempos del inicio de la transición sucumbió ante la física de los intereses que, desde lo social, invadió la esfera de la política y, sin una cultura política que fortalezca la democracia, ahora se degenera en acciones políticas, en el Parlamento y fuera de él, que solo tienen ojos para los negocios de la política.

La crisis de hegemonía que presenciamos al final del período de cuarenta años de la democratización brasileña asume, por lo tanto, un carácter dramático en sentido invertido al inicio del período. El drama, al principio, era luchar e incluso morir para conquistar la democracia; hoy es salvarla de las amenazas a su derrumbe. Los partidos de extracción democrática comienzan a distanciarse de la agenda democrática consagrada por la Constitución de 1988. Se ha terminado estableciendo un nuevo tipo de transformismo, con partidos políticos preocupados solo por el fortalecimiento del poder personal de su élite dirigente, sin ninguna responsabilidad con la eficacia o el éxito de las políticas públicas. Es notorio que todos los partidos fueron capturados por la “transa” política y ya no se orientan por programas, sino por intereses particulares y narrativas guiadas por encuestas electorales y por la audiencia de las “burbujas” en las redes sociales.

Ese nuevo tipo de transformismo emerge desconectado de cualquier modalidad de revolución pasiva. Se trata de un transformismo que, si se impone, podrá hacer retroceder peligrosamente los avances democráticos y civilizatorios de los últimos cuarenta años. El transformismo de la “transa” política se ha configurado como un elemento más corrosivo para nuestra democracia y más amenazador que el fallido intento de golpe de 2023 que pretendía suprimirla.

No fue casual que, en sintonía con lo que ocurre en el mundo, la extrema derecha que había salido de las sombras a las que la lucha contra la dictadura la había relegado llegara a la presidencia de la República con Jair Bolsonaro en esas nuevas circunstancias, poniendo la democracia bajo presión y amenaza. Incluso habiendo perdido el poder a partir de 2022, sigue detentando la mayor parte de los escaños en el poder legislativo. Una extrema derecha que, aliada a una parte de los militares “olvidados” después de la democratización, intentó un golpe que, de haber tenido éxito, habría, ahí sí, puesto fin a la “Nueva República”.



## REFERENCIAS

- Aggio, A. (2023). O paradoxal e iluminante conceito de “revolução passiva”. En *Ainda respira: A democracia sob ameaça* (pp. 121–129). Appris.
- Aggio, A. (2025). *A construção da democracia no Brasil, 1985–2025*. FAP/Annablume.
- Amaral, O. E., do. (2013). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Alameda.
- Coelho Neto, E. T. (2012). *Uma esquerda para o capital: O transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979–1998)*. Xamã/UEFS.
- DaMatta, R. (1979). *Carnavais, malandros e heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Zahar.
- Gramsci, A. (1975). *Quaderni del carcere* (Vol. 3). Einaudi.
- Müller, V. (2025, marzo 26). Os maus jogadores da Nova República e os 40 anos de democratização. *Estado da Arte*. <https://estadodaarte.estadao.com.br/historia/os-maus-jogadores-da-nova-republica-e-os-40-anos-de-redemocratizacao/>
- Oliveira, F. (1972). *Crítica à razão dualista*. Cebrap.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das Letras.
- Stefanoni, P. (2022). *A rebeldia tornou-se de direita? Como o antiprogressismo e a anticorreção política estão construindo um novo sentido comum (e por que a esquerda deveria levá-los a sério)*. Editora Unicamp.
- Weller, L., & Limongi, F. (2024). *Democracia negociada: Política partidária no Brasil da Nova República*. FGV Editora.
- Werneck Vianna, L. (1976). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Paz e Terra.
- Werneck Vianna, L. (1997). *A revolução passiva: Iberismo e americanismo no Brasil*. Revan.
- Werneck Vianna, L. (2006). *Esquerda brasileira e tradição republicana: Estudos de conjuntura sobre a era FHC–Lula*. Revan.
- Werneck Vianna, L. (2011). *A modernização sem o moderno: Análises de conjuntura na era Lula*. Contraponto/FAP.





## ASOCIACIÓN ENTRE INGRESO HOSPITALARIO EN FINES DE SEMANA Y MORTALIDAD INTRAHOSPITALARIA: EVIDENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO CHILENO

### ↓ JAZMÍN MUÑOZ SAN MARTÍN

Jazmín Muñoz San Martín, Mg. en Políticas Pùblicas y Cooperación Internacional, Universidad Complutense de Madrid, Mg. en Gerencia y Políticas Pùblicas, Universidad de Santiago de Chile; Diplomado en Políticas Pùblicas, Universidad de Santiago de Chile. Académica adjunta, Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. Miembro del equipo que implemento como licitación pùblica, el programa Garantías explicitas en Salud (GES) y Grupo Relacionados de Diagnóstico (GRD). Más de 15 años de experiencia en el sector pùblico, ligado a la compra pùblica en Salud.

[munozsanmartin.jazmin@gmail.com](mailto:munozsanmartin.jazmin@gmail.com)

**ID-ORCID: 0009-0000-4821-9181**

---

### ↓ AUGUSTO ESPINOZA GALAZ

Augusto Espinoza Galaz, Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Magíster (c), Políticas Pùblicas, Universidad de Chile; Diploma Public Policy at Harris School of the University of Chicago. Miembro del equipo de implementación, como mecanismo de pago, de los Grupos Relacionados de Diagnóstico (GRD) en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Miembro del equipo de diseño e implementación del programa Garantías explicitas en Salud (GES). Más 25 años de experiencia en salud pùblica.

[espinoza.galaz.augusto@gmail.com](mailto:espinoza.galaz.augusto@gmail.com)

**ORCID ID: 0009-0003-8250-7613**

---



## RESUMEN

**Palabras clave:**

*Salud pública; weekend-effect; altas médicas; médicos; mortalidad.*

**Keywords:**

*Public health; weekend effect; medical discharges; doctors; mortality.*

El estudio analiza la asociación entre el ingreso hospitalario durante fines de semana y la mortalidad intrahospitalaria en Chile, considerando 899.770 egresos del sistema público en 2004. Se utiliza un modelo de regresión logística ajustado por edad, sexo, comorbilidades, urgencia, condición migrante y complejidad clínica (GRD). Los resultados muestran que los ingresos de fin de semana aumentan en un 9% la probabilidad de fallecimiento respecto a días hábiles, evidenciando un “weekend-effect” moderado. Factores como comorbilidades preexistentes y urgencia del ingreso presentan impactos mayores en la mortalidad. El estudio sugiere que, aunque las diferencias no reflejan necesariamente fallas operativas, plantean desafíos en continuidad asistencial y equidad temporal, destacando la importancia de ajustes por severidad y planificación de recursos hospitalarios.

## ABSTRACT

The study analyzes the association between hospital admission during weekends and in-hospital mortality in Chile, considering 899,770 discharges from the public system in 2004. A logistic regression model is used adjusted for age, sex, comorbidities, urgency, migrant status and clinical complexity (GRD). The results show that weekend admissions increase the probability of death by 9% compared to business days, evidencing a moderate “weekend effect”. Factors such as pre-existing comorbidities and urgency of admission have greater impacts on mortality. The study suggests that, although the differences do not necessarily reflect operational failures, they pose challenges in continuity of care and temporal equity, highlighting the importance of adjustments for severity and hospital resource planning.



## ASOCIACIÓN ENTRE INGRESO HOSPITALARIO EN FINES DE SEMANA Y MORTALIDAD INTRAHOSPITALARIA: EVIDENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO CHILENO

### MARCO TEÓRICO

La Organización Mundial de la Salud (OMS), proclamó por primera vez en la Constitución de 1946, a la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades”; a su vez plantea que ésta es “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”. Según la Oficina de Alto Comisionado de la OMS, existen 4 componentes básicos establecidos por la OMS, los cuales son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y la calidad.

Cada uno de los componentes se relaciona entre sí, pero para el objeto del estudio consideraremos el componente de la “Disponibilidad” que plantea “la necesidad de contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios de salud en funcionamiento para toda la población”. Para determinar la disponibilidad de la salud, se deben realizar análisis de datos agrupados en diferentes categorías, tales como la edad, el sexo, la ubicación y la situación socioeconómica de la población; así como también, se debe considerar la cobertura de esta, y sus potenciales deficiencias.

El otro componente es el de “accesibilidad” entendiéndose por esta, que todos los establecimientos de salud posean asequibilidad para todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

Cualquier persona que haya pasado tiempo internado en un hospital como paciente o como trabajador de este, puede reconocer que la disponibilidad de los servicios y el personal puede variar según la hora del día o el día de la semana. Existen investigaciones que han intentado determinar si estas diferencias en la atención, dan lugar a resultados desfavorables para los pacientes que ingresan en el hospital fuera del horario laboral. En particular, este tipo de investigaciones llamadas weekend-effect, supone que existe un mayor riesgo de resultados adversos para los pacientes que ingresan en el hospital los fines de semana. La cuestión de si existe o no el efecto del fin de semana, tiene importantes implicaciones en la aplicación de políticas públicas, y para la seguridad del paciente, dadas las implicaciones financieras de dotar de personal a los servicios hospitalarios a un nivel constante los 7 días de la semana.

Durante la última década, un número cada vez mayor de estudios de investigación a nivel mundial, han examinado la asociación entre las admisiones hospitalarias los fines de semana y las tasas más altas de mortalidad. Hay pruebas significativas que demuestran este “efecto fin de semana”; varios estudios han identificado una serie de posibles vínculos causales para este efecto; uno de ellos es la disponibilidad de personal y servicios los fines de semana.



El denominado weekend-effect se inscribe en una discusión más amplia sobre el impacto de las características organizacionales de los sistemas de salud en los resultados clínicos. Desde la literatura, las variaciones en mortalidad asociadas al momento de ingreso hospitalario han sido interpretadas como posibles señales de fallas estructurales, restricciones operativas o problemas de coordinación asistencial (Ranji, 2017; Edwards, 2019). Este enfoque pone el acento en la relación entre diseño institucional, disponibilidad de recursos y desempeño de los servicios públicos.

Una primera línea de investigación sostiene que el weekend-effect tendría un fundamento causal. Desde esta perspectiva, los hospitales operarían durante los fines de semana con dotaciones reducidas, influyendo en un menor acceso a especialistas, y limitaciones en la disponibilidad de exámenes diagnósticos y procedimientos complejos. Estas restricciones, podrían traducirse en retrasos en la toma de decisiones clínicas, y en una menor capacidad de respuesta ante situaciones críticas, con efectos adversos sobre la mortalidad (McIsaac et al., 2015; Zapf et al., 2015; Palmer et al., 2019). En este sentido, el fenómeno sería una manifestación de inequidades temporales en el acceso a servicios esenciales.

Una segunda corriente, plantea que las diferencias observadas responderían principalmente a la composición de los pacientes que ingresan durante los fines de semana.

En varios sistemas de salud en el mundo, tanto público como privado, los ingresos electivos (llámense estos programación de hospitalizaciones o procedimientos médicos que se planifican con antelación) se concentran en días hábiles, mientras que los fines de semana predominan los casos más urgentes, graves o con mayor carga de comorbilidades (entiéndase por esta, como la presencia simultánea de dos o más enfermedades o condiciones médicas en una persona).

Estudios que incorporan ajustes más detallados por severidad clínica, riesgo basal y factores sociodemográficos, reportan reducciones sustantivas del efecto de mortalidad el fin de semana, e incluso, su desaparición en algunos contextos (Anselmi et al., 2017; Bell & Bloom, 2020; Walker et al., 2017). Desde esta óptica, el weekend-effect – efecto fin de semana - reflejaría la dinámica de los flujos asistenciales, más que deficiencias organizacionales.

A partir de estas discusiones, ha emergido un consenso relativo respecto de la contribución del ajuste por riesgo, esto quiere decir la incorporación de las características del paciente, del procedimiento utilizado, entre otros; para el análisis de los resultados hospitalarios. Diversos autores han señalado que las diferencias observadas dependen en gran medida de la calidad de los mecanismos de ajuste utilizados, más que de variaciones reales en la calidad de la atención (Krumholz, 2014; Lilford & Pronovost, 2010). En este contexto, la incorporación de herramientas de clasificación estandarizadas, como los Grupos Relacionados por Diagnóstico (GRG), ha permitido mejorar la comparabilidad entre hospitales ya sea público y/o privado, fortaleciendo la validez de los análisis.

En conjunto, la literatura muestra que el weekend-effect es un fenómeno multifactorial, que combina dimensiones clínicas, organizacionales y sociodemográficas; su análisis



requiere enfoques metodológicos robustos, y datos estandarizados que permitan aislar la contribución relativa de cada uno de estos factores.

## **METODOLOGÍA**

Este estudio adopta un diseño observacional, y utiliza información proveniente de la base de egresos hospitalarios del sistema público chileno correspondiente al año 2024.

El análisis se circumscribe a todos los establecimientos de alta complejidad, y la mayoría de los hospitales de mediana complejidad, quienes operan con el sistema de Grupos Relacionados por Diagnóstico (GRD), lo que permite trabajar con una clasificación estandarizada de los episodios de hospitalización. El uso de GRD contribuye a mejorar la comparabilidad entre casos clínicamente similares, reduce la heterogeneidad atribuible a diferencias en los registros administrativos, dado que entrega un estándar transversal para el registro de los episodios hospitalarios en todos los establecimientos que adhieren a la herramienta, y facilita el ajuste por características clínicas relevantes.

Para el análisis se aplicaron algunas exclusiones, con el fin de asegurar que los casos considerados, fueran comparables y relevantes para el estudio. Se dejaron fuera los egresos por parto, ya que corresponden a un tipo de atención con dinámicas clínicas distintas y con baja variabilidad en cuanto al riesgo asociado al día de ingreso. También se excluyeron los episodios clasificados como no agrupables, esto quiere decir, que no agrupan en un GRD específico, entiéndanse por estos, los que presentan un peso medio igual a cero (no se asigna consumo de recursos hospitalarios), porque no permiten estimar la complejidad del caso ni realizar ajustes por severidad. Finalmente, se removieron los casos de cirugía mayor ambulatoria, dado que se trata de atenciones breves, generalmente programadas, y con muy bajo riesgo, por lo que no son pertinentes para analizar diferencias en desenlaces según el día de ingreso.

La población final de análisis, quedó conformada por 899.770 egresos hospitalarios del sector público, correspondientes a hospitalizaciones de tipo actividad 1 (hospitalización) y 4 (hospitalización a través de urgencia) en el sistema GRD. Se consideró como ingreso de fin de semana, a aquellos ocurridos desde las 00:00 horas del sábado hasta las 00:00 horas del lunes. El resto de los ingresos se clasificó como días laborables.

Dado lo anterior, se ajustó un modelo de regresión logística para evaluar el efecto del ingreso en fin de semana sobre la mortalidad hospitalaria. La variable dependiente del estudio es la mortalidad intrahospitalaria (denominada fallecido), definida como un indicador dicotómico, que toma el valor uno (1) cuando el episodio de hospitalización termina en fallecimiento, y cero (0) en caso contrario. Este desenlace se selecciona por su relevancia clínica, y por su uso extendido como indicador de desempeño hospitalario en la evaluación de sistemas de salud.

La variable explicativa de interés, es el ingreso hospitalario durante el fin de semana (denominada i.ingfindesemana). Esta se codifica como uno (1) para los ingresos ocurridos los días sábado o domingo, y como cero (0) para aquellos realizados entre lunes y viernes. Su inclusión responde al objetivo central del estudio, que es examinar si el momento



temporal del ingreso, se asocia a diferencias en la probabilidad de mortalidad intrahospitalaria.

Con el fin de aislar la relación de interés planteada en los párrafos precedentes, el modelo incorpora un conjunto de variables de ajuste, que capturan características clínicas y sociodemográficas observables al momento del ingreso. En primer lugar, se controla por sexo del paciente, incorporando un indicador para sexo masculino (denominada hombre), dada la evidencia de diferencias epidemiológicas, y de riesgo entre hombres y mujeres. Asimismo, se incluye la edad del paciente como variable continua (denominada edad), considerando el aumento progresivo del riesgo de mortalidad asociado al envejecimiento. En segundo lugar, el modelo ajusta por la severidad basal del episodio clínico. Para ello, se incorpora un indicador de comorbilidad preexistente, construido a partir del código GRD; para esto se identificaron como casos con comorbilidad, aquellos cuyo código GRD terminan en 2 o 3; a continuación se ejemplifica la detección del indicador:

**Tabla 1**

*Ejemplo de episodio GRD por nivel de severidad*

071141	PH COLECISTECTOMÍA LAPAROSCOPIA	Sin comorbilidad
071142	PH COLECISTECTOMÍA LAPAROSCOPIA W/CC	Con comorbilidad
	PH COLECISTECTOMÍA LAPAROSCOPIA W/MCC	Con múltiples comorbilidades
071143		

Complementariamente, se utiliza el peso medio del GRD como una medida sintética de complejidad clínica, incorporado en forma logarítmica, con el propósito de reducir la influencia de valores extremos, y mejorar el ajuste del modelo (denominada Inpesomedio).

Finalmente, se incluyen variables que permiten capturar diferencias en la naturaleza del ingreso, y en el perfil sociodemográfico de los pacientes. En particular, se controla por el carácter urgente de la hospitalización, distinguiendo entre ingresos urgentes y electivos, dado que esta dimensión se encuentra estrechamente asociada tanto a la gravedad del cuadro clínico como al riesgo de mortalidad (denominado urgente). Junto a lo anterior, se incorpora un indicador de condición migrante, con el objetivo de determinar diferencias de perfil sociodemográficos dada su condición de extranjero, y oportunidad de la atención hospitalaria (migrante).

En conjunto, este conjunto de variables permite aproximar de manera razonable las diferencias observables entre pacientes admitidos en distintos días de la semana, fortaleciendo la validez del análisis multivariado, y permitiendo evaluar la asociación entre el ingreso en fin de semana y la mortalidad intrahospitalaria más allá de las características individuales de los pacientes.



## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Un análisis inicial de la mortalidad intrahospitalaria, muestra que los pacientes ingresados durante fines de semana presentan un riesgo ligeramente superior al de aquellos ingresados en días laborables (4,4% vs 3,5%). Esta diferencia bruta (sin ajuste) sugiere la presencia de un weekend-effect, pero no considera las diferencias en edad, sexo, comorbilidades, urgencia del ingreso o complejidad clínica de los pacientes. Para evaluar si la asociación persiste tras controlar por las características mencionadas anteriormente, se estimó un modelo de regresión logística, cuyos resultados son los siguientes:

**Tabla 2**

*Odds ratios del modelo de regresión logística.*

**Variable dependiente**

fallecido

Variables explicativas	OR
i.ingfindesemana	1,09
i.hombre	1,07
i.comorbilidad	4,96
i.urgente	7,43
edad	1,04
i.migrante	1,1
i.inglnpesomedio	3,21

Tras ajustar por edad, sexo, comorbilidades, urgencia, condición migrante y complejidad clínica, los pacientes admitidos durante fines de semana presentan un 9% más de probabilidad de fallecer que los ingresados entre lunes y viernes, lo que refleja el efecto independiente del día de ingreso sobre la mortalidad intrahospitalaria.

Las variables que reflejan la severidad basal del paciente, muestran asociaciones más fuertes. La presencia de comorbilidades preexistentes, aumenta las probabilidades de fallecimiento casi cinco (5) veces, mientras que los ingresos urgentes multiplican este riesgo por aproximadamente siete (7), destacando la importancia de controlar por gravedad clínica al interpretar diferencias en desenlaces hospitalarios.

El riesgo asociado a la edad, se incrementa en cerca de 4% por cada año adicional, el sexo masculino se vincula a un efecto menor, y la condición de migrante se asocia a un aumento discreto en la mortalidad, incluso tras ajustar por severidad y urgencia, lo que podría reflejar diferencias en acceso oportuno o trayectorias previas de atención.

El peso medio del GRD, incluido en forma logarítmica, evidencia un efecto considerable: los episodios de mayor complejidad clínica presentan probabilidades de fallecimiento más de tres veces superiores a los casos menos complejos, confirmando su valor como indicador de severidad y su utilidad para ajustar comparaciones entre pacientes.



En conjunto, estos resultados muestran que, aun considerando diferencias relevantes en edad, sexo, comorbilidades, urgencia y complejidad clínica, persisten variaciones en la mortalidad intrahospitalaria asociadas al día de ingreso. Desde la perspectiva de gestión pública, estos hallazgos no implican necesariamente fallas operativas específicas, pero plantean interrogantes sobre la continuidad asistencial, y la capacidad del sistema hospitalario para mantener estándares homogéneos de atención durante toda la semana, especialmente en contextos de alta presión sobre la red.

La magnitud moderada del efecto observado, es coherente con estudios que, tras ajustes detallados por severidad, reportan reducciones sustantivas del denominado weekend-effect, sin que este desaparezca por completo. En este sentido, los resultados refuerzan la necesidad de interpretar estas diferencias con cautela, reconociendo tanto el peso de la composición de los pacientes, como las posibles limitaciones organizacionales que podrían incidir en los desenlaces hospitalarios.

## CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio evidencia que, incluso tras ajustar por edad, sexo, comorbilidades, urgencia del ingreso y complejidad clínica, los pacientes ingresados durante fines de semana presentan un riesgo mayor de mortalidad intrahospitalaria. Este hallazgo sugiere que, más allá de las características clínicas de los pacientes, existe un componente asociado al momento de ingreso del paciente que podría reflejar diferencias en la disponibilidad de recursos, coordinación asistencial o continuidad del cuidado.

Si bien la magnitud del efecto es moderada, es estadísticamente significativa y su persistencia tiene implicancias importantes para la gestión pública, planteando la necesidad de diseñar estrategias que aseguren estándares homogéneos de atención durante toda la semana. El análisis aporta información valiosa para la planificación de turnos de todos los profesionales de la salud, la asignación de personal crítico, y la evaluación de políticas orientadas a reducir inequidades temporales en el acceso a cuidados de calidad.

A nuestro juicio, siempre existirán espacios para mejorar la gestión hospitalaria, a modo de ejemplo - a partir de experiencias observacionales realizada por el coautor en el marco de otro estudio durante la pandemia – se constató que los egresos hospitalarios tendían a disminuir los fines de semana, aún cuando justo la disponibilidad de camas era una prioridad crítica e imperiosa, por sobre otras necesidades que podían ser tratadas en un mediano plazo.

La evidencia refuerza también la importancia y beneficios de contar con sistemas de registro estandarizados y herramientas de ajuste por severidad, como los Grupos Relacionados de Diagnóstico (GRD), para monitorear de manera precisa los desenlaces hospitalarios y guiar decisiones basadas en datos.

Los resultados sugieren la pertinencia de fomentar estudios adicionales que profundicen en los mecanismos que subyacen al weekend-effect, considerando variables organizacionales, disponibilidad de especialistas y procesos internos de los hospitales.



Desde un enfoque de justicia y equidad, resulta fundamental que el acceso a cuidados de calidad y los resultados en salud no estén condicionados por circunstancias administrativas, temporales o logísticas, sino que respondan únicamente a criterios clínicos y a la necesidad sanitaria de cada persona. En un sistema de salud moderno, la calidad de la atención debe garantizarse de manera uniforme, independientemente del momento del ingreso, el turno del día, la estación del año o cualquier factor externo que no esté relacionado con la gravedad o complejidad del cuadro clínico. La existencia de variaciones atribuibles a estos elementos refleja brechas evitables que, aunque puedan estar asociadas a la organización del sistema, afectan directamente la equidad y generan diferencias en el acceso a un estándar mínimo de atención. Este tipo de desigualdad, incluso si no compromete la seguridad clínica de manera inmediata, tiene implicaciones significativas desde el punto de vista de la justicia social, pues significa que pacientes con condiciones similares podrían recibir resultados distintos por motivos ajenos a su necesidad médica.

Abordar estas diferencias no implica desconocer las complejidades inherentes a la gestión de los sistemas de salud ni la tensión constante entre demanda y capacidad de recursos; por el contrario, implica reconocer que dichas complejidades deben ser gestionadas de manera que no generen inequidades. Las políticas públicas tienen aquí un papel central: orientar la planificación estratégica, fortalecer la coordinación entre niveles asistenciales, optimizar la asignación de recursos humanos y materiales, y garantizar la continuidad de la atención en todos los escenarios. Esto requiere desarrollar modelos de gestión que reduzcan la variabilidad en la atención, mediante la implementación de protocolos claros, sistemas de información eficientes y una distribución de recursos flexible que asegure que todos los pacientes puedan acceder a los cuidados necesarios en el momento oportuno, independientemente de factores externos.

Un sistema de salud verdaderamente equitativo también debe ser resiliente y capaz de adaptarse a la demanda, sin que ello genere desigualdades en los resultados. Para lograrlo, es imprescindible fomentar la planificación basada en evidencia, que permita identificar con anticipación los momentos o situaciones de mayor riesgo de inequidad, y diseñar estrategias de mitigación efectivas. Esto puede incluir, por ejemplo, la reorganización de turnos y coberturas de personal, la optimización de flujos de atención o el fortalecimiento de la capacidad de respuesta en momentos críticos. Cada una de estas medidas contribuye a asegurar que la calidad de la atención no dependa del azar organizativo, sino de la atención centrada en las necesidades clínicas de cada paciente. Además, estas estrategias fomentan la eficiencia del sistema y promueven la sostenibilidad de los recursos, evitando que factores administrativos generen desigualdades innecesarias y que se comprometa la equidad en la atención.

Al respecto, existe una experiencia conocida en el Reino Unido en el Servicio Nacional de Salud (NHS), que priorizó los esfuerzos para brindar servicios más consistentes durante los siete (7) días, incluyendo el aumento de la dotación de médicos jóvenes durante los fines de semana, con el fin de reducir el weekend-effect. Esta acción fue tan controvertida, que resultó en una huelga general de los médicos en el 2016, que se transformó en la primera



huelga de médicos en la historia del NHS. Esta situación puede vislumbrar lo critico y complejo que puede resultar reducir este efecto en los servicios públicos de salud chilenos y la probabilidad de que la búsqueda de una solución se transforme en un problema multidimensional, lo cual conllevará un esfuerzo en distintas áreas del sector público en general y no exclusivamente en salud.

Como se observa en este estudio y en otras investigaciones internacionales, se confirma que ingresar a un hospital durante el fin de semana está asociado con un pequeño aumento en el riesgo de muerte. Sin embargo, esto no es atribuible únicamente a las diferencias en la atención. Parte de la explicación es que los pacientes que acuden al hospital los fines de semana suelen estar más gravemente enfermos. Claramente no basta con aumentar el número de especialistas disponibles para resolver el problema, aun cuando el llamado "efecto del fin de semana" sea real, los múltiples factores que lo causan y las dificultades para estudiarlo en profundidad, hacen que sea muy complicado identificar una solución única. Por ello, las autoridades ligadas al área de salud, deben evitar proponer soluciones rápidas, sin estudiar a fondo la compleja interacción entre la condición del paciente y las carencias del sistema hospitalario durante esos días.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, avanzar hacia un sistema de salud más homogéneo y centrado en las personas exige no solamente eliminar las disparidades evitables, sino también consolidar una cultura organizacional que priorice la justicia, la transparencia y la equidad en todos los niveles. Esto requiere que los responsables de la toma de decisiones consideren el impacto de sus políticas sobre la igualdad de oportunidades en salud, evaluando constantemente la efectividad y el alcance de las medidas adoptadas. Solo mediante un enfoque integral, que combine planificación estratégica, gestión eficiente de recursos y principios sólidos de equidad, será posible garantizar que la atención médica que recibe cada paciente esté guiada exclusivamente por su necesidad clínica y no por circunstancias externas o arbitrarias, asegurando así que el sistema cumpla su función social de manera justa, eficiente y centrada en las personas.



## **ANEXO**

## Modelo I

```
logistic fallecido i.ingfindesemana i.hombre i.comorbilidad i.urgente edad i.migrante  
Inpesomedio if tipoactividad==1 | tipoactividad==4
```

Logistic regression Number of obs = 899,770  
LR chi2(7) = 70839.22  
Prob > chi2 = 0.0000  
Log likelihood = -106246.31 Pseudo R2 = 0.2500

	fallecido	Odds ratio	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]
1.ingfindesemana	1.086794	.0149391	6.05	0.000	1.057905	1.116472
1.hombre	1.071272	.0129114	5.71	0.000	1.046263	1.09688
1.comorbilidad	4.96397	.1488324	53.44	0.000	4.68067	5.264418
1.urgente	7.427519	.2252874	66.11	0.000	6.998833	7.882463
edad	1.039436	.0003599	111.70	0.000	1.038731	1.040142
1.migrante	1.095506	.042319	2.36	0.018	1.015625	1.181671
lpesomedio	3.210812	.0274814	136.29	0.000	3.157399	3.265129
_cons	.0001265	5.75e-06	-197.56	0.000	.0001157	.0001383

Note: cons estimates baseline odds.



## REFERENCIAS

- Aldridge, C., Bion, J., Boyal, A., Chen, Y.-F., Clancy, M., Evans, T., ... & Bell, D. (2016). *Weekend specialist intensity and admission mortality in acute hospital trusts in England: A cross-sectional study*. *The Lancet*, 388(10040), 178–186.
- Anselmi, L., Meacock, R., Kristensen, S. R., Doran, T., & Sutton, M. (2017). *Arrival by ambulance explains variation in mortality by time of admission: Retrospective study of admissions to hospital following emergency department attendance in England*. *BMJ Quality & Safety*, 26(8), 613–621.
- Bell, M., & Bloom, J. (2020). *Patient complexity and weekend mortality: Rethinking the weekend effect*. *Medical Care*, 58(7), 601–608.
- Edwards, N. (2019). *Organisational models of hospitals and their impact on performance*. *Health Policy*, 123(7), 635–643.
- Freemantle, N., Ray, D., McNulty, D., et al. (2015). *Increased mortality associated with weekend hospital admission: A case for expanded seven-day services?* *BMJ*, 351, h4596.
- Honeyford, K., Cecil, E., Loebinger, M. R., Bottle, A., & Shovlin, C. L. (2018). *The weekend effect: Does hospital mortality differ by day of the week?* *Journal of Health Services Research & Policy*, 23(2), 102–109.
- Krumholz, H. (2014). *Big data and new knowledge in medicine: The thinking, training, and tools needed for a learning health system*. *Health Affairs*, 33(7), 1163–1170.
- Lilford, R., & Pronovost, P. (2010). *Using hospital mortality rates to judge hospital performance: A bad idea that just won't go away*. *BMJ*, 340, c2016.
- McIsaac, D. I., Wijeysundara, D. N., Huang, A., Bryson, G. L., van Walraven, C., & Forster, A. J. (2015). *Association of day of the week of surgery with postoperative mortality and complications*. *CMAJ*, 187(9), E349–E357.
- Palmer, W. L., Bottle, A., Davie, C., Vincent, C., & Aylin, P. (2019). *Dying for the weekend: A critical review of the weekend effect in hospital mortality*. *BMJ Quality & Safety*, 28(8), 604–615.
- Quinteros, M. E., Morales, G. A., Zúñiga, Á. E., Núñez, M. L., Icaza, M. G., & Galdames, C. A. (2016). Weekend effect on mortality: A cross-sectional study, Chile 2014. *Medwave*, 16(Suppl 6), e6717. <https://doi.org/10.5867/medwave.2016.6717>
- Quirós-González, V., Bueno, I., Goñi-Echeverría, C., García-Barrio, N., del Oro, M., Ortega-Torres, C., Martín-Jurado, C., Pavón-Muñoz, A. L., Hernández, M., Ruiz-Burgos, S., Ruiz-Morandy, M., Pedrera, M., Serrano, P., & Bernal, J. L. (2022). ¿Qué hay del efecto fin de semana? Impacto del día de ingreso sobre la mortalidad intrahospitalaria, la duración de la estancia y el coste de la hospitalización. *Journal of Healthcare Quality Research*, 37(6), 366–373.



- Ricciardi, R., Nelson, J., Griffith, J., et al. (2018). *Do outcomes after emergency general surgery differ on weekends?* Jornal of the American College of Surgeons, 226(5), 849–857.
- Ranji, S. R. (2017). *Hospital organization and patient outcomes.* Annals of Internal Medicine, 166(9), 695–696.
- Tolvi, M., Mattila, K., Haukka, J., et al. (2020). *Analysis of weekend effect on mortality by medical specialty in Helsinki University Hospital over a 14-year period.* Health Science Reports, 3(2), e164.
- Walker, A. S., Mason, A., Quan, T. P., et al. (2017). *Mortality risks associated with emergency admissions during weekends and public holidays: An analysis of electronic health records.* The Lancet, 390(10089), 62–72.
- Zapf, A., Maass, C., Gunster, C., et al. (2015). *Mortality of emergency general surgical patients admitted on weekends: Nationwide analysis.* Annals of Surgery, 262(6), 1055–1061.





# DATOS Y GOBERNANZA: HIPERDENSIFICACIÓN, CRISIS AMBIENTAL Y BRECHAS DE INFORMACIÓN A PARTIR DEL CASO DE ESTACIÓN CENTRAL, CHILE



## FELIPE MUÑOZ VALLEJOS

Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Estación Central. Chile.  
Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Pùblicas, Universidad de Santiago de Chile.  
felipemunozv@gmail.com

ID-ORCID: 0009-0003-1457-0231

---



## RAFAEL HUERTA MIRANDA

Ilustre Municipalidad de Estación Central. Chile. Sociólogo, Universidad de Chile. Estudiante de Magíster en Ciencia de Datos, Pontificia Universidad Católica de Chile.  
rafaelhuerta.m7@gmail.com

ID-ORCID: 0009-0001-3148-0751

---



## FELIPE TRUJILLO BILBAO

Universidad Alberto Hurtado, Chile. Antropólogo, Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Historia de Chile Contemporáneo, Universidad Alberto Hurtado. Doctor en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.  
ftrujillo@uahurtado.cl

ID-ORCID: 0000-0001-9198-9034

---



## RESUMEN

**Palabras clave:**

*Hiperdensificación; Gobernanza de datos; ODS 11; Zona de sacrificio urbano; Planificación basada en evidencia; Estación Central.*

**Keywords:**

*Hyper-densification; Data governance; SDG 11; Urban sacrifice zone; Evidence-based planning; Estación Central*

La vertiginosa transformación urbana de Estación Central, impulsada por la hiperdensificación inmobiliaria y la migración reciente, plantea desafíos críticos para la planificación sostenible bajo el ODS 11. Este ensayo analiza los primeros meses de implementación del primer Plan Regulador Comunal (2025), argumentando que, si bien este instrumento subsana vacíos normativos históricos, carece de la articulación metropolitana necesaria para gestionar fenómenos complejos que desbordan los límites comunales. A través de tres ejes —gestión de datos, sostenibilidad ambiental y seguridad pública—, se examina cómo la falta de información local impide estimar correctamente la demanda de servicios, generando colapsos operativos y una degradación del espacio público que la nueva normativa no logra revertir retroactivamente. Se concluye la necesidad urgente de sistemas de gobernanza multinivel y toma de decisiones basada en evidencia para transitar desde la contención de la crisis hacia la inteligencia territorial.

## ABSTRACT

The swift urban transformation of Estación Central county driven by real estate hyper-densification and recent migration, poses critical challenges for sustainable planning under SDG 11. This essay analyzes the scenario during the first months of implementation of the first Communal Regulatory Plan 2025, arguing that while this instrument fills historical regulatory gaps, it lacks the metropolitan articulation required to manage complex phenomena transcending communal borders. Through three axes—data management, environmental sustainability, and public security—the study examines how the absence of local information hinders the correct estimation of service demand, resulting in operational collapses and public space degradation that new regulations cannot retroactively reverse. The article concludes on the urgent need for multi-level governance systems and evidence-based decision-making to transition from crisis containment to territorial intelligence.



## **INTRODUCCIÓN**

Desde el año 2008 en adelante, la comuna de Estación Central, ubicada en el sector poniente de la ciudad de Santiago, Chile, ha experimentado una vertiginosa transformación urbana. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas , al año 2008 la comuna contaba con 125.000 habitantes aproximadamente, y al año 2024 registraba un estimado de 220.000 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2024). Tres factores catalizadores han sido los principales motores de este cambio: un período de auge inmobiliario especulativo, un crecimiento demográfico sostenido y un influjo migratorio internacional sin precedentes en la historia reciente del país (Rojas, 2020). En la transformación urbana de Estación Central destacan la rapidez y magnitud del proceso, debido al tipo de producto inmobiliario construido: desarrollos inmobiliarios hiperdensos (Jiménez et al, 2025). Las megaestructuras que se edificaron en el período superan los treinta pisos y ascienden a más de mil unidades de departamentos, las cuales conviven con los tradicionales sectores de baja densidad ya presentes en la comuna (Rojas, 2020).

Si bien la verticalización puede traer consigo efectos positivos para la vida urbana, tales como la masificación y diversificación de acceso a la vivienda, disminución de tiempos de desplazamiento, revitalización de espacios públicos, entre otros, puede evidenciar también efectos negativos, así como destrucción del tejido urbano, aumento del precio del suelo, colapso de servicios (debido al aumento poblacional), creación de espacios residuales, cambios en las formas de integración social, entre otros (Rojas, 2020). Este acelerado cambio urbano, sin un acompañamiento institucional adecuado, evidencia externalidades negativas que representan un importante desafío, interpelando directamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 (ODS 11) de las Naciones Unidas, el cual llama a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (CEPAL, 2018). Por tanto, este ensayo se enfoca en proponer una reflexión en torno al caso de Estación Central, que permite avanzar hacia una evaluación crítica de la capacidad de los Estados para traducir el espíritu de la sostenibilidad en herramientas de planificación eficaces y socialmente justas, a partir del caso de una comuna que ha recibido creciente atención por su reciente proceso de transformación urbana.

La ausencia de un Plan Regulador Comunal (PRC) en Estación Central tiene un origen estructural ligado a su fundación en 1985, cuando la comuna se creó unificando territorios segregados de cuatro comunas distintas (Santiago, Quinta Normal, Pudahuel y Maipú), heredando así una normativa fragmentada y obsoleta, con reglas que en algunos casos databan de 1939 o 1965. Esta configuración generó un vacío normativo, específicamente en el sector nororiente, donde al no existir planificación local propia, se aplicaron las normas supletorias del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, un instrumento que no establecía límites de altura ni densidad habitacional. Aunque hubo un intento concreto de aprobar un PRC cerca del año 2007 no se materializó, lo que perpetuó un escenario de desregulación que permitió al mercado inmobiliario operar sin las restricciones de constructibilidad presentes en el resto de la ciudad, lo que ha generado las externalidades y desafíos para la gestión pública que aquí analizamos (Muñoz 2024).



La reflexión que aquí se presenta se sitúa en un momento de transición enfocado en el escenario de los primeros meses de vigencia del Plan Regulador Comunal (PRC, 2025). Si bien las causas de la hiperdensificación y sus externalidades negativas son objeto de un continuo debate teórico y político, este ensayo se concentra en los desafíos de la gobernanza urbana que se impondrán a futuro. Los desafíos actuales que enfrenta la gestión pública en Chile sobreponen las fronteras administrativas y normativas de cada organismo o servicio (PNUD, 2025). Fenómenos como la pobreza multidimensional, la exclusión territorial, la inseguridad pública, entre otros, de naturaleza multicausal, requieren superar la arquitectura actual del Estado que piensa y actúa por sectores con respuestas fragmentadas. Esta dispersión y falta de mirada sistémica a las problemáticas actuales, pone en duda la capacidad de la gestión pública para materializar ciudades sostenibles. El cumplimiento del ODS 11, estará directamente supeditado a dos imperativos institucionales: la habilidad para traspasar la frontera administrativa comunal, reconociendo la naturaleza metropolitana de los flujos de población y servicios, y la obligación de reaccionar eficazmente a los indicadores de saturación en un escenario urbano inherentemente dinámico y cambiante.

Estos desafíos de gobernanza son examinados a través de tres ejes de análisis específicos, identificados como las áreas críticas donde la fricción entre la norma regulatoria y la compleja realidad urbana se manifestará con mayor intensidad: (1) Datos y Gestión Pública, un eje que examina cómo la falta de producción y manejo adecuado de datos para la estimación de servicios es una expresión sintomática de la ausencia de una planificación macro y una mirada sistémica, y aborda la urgente necesidad de una gestión pública informada; (2) Dimensión Ambiental, centrada en el déficit de espacios públicos y las consecuencias sociales de la saturación; y (3) Seguridad Pública, analizada como un fenómeno apremiante que, al sobreponer la dimensión administrativa, exige un abordaje integrado que incorpore la gestión estatal, el manejo de datos y las implicancias de la segregación urbana.

Bajo este marco analítico, el presente ensayo se centra en examinar el caso de Estación Central no como una anomalía urbana, sino como la expresión territorial de una tensión crítica entre la modernización normativa del nivel central y las capacidades reales de implementación local. A través del análisis de tres dimensiones desafiantes para la gestión pública —la gestión de información, la sostenibilidad ambiental y la seguridad pública—, se sostiene que la crisis de habitabilidad en la comuna responde a una arquitectura estatal fragmentada que continúa operando mediante silos sectoriales, lo que impide el despliegue de respuestas coherentes frente a problemas que son intrínsecamente multidimensionales. En consecuencia, se argumenta que para alinear el desarrollo de la comuna con los estándares de la Nueva Agenda Urbana y el ODS 11, se requiere trascender las intervenciones aisladas y avanzar hacia sistemas de gobernanza conectados que restituyan la función social y ecológica del territorio.



## I.DATOS Y GESTIÓN PÚBLICA

El acelerado proceso de transformación digital que se vive actualmente está reconfigurando el desarrollo social y económico a nivel mundial, exigiendo una rápida adaptación por parte de organismos de la administración pública. De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, elaborado por el Centro Nacional de Inteligencia Artificial, Chile se ubica en el puesto nº1 de países latinoamericanos en lo que respecta a investigación, desarrollo, adopción y gobernanza de herramientas de Inteligencia Artificial (Centro Nacional de Inteligencia Artificial [CENIA], 2025). La implementación de estrategias como la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado (Chile, 2019), la Política Nacional de Inteligencia Artificial (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2025), la Ley 21.663 Marco de Ciberseguridad (Chile, 2024), son ejemplos de importantes orientaciones y esfuerzos a nivel Central que, sin embargo, no tienen una traducción inmediata ni una articulación efectiva en la gestión de los gobiernos locales, por motivos que expondremos en esta sección.

Las problemáticas generadas por la hiperdensificación y la sobredemanda de servicios en Estación Central deben ser analizadas como un síntoma de la tensión estructural entre el diseño centralizado de políticas y la capacidad-heterogeneidad local. De acuerdo con Cienfuegos, Penaglia y León (Cienfuegos et al., 2024), numerosos son los modelos *top-down* que, al buscar estandarizar procesos sin considerar la diversidad financiera y territorial de las comunas, conducen inevitablemente a dificultades durante su implementación. La falta de producción de datos robustos y centralizados a nivel local no es solo una omisión, sino el resultado de un sistema que ha fallado en adecuar sus instrumentos de planificación a escenarios dinámicos y problemas complejos, tales como el crecimiento demográfico y la migración masiva (Steenmans et al., 2023). Un ejemplo de sobredemanda corresponde al Centro de Salud Familiar (CESFAM) Las Mercedes, ubicado en el sector norte de la comuna, el cual fue inaugurado el año 2013 para una capacidad máxima de cobertura de 30.000 inscritos, y al año 2024 presenta un total de población inscrita validada por FONASA de 47.225 personas. Este tipo de situaciones invita a preguntarnos ¿Cómo garantizar la disponibilidad de horas, insumos médicos e infraestructura necesaria para un funcionamiento al 157% de su capacidad? ¿De qué manera nos adecuamos como gobierno local a la sobredemanda de servicios en áreas como la matrícula estudiantil, la salud primaria y recolección de residuos, entre otros? Hemos advertido y aquí explicamos que la principal dificultad reside en la disponibilidad de datos que nos permitan contar con modelos de estimación óptimos frente a un escenario dinámico de aumento poblacional<sup>1</sup>. Según las estimaciones y proyecciones de población en base al CENSO 2017 (INE, 2024), la estimación de población para la comuna era de 221.000 habitantes aproximadamente, de acuerdo con los últimos resultados presentados por el CENSO 2024 (INE, 2025), la comuna

<sup>1</sup> Además, existe una gran oportunidad de reflexión en torno a la integración de datos producidos por otras instituciones. En este ensayo no ahondamos en la oportunidad que genera la colaboración con la capacidad de producción de datos y seguimiento que tienen think tanks y universidades. Este tema si ha sido trabajado en otras investigaciones que abogan por la noción de “gobernar ciudades informadas” y tiene ejemplos recientes que merecen la atención para entender el cambiante panorama sociodemográfico de nuestras comunas, como lo es el mapa interactivo de inversiones chinas en América Latina y el Caribe, que permite mostrar el avance de la presencia de nuevos actores privados y los servicios que proveen. Véase: <https://iclac.cl/mapa-repositorio-regional-de-inversiones-chinas/>.



presentaba alrededor de 181.000 personas censadas el 2024. Si bien el organismo aún no presenta un estimativo de población no censada, todo parece indicar que el total de la población estimada estaría alrededor de las 200.000 personas. ¿Cómo pasamos de estimar sobre 221.000 personas a menos de 200.000 en un año? ¿Qué mecanismos debemos adecuar en nuestros diseños de proyectos para calcular la población beneficiaria de ellos, si las estimaciones de población varían tan ampliamente? ¿Cómo podemos diseñar programas, planes y proyectos para menos población, si nuestras unidades municipales evidencian un aumento de demanda sostenido estos últimos años?

Las dificultades para cuantificar con precisión la demanda de servicios básicos y equipamiento social constituyen uno de los principales desafíos para avanzar hacia el ODS 11 sobre ciudades sostenibles, foco de nuestra reflexión. Teniendo como referencia el marco de *Evidence-Based Decision-Making* (EBDM), la gestión pública aspira a la eficiencia y efectividad mediante el uso riguroso de datos (Mills et al., 2021). Para el caso de Estación Central, la falta de producción de información actualizada y desagregada de población residente, flotante o la intensidad del uso de espacios públicos, revela una falla en una función crítica de la toma de decisiones basada en evidencia, la cual corresponde a las decisiones estratégicas que deben tomar los gobiernos locales. La sobredemanda de servicios que aquí mencionamos se erige como un problema multifactorial que debe enfrentarse con evidencia que permita el diseño de cambios estructurales, puesto que el déficit de datos es en rigor un déficit de visión estratégica que impide el desarrollo adecuado de las políticas a nivel local y por ende aleja el horizonte de sustentabilidad a la que nos invita el ODS 11.

Un aspecto fundamental del desafío radica en la calidad de los datos a utilizar. Marcos de referencia como las *Smart cities* (Mills et al., 2021) o el modelo de Gobernanza y Administración Pública Inteligente (GAPI), permiten la utilización de variadas herramientas tecnológicas, tales como algoritmos predictivos, *big data*, automatización de procesos, participación digital, entre otros, con el fin de contar con una gestión pública orientada por los principios de agilidad, flexibilidad e inteligencia. Pese al interés inicial de utilizar la cantidad ingente de información generada y disponible día a día, para optimizar decisiones operacionales, se corre el riesgo de generar soluciones tácticas irrelevantes o inexactas para los problemas complejos presentes en la comuna. Fenómenos como la segregación urbana, la inseguridad pública, la convivencia en alta densidad, requieren tanto de una estadística poblacional adecuada como de indicadores que integren una dimensión cualitativa, pero sistematizada, sobre patrones de uso de espacios, movilidad y percepción de seguridad. Por todo lo anterior es necesario que el intento de regulación esté sustentado en principios como el *Evidence-Based Decision Making*, (Mills et al., 2021; Bottero et al, 2021) para que iniciativas como la reconversión de espacios públicos o el aumento de áreas verdes, reflejen un entendimiento profundo de la realidad social y no solo la optimización algorítmica de indicadores u otro tipo de decisión en el orden de lo que Claudio Ramos ha denominado como los factotem de la producción de datos en la gestión chilena (Ramos Zincke, 2016).

El fracaso en la estimación de la demanda de servicios, por lo tanto ejemplifica el “Síndrome del superhombre”, diseño centralizado con metas ambiciosas que ignoran la realidad de los



implementadores (Cienfuegos et al, 2024), dejando a gobiernos locales como el de Estación Central, sin las herramientas ni la evidencia necesaria para gestionar los desafíos urbanos en curso. Pese a las falencias de implementaciones de políticas diseñadas centralmente, *top-down*, es necesario reconocer también errores e inercia política a nivel local. A menudo, los actores locales tienen pocos incentivos para proponer el rediseño de programas, una dependencia financiera y operativa del nivel central. En Estación Central, esto se ha expresado en mantener y replicar soluciones a pequeña escala, enfocadas en *contener* las problemáticas urbanas evidenciadas. Un primer paso para superar esta fase, es la generación de un sistema de datos integral e infraestructura para procesar datos comunales como indicadores de las gestiones realizadas de manera adecuada. Este esfuerzo, sin embargo, requiere un proceso colaborativo multinivel, superando la actual falta de formalización sobre cómo los datos son recopilados, procesados y analizados en la toma de decisiones. Aquí sostendemos que esta gestión integrada de los datos contribuiría a superar la fragmentación de la gestión pública y el déficit de estructuras de coordinación, barreras iniciales para que la modernización y la eficiencia se traduzcan en impactos significativos (PNUD, 2025).

La literatura reciente evidencia que la gestión de datos en el ámbito municipal chileno enfrenta una paradoja de éxito técnico sin impacto social, donde la producción de información no se traduce necesariamente en transparencia efectiva ni en participación ciudadana incidente. Según Cienfuegos et al. (2024), instrumentos clave como el Diagnóstico Nacional de la Calidad de la Gestión Municipal operan bajo una lógica de autoevaluación basada en la fe pública, careciendo de mecanismos de validación de evidencias que permitan a la ciudadanía auditar la realidad reportada por los municipios. Esta desconexión impide que los diagnósticos se utilicen para la toma de decisiones estratégicas o la rendición de cuentas (*accountability*), transformándolos en trámites burocráticos desconectados del valor público que podrían otorgar. Para revertir esto, orientaciones como la Nueva Agenda Urbana (2017) establecen como imperativo la creación de plataformas de datos abiertas, accesibles y participativas, que utilicen tecnologías de la información (TIC) no solo para mejorar la eficiencia administrativa, sino para empoderar a mujeres, jóvenes y grupos vulnerables en el ejercicio de su responsabilidad cívica y control democrático. En el contexto de crisis de planificación como la de Estación Central, la falta de datos oficiales confiables y actualizados demuestran que la transparencia de datos no es un lujo técnico, sino un requisito basal para evitar la captura del desarrollo urbano por intereses especulativos y para fundamentar una gobernanza empírica que integre la visión de la comunidad,

En definitiva, cerrar la brecha de gobernanza y datos en Estación Central no depende únicamente de la adopción tecnológica como proponen los enfoques tecnooptimistas, sino de un giro estructural hacia una gestión de datos ética y estratégica para la sofisticación normativa nacional y los desafíos propios de la administración local. La evidencia expuesta confirma que persistir en modelos de planificación estáticos, basados en métricas desactualizadas o fragmentadas, fuerza al gobierno local a administrar la crisis de manera reactiva, profundizando las asimetrías del desarrollo urbano y evitando que la gestión avance en materia de sustentabilidad. Por consiguiente, cuando observamos la comuna con



los estándares del ODS 11 se hace patente la necesidad de instaurar sistemas de inteligencia territorial robustos y multinivel. Solo mediante la construcción de una infraestructura de datos integrada —que articule la precisión cuantitativa (EBDM) con la dimensión cualitativa de la habitabilidad— será posible transformar la incertidumbre demográfica actual en políticas públicas basadas en evidencia, capaces de restituir la gobernabilidad y garantizar la función social de la ciudad frente a los desafíos de la hiperdensificación.

## II. MEDIOAMBIENTE

La dimensión ambiental está en el centro de lo que se entiende en la investigación reciente como una transformación en la vida de las personas. Por eso, y en sintonía con lo declarado en el ODS 11.6, un desafío principal de los gobiernos locales es la capacidad de reducir el impacto negativo de las ciudades enfocándose primordialmente en la gestión de desechos y la calidad del aire, entre otros indicadores. Especialistas en la gestión de desechos urbana y políticas públicas como el politólogo mexicano Raúl Pacheco han insistido en que las últimas décadas han estado marcadas por un incremento de la toma de decisiones en base a información e indicadores económicos de la gestión pública por sobre la doctrina que denomina “sticks, carrots and sermons” (Bemelmans-Videc et al., 2011) que priorizaba la sanción y los instrumentos regulatorios por sobre la toma de decisiones basadas en evidencia para la gestión municipal en materia ambiental (Pacheco-Vega, 2020). Estas limitaciones de los modelos de política para la gestión ambiental deben entenderse adecuados al contexto chileno y específicamente a la situación específica de densificación de Estación Central, poniendo en el centro del análisis factores como la segmentación socio espacial y la sobrecarga de los espacios públicos y servicios, cuestión que ya ha sido advertida previamente por investigación social en el área (Anand et al., 2018; Del Río, 2017; Vicuña Del Río, 2020).

La evidencia examinada, junto con la presentada en estudios previos (Muñoz, 2024) sugiere que la configuración actual de Estación Central presenta un escenario donde la dinámica de rentabilidad inmobiliaria se desvinculó de la capacidad de soporte del territorio. Esta caracterización se sustenta en indicadores cuantitativos de saturación, evidenciados en densidades que alcanzan los 15.000 habitantes por Ha en ciertos sectores, lo que ha generado una presión crítica sobre la infraestructura sanitaria y de servicios. Asimismo, el deterioro de la calidad ambiental consolida un fenómeno de hacinamiento relativamente institucionalizado que compromete significativamente los estándares de salud pública y sostenibilidad urbana promovidos por el ODS 11.

Por consiguiente, la sostenibilidad y las consideraciones ambientales en general se erigen como una grilla para analizar el fenómeno de la hiperdensificación, en tanto revelan la compleja interacción entre el crecimiento urbano desregulado, la segregación socioespacial y los riesgos del entorno. Aquí proponemos una mirada desde el ODS 11 en las estrategias de desarrollo urbano con el objetivo no solo de establecer un estándar normativo, sino que también visibilizar las agudas tensiones entre la rápida verticalización y la necesidad de ciudades inclusivas y resilientes (García et al., 2025; Hidalgo Dattwyler et al., 2021). Si bien la implementación de infraestructura verde y políticas coordinadas ofrecen vías potenciales de



mitigación, la persistencia de desafíos en la gobernanza marcados por la fragmentación de datos y las limitaciones de las métricas cuantitativas tradicionales para estimar la demanda real, hacen imperativo adoptar enfoques más integrales y comunitarios que superen la actual sectorización de la gestión urbana (Orellana et al., 2022).

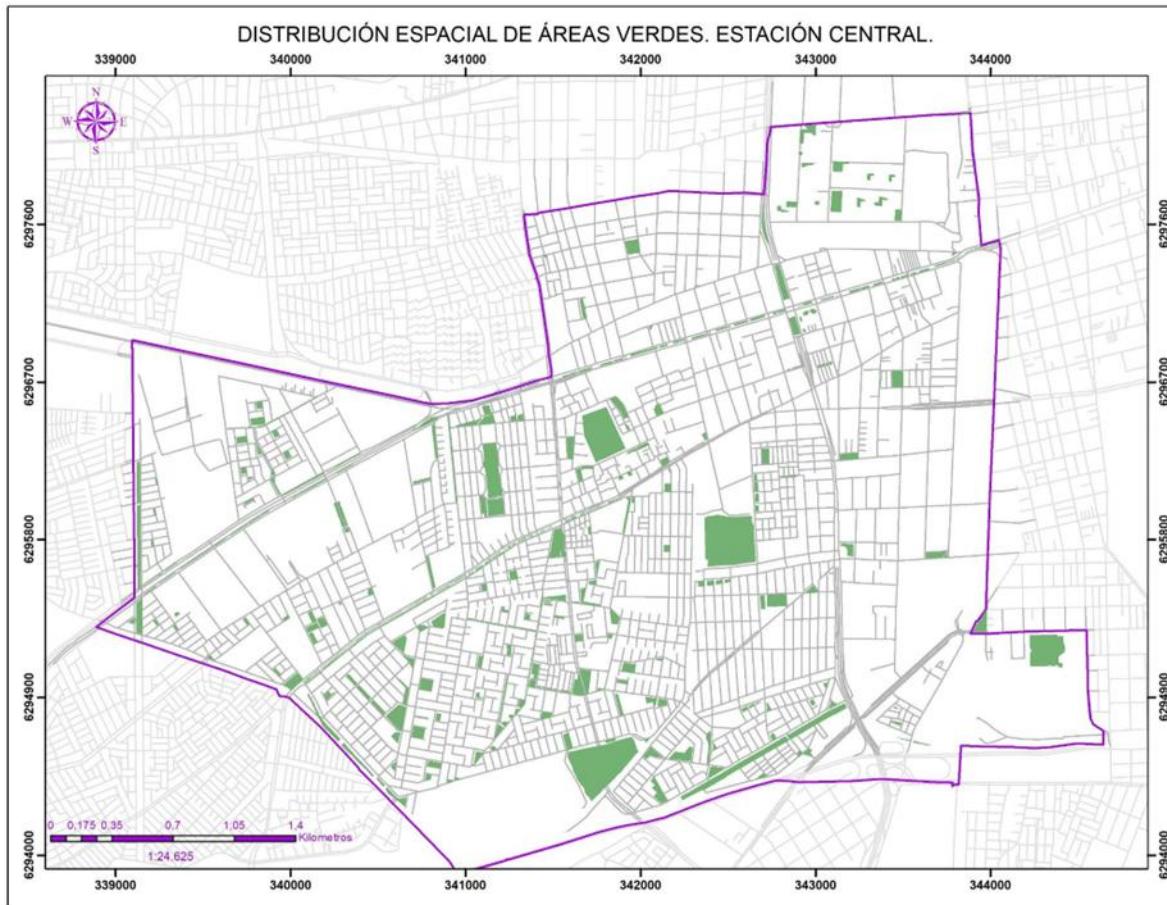
Al observar con más detenimiento la investigación social reciente en torno a la gestión ambiental municipal en perspectiva comparada, es posible notar un decrecimiento notorio del tecno-optimismo (Repetto et al., 2021), por un lado, pero también un llamado a depositar la producción y gestión de los datos desde los gobiernos locales para así disminuir dependencias en firmas privadas (Strzelecka, 2025). Estas investigaciones coinciden en mostrar cómo son simultáneamente necesarias las estrategias consorciadas entre *policymakers* y el mundo de la producción y gestión de datos para poder hacer frente a la multidimensionalidad del problema de la gestión ambiental en ciudades hiperpobladas, como es el caso de *New York* (ESRI, 2024).

Si bien Estación Central se ha enfrentado a desafíos específicos que resultan del modelo de densificación vertical que se puede observar en la comuna, estos desafíos se pueden observar en otros lugares que han experimentado crecimiento demográfico pronunciado (Vicuña et al., 2019). Los esfuerzos de los gobiernos locales en la materia suelen verse limitados por capacidades institucionales muy fragmentadas y por otras dinámicas de exclusión urbana propias de la neoliberalización del mercado del suelo (López-Morales et al., 2025). Ahora bien, en el caso específico de los desafíos ambientales que enfrenta el actual contexto de hiperdensificación de la comuna de Estación Central es posible encontrar que el monitoreo y evaluación de la sostenibilidad ambiental en la comuna de Estación Central es esencial para la planificación y gestión del territorio a corto, mediano y largo plazo. Lo anterior se fundamenta a partir del hecho de que en la actualidad las dinámicas climáticas decantan en fuertes fluctuaciones de los patrones climáticos generando eventos extremos, de lluvia, calor, viento, entre otros, generando afectaciones a todos los ámbitos de la vida en los barrios. Se debe tener en consideración que la infraestructura verde de Estación Central abarca aproximadamente 900.000 m<sup>2</sup> sumando plazas públicas, platabandas de avenidas principales como la Alameda y parques no administrados por el municipio; sin embargo, su distribución revela una tensión crítica respecto a la densidad poblacional. La presión de uso es desigual: mientras el eje Alameda concentra la mayor densidad habitacional, es paradójicamente el sector con menor disponibilidad de áreas verdes, exemplificado en el cuadrante norte donde apenas cuatro plazas deben dar soporte a una población estimada de 30.000 habitantes. Para sostener el estándar de estos espacios ante tal sobredemanda, el municipio ha desplegado un equipo de 314 funcionarios dedicados a la mantención diaria, aunque el desgaste por el uso intensivo sigue siendo un desafío constante.

Un ejemplo que ilustra el desajuste entre la capacidad institucional y la demanda real se observa en el mantenimiento de las áreas verdes de la comuna, lo que constituye un caso paradigmático de los desafíos en la estimación de la demanda de servicios ambientales. Si bien el municipio dispone de un cuerpo estable de aproximadamente 314 trabajadores dedicados a la jardinería o aseo y ornato, la intensidad del uso del espacio público por parte



de la población flotante y residente impide la regeneración efectiva de la capa vegetal y el mantenimiento del ornato. Este fenómeno confirma que, aunque el nuevo Plan Regulador Comunal (PRC 2025) pueda frenar el crecimiento del stock inmobiliario futuro, carece de mecanismos retroactivos para solucionar la falta de reconversión de espacios públicos (Yan et al., 2022; Yang et al., 2025). Así, la sobrecarga del espacio público no es un acto de incapacidad de gobernar con datos, sino la consecuencia directa de una planificación que subestimó sistemáticamente la carga de uso de los suelos y que desafía el tipo de estimación que se debe hacer para la gobernanza local (Yang et al., 2025).



**Figura 1.** Distribución de áreas verdes en la comuna de Estación Central. Fuente: Elaboración propia (2025).

En cuanto a la gestión de residuos, la comuna muestra una tendencia caracterizada por la disminución progresiva de la basura domiciliaria, que bajó de 84.277 toneladas en 2022 a cerca de 71.926 toneladas en 2025, sin presentar colapsos en la ejecución del servicio. Este descenso se vincula directamente al fortalecimiento del reciclaje, que evolucionó desde la labor de recicladores de base hasta la implementación de convenios en el marco de la Ley REP en 2023, logrando duplicar la recolección domiciliaria entre 2023 y 2024. Las proyecciones actuales a fines de 2025 sugieren que se alcanzarán las 1.600 toneladas de material reciclado al cierre del año, consolidando una gestión más eficiente de los desechos.



Como ya se ha expuesto anteriormente<sup>2</sup>, la crisis de habitabilidad en Estación Central se manifiesta materialmente a través de externalidades que desbordan la gestión municipal tradicional, específicamente el colapso de los sistemas de recolección de residuos y la contaminación acústica crítica. Estas problemáticas no deben interpretarse como eventos aislados o meras molestias vecinales, sino como indicadores tangibles de zonas altamente demandadas urbanísticamente donde la infraestructura sanitaria y de convivencia ha sido superada por una densidad poblacional que como hemos argumentado en el acápite anterior, no había una correcta estimación de su demanda. La acumulación de desechos en el espacio público y la saturación auditiva actúan como síntomas de una ruptura en la calidad de vida cotidiana, consolidando un escenario donde el bienestar social se ve comprometido por la falta de equipamiento y soporte (Aquino et al., 2014).

El fracaso en la estimación correcta de la demanda de servicios, por lo tanto, trasciende la congestión de la infraestructura sanitaria lo que sobrecarga elementos críticos para el soporte vital de la comuna: su medio ambiente. Esta suerte de ceguera operativa impide dimensionar el metabolismo real de la ciudad densificada. Así, la falta de datos robustos no es una mera cuestión técnica, sino la causa estructural que transforma la gestión de residuos y el mantenimiento del espacio público en servicios reactivos y colapsados, incapaces de anticiparse a la carga que impone la nueva demografía.

Como se ha observado a lo largo de este ensayo, esta dimensión coincide en anunciar que la modernización digital por sí sola no garantiza la gobernanza efectiva si no se traduce en procesos concretos de toma de decisiones basada en evidencia. Como sostienen Mills et al. (2021), la literatura reciente sobre las “Smart Cities” advierte que existe una brecha crítica entre la disponibilidad tecnológica y el logro real de objetivos de sostenibilidad urbana (Bouskela et al., 2016). Los autores plantean que, para que las ciudades inteligentes sean verdaderamente sostenibles, la gestión pública debe transitar desde la intuición o la inercia administrativa hacia modelos en los que la evidencia empírica rigurosa sea el insumo central para la formulación de políticas (Mills et al., 2021).

En el contexto de Estación Central, esta desconexión es más evidente. Mientras los marcos normativos nacionales promueven una gestión de datos avanzada, la realidad local carece de los mecanismos básicos de toma de decisiones necesarias para interpretar el territorio. Mills señala que la "calidad de la decisión" en la gestión pública depende directamente de la capacidad de procesar información sistemática y externa para reducir la incertidumbre (Mills et al, 2021). Al carecer de esta capacidad de procesamiento de datos en tiempo real sobre los flujos migratorios y residenciales, el municipio no opera con la claridad necesaria y, por ende, las intervenciones urbanas llegan tarde o bien están imprecisamente dimensionadas.

---

<sup>2</sup> Para más detalles sobre la reflexión que aquí retomamos y para evitar redundar en las referencias, todos los datos son obtenidos de Muñoz 2024 “Zona de sacrificio urbano: cómo la explosión inmobiliaria, demográfica y migratoria cambiaron Estación Central. Perspectivas desde el desarrollo sostenible para la comuna”. Tesis para el grado académico de Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.



Por consiguiente, el desafío de implementar el ODS 11 en la comuna no es solo de infraestructura física, sino también de infraestructura de toma de decisiones. La falta de alineación entre la teoría de la sostenibilidad urbana y la práctica operativa, un riesgo explícitamente identificado en la literatura, sugiere que sin la capacidad local para generar y analizar datos propios, cualquier Plan Regulador o política de seguridad será insuficiente para contener las externalidades de la hiperdensificación, por su naturaleza multidimensional, móvil y tendiente a la subestimación por parte de tomadores de decisión (Muñoz 2024).

Entender estas dimensiones ambientales para la gestión pública es clave cuando pensamos las ciudades desde una perspectiva conectada y orientada a lo que el PNUD entiende como “transformación en las vidas” (Braga-Orillard, 2025). Por eso ensayamos aquí una revisión del problema ambiental como una cuestión transversal y no sectorial dentro de los desafíos de la gestión local. A partir de los desafíos que dejó la influyente publicación de *Splintered Urbanism*, nos preguntamos junto a Kozak por el avance del debate en torno a la fragmentación urbana, área donde la investigación sobre medio ambiente en las ciudades ha aportado significativamente en los últimos años (Kozak, 2018). Tomamos en este ensayo esa invitación de re pensar las formas de entender, pero por sobre todo de generar herramientas para una gestión pública que tienda al decrecimiento de la fragmentación urbana<sup>3</sup>.

Finalmente, la crisis de habitabilidad se consolida a través de externalidades que desbordan la gestión tradicional, específicamente la gestión de residuos y la contaminación acústica (Muñoz, 2024). Estas problemáticas no son eventos aislados, sino resultados inmediatos del vacío normativo que permitió que la densificación ocurriera sin las infraestructuras de soporte adecuadas. La acumulación de desechos y los niveles de ruido<sup>4</sup> actúan como indicadores tangibles de una zona de sacrificio urbano donde la calidad de vida se ve comprometida diariamente (Muñoz Vallejos, 2024). Por consiguiente, cualquier intento de gobernanza futura que pretenda alinearse con los estándares de sostenibilidad del ODS 11 debe trascender la sectorización actual; requiere urgentemente integrar la producción de datos ambientales desde los gobiernos locales para disminuir la dependencia de métricas privadas y permitir una respuesta consorciada entre los tomadores de decisiones y la realidad material de la comuna (PNUD, 2025).

Frente a este escenario, la entrada en vigencia del nuevo Plan Regulador Comunal (PRC 2025) revela una limitación crítica: su incapacidad retroactiva. Si bien el instrumento

<sup>3</sup> Como lo menciona Kozak en su revisión, cuando señala que: “El tipo de separación característico de la que aquí llamamos genéricamente “ciudad industrial”, puede conceptualizarse apropiadamente mediante la noción de “segregación”, es decir “la distribución desigual de los grupos sociales en el espacio”, y cuantificarse a través de instrumentos tales como el Índice de Disimilaridad. Sin embargo, ciertas formas de separación, típicas en ciudades de la era postindustrial no son perceptibles a través de estas herramientas. Como ha demostrado Rodríguez Merkel (2011), la existencia de un asentamiento precario y un barrio cerrado en un mismo radio censal, por ejemplo, incide sobre los instrumentos que miden la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), disminuyendo el grado de segregación registrado. Este fenómeno, denominado por el autor como “falsa mixidad socio-espacial”, ilustra la necesidad de contar con otras herramientas interpretativas complementarias que sirvan para conceptualizar este tipo de puntos ciegos en las metodologías de medición de la SRS. Para comprender este tipo de problemáticas, el uso de otros conceptos, como el de “fragmentación urbana”, puede ser más productivo”, 19.

<sup>4</sup> Véase al respecto el Mapa de Ruido del Gran Santiago, publicado en 2023 por el Ministerio de Medio Ambiente. <https://ruido.mma.gob.cl/mapas-de-ruido/> consultado en diciembre 2025.



detiene el crecimiento de la densificación futura, carece de facultades para intervenir en la *irreversibilidad del stock* inmobiliario existente y habitado. Las evaluaciones técnicas cuantifican este desajuste en un déficit de casi 800.000 m<sup>2</sup> de áreas verdes necesarias solo para absorber el impacto del crecimiento ya consolidado. Esta cifra evidencia que la planificación anterior subestimó sistemáticamente la carga poblacional, generando una deuda de infraestructura que el nuevo marco normativo, por su naturaleza prospectiva, no puede subsanar. El desafío entonces es el de una gestión ambiental que tienda a la sustentabilidad a largo plazo y que utilice los datos disponibles para poder comprender la magnitud no solo del uso de los servicios medioambientales en la comuna sino también de su deterioro y sobreocupación actuales.

En síntesis, la saturación crítica de los servicios y el deterioro ambiental en Estación Central deben interpretarse como el síntoma de una fractura estructural entre el diseño de las políticas públicas y la heterogeneidad de la capacidad local. Siguiendo el análisis de Cienfuegos, Penaglia y León (2024) la aplicación de modelos de gestión descendentes que intentan estandarizar procesos sin considerar la diversidad financiera y territorial deriva inevitablemente en fallos de implementación. Esta desconexión se caracteriza por la imposición centralizada de metas ambiciosas que ignoran las carencias materiales de los ejecutores locales, sea en materia de gestión de datos o de capacidad de provisión de servicios. En este contexto, la gestión y adecuación de los datos termina formando parte de una ceguera operativa del municipio. Articulado a lo ya discutido en torno a los datos, queda pendiente articular esta reflexión ahora con la seguridad en clave municipal.

### **III. SEGURIDAD**

El análisis de la seguridad pública parte del reconocimiento de que la criminalidad y la violencia constituyen fenómenos complejos y multicausales, cuyo abordaje requiere lo que se ha denominado *sistemas de programas* robustos (PNUD, 2025). La respuesta estatal a las problemáticas de seguridad en las primeras décadas del siglo XXI se ha expresado de manera fragmentada y sectorial, al menos al mirar la experiencia chilena. Mientras el ODS 11 aboga por la creación de ciudades sostenibles y seguras, el aparato institucional ha operado mayormente bajo una lógica de cumplimiento técnico individual, donde cada repartición (Seguridad Municipal, Carabineros, Ministerios) es evaluada de manera sectorizada. A la fecha, Chile enfrenta una paradoja en términos de seguridad, a pesar de la alta percepción de inseguridad, superior a 87% en 2023, los datos oficiales del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) muestran una disminución significativa de la tasa general de delitos a nivel nacional entre 2017 y 2024. La tendencia muestra que los delitos comunes como hurtos y robos van a la baja, sin embargo delitos como homicidios (aumentando en 13 de 16 regiones) y violaciones (aumentando en 10 regiones) estarían contribuyendo a amplificar la sensación subjetiva de inseguridad (Del Solar, 2025).

Para el caso de Estación Central, el fenómeno de hiperdensificación en altura ha influido en un aumento en problemas de convivencia dado el aumento en los niveles de hacinamiento (Rojas, 2022) y destruido las condiciones ambientales necesarias para la prevención situacional, como ya hemos expuesto. Dentro de las externalidades negativas que han



tenido la hiperdensificación y el incremento poblacional exacerbado, podemos mencionar el aumento en la demanda de servicios (salud, educación, entre otros), la falta de espacios públicos y áreas verdes, el aumento del empleo informal y el comercio ambulante. Cuando la institucionalidad no logra articular respuesta frente a estas problemáticas urbanas, este vacío de autoridad puede ser llenado rápidamente por estructuras informales y/o delictivas. En este contexto, como plantea la conocida Teoría de las ventanas rotas (Kelling & Wilson, 1982)<sup>5</sup> la disponibilidad de servicios, el aseo, ornato y mantención de espacios públicos, dejan de ser temas estéticos para convertirse en factores de riesgo: un espacio público deteriorado y saturado es el escenario ideal para fomentar contextos delictivos.

De acuerdo con datos proporcionados por el nuevo Ministerio de Seguridad Pública los delitos denunciados en Estación Central, pertenecientes a la familia de Robos violentos registran 4.768 casos en 2023 y 4.623 casos en 2024. Para el caso del delito de Homicidio, se registran 20 casos para el 2023 y 18 casos para el 2024<sup>6</sup>. Considerando la tasa cada 100.000 habitantes, la Región Metropolitana registra una tasa de 5,2 homicidios y femicidios, mientras que Estación Central presenta un 8,1; en la familia Robos violentos Estación Central registra también una tasa cercana a dos veces la tasa regional. De acuerdo con registros propios del municipio, durante el 2025 estas cifras mantienen una tendencia similar, en conjunto con el aumento de lo que se ha denominado *nuevas criminalidades*, concepto que hace referencia al aumento de delitos como las extorsiones, los secuestros y el sicariato. Siguiendo con los registros del personal de Seguridad Comunitaria de la municipalidad de Estación Central, ruidos molestos, riñas y amenazas (entre vecinos) se encuentran dentro de los principales motivos por los cuales el personal municipal es solicitado. Tanto estas cifras como la aparición de nuevos patrones delictivos, transforman a la comuna de Estación Central en un nudo crítico de complejidad urbana y un escenario de intervención prioritaria para la institucionalidad pública. Esta singularidad exige una respuesta sistémica que combine multiplicidad de estrategias: desde la prevención situacional hasta estrategias de intervención orientadas a desarticular nuevas estructuras criminales. Si bien se han consolidado esfuerzos valiosos mediante instancias y mesas de trabajo entre los actores involucrados: Municipio, Carabineros, PDI, Fiscalía, organizaciones vecinales, sector privado; la magnitud del desafío actual requiere transitar hacia una gestión que permita sustentar mecanismos de colaboración e inyección de recursos permanentes.

En este contexto de complejidad, un factor determinante pero frecuentemente omitido es la fragilidad de la articulación entre la institucionalidad pública y la comunidad organizada. La evidencia señala que las soluciones integrales en seguridad pública requieren de la *coproducción* en los territorios locales, entendiendo que la sola represión o el enfoque punitivista son insuficientes si no se articulan instancias de colaboración con actores locales (Sagaris et al., 2025). En comunas con alta tensión urbana como Estación Central, la falta de mecanismos permanentes de integración con organizaciones como las Juntas de Vecinos (frecuentemente subutilizadas) limita la capacidad de respuesta institucional, pues se

<sup>5</sup> Véase el influyente trabajo publicado originalmente en The Atlantic:<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>, pero también en Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (2015). "Broken Windows". En *The City Reader* (6.<sup>a</sup> ed.). Routledge.

<sup>6</sup> Obtenidos en <https://cead.minsegpublica.gob.cl/>



desaprovecha su potencial como socios estratégicos para generar flujos de información y movilizar recursos comunitarios. Cuando la participación se limita a una relación paternalista o de control clientelar, se debilita el potencial del lazo social y se acelera el abandono de espacios públicos, facilitando que el miedo y la falta de supervisión vecinal consoliden círculos viciosos de inseguridad. Por lo tanto, la coproducción de seguridad pública, no solo requiere inyección de recursos financieros y técnicos, sino la creación y mantención de instancias que permitan a la ciudadanía organizada incidir efectivamente en el diseño e implementación de estrategias preventivas para hacer frente a la degradación de su propio entorno.

Finalmente, la complejidad del escenario en Estación Central demanda que la seguridad pública deje de ser gestionada como una respuesta reactiva y policial para consolidarse como un eje central más de la transformación urbana. Bajo la mirada sistémica que hemos defendido a lo largo de este texto, la superación de la fragmentación institucional requiere que las estrategias de seguridad converjan con la planificación del territorio y su habitabilidad. Esto implica que el cumplimiento del ODS 11 depende de la capacidad del Estado para diseñar instancias de gobernanza multinivel donde el diseño urbano, la accesibilidad pública y el control del entorno actúen como primera línea de prevención. Solo mediante una transición desde la “voluntad de coordinar” hacia una arquitectura institucional robusta, se podrá revertir el ciclo de degradación de la calidad de vida de nuestros vecinos y vecinas. En definitiva, el desafío de Estación Central revela que la seguridad pública en el siglo XXI es inseparable de la justicia urbana: un barrio cohesionado y un espacio público de calidad son, en última instancia, las herramientas más potentes para construir una ciudad sostenible.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

Lo aquí revisado apuntó a reflexionar en torno a que la actual crisis urbana y la dinámica de la especulación inmobiliaria, cuestión que nos revela la obsolescencia de una arquitectura estatal que aborda problemas urbanos complejos mediante respuestas sectoriales a menudo inconexas. Aunque la entrada en vigencia del Plan Regulador Comunal 2025 en Estación Central constituye un avance normativo indispensable para el futuro de la gestión pública de la comuna, la evidencia confirma su insuficiencia para gestionar la irreversibilidad del stock edificado que hoy define la materialidad de la comuna y sus dinámicas de uso y demanda de servicios. El ensayo apuntó a advertir cómo la administración local se enfrenta a la tarea de gobernar una densificación consolidada donde la saturación de infraestructuras y el deterioro de la calidad de vida exigen transitar desde la regulación prospectiva hacia una estrategia de mitigación adaptativa de la realidad existente, lo cual dialoga con el horizonte que propone el ODS 11.

Es posible aseverar entonces que la ceguera operativa en la gestión de datos funciona como un catalizador de la insostenibilidad en las dimensiones ambiental y de seguridad. La carencia de sistemas de información integrados impide estimar la demanda real de servicios y condena a la gestión pública a una operatividad reactiva incapaz de anticipar el impacto del hacinamiento institucionalizado, como lo menciona Rojas (2020, 2022). Este déficit de



inteligencia territorial debilita la prevención situacional y facilita que el deterioro físico del entorno propicie condiciones de inseguridad, validando la premisa de que el desorden urbano y la ausencia de control estatal se retroalimentan mutuamente (Repette et al, 2021; Mills et al., 2021).

Por consiguiente, este ensayo apunta a invitar a un giro paradigmático que sustituya la lógica de comportamientos administrativos para avanzar hacia sistemas de gobernanza multinivel. La consecución de ciudades sostenibles, según el mandato del ODS 11, requiere una intervención estatal que reconozca la escala metropolitana del conflicto y articule sus capacidades de inversión más allá de los límites municipales que hoy constriñen la gestión. En definitiva, la modernización del Estado debe materializarse en una infraestructura de toma de decisiones basada en evidencia que permita procesar la complejidad de la vida urbana y cerrar la brecha entre la planificación normativa y los complejos escenarios habitacionales vigentes.

En última instancia, avanzar hacia el logro del ODS 11 en Estación Central demanda trascender el ajuste normativo para restituir la gobernabilidad del territorio, centrado en el uso de datos sensibles a las maneras en que se generan las dinámicas ambientales y de seguridad de la comuna. En concordancia con los principios de la Nueva Agenda Urbana (2017) y los lineamientos sobre gestión integrada del PNUD (2025), el llamado es a abandonar la inercia sectorial para adoptar sistemas de inteligencia territorial que vinculen la evidencia con la acción pública. Esto es crítico para repensar modos de desmantelar la lógica de la zona de sacrificio urbano y garantizar, en la práctica y a nivel de diseño político, el derecho a una ciudad inclusiva, segura y resiliente.

## REFERENCIAS

- Álvarez-Rivadulla, M. J., Montero, S., & Villamizar Santamaría, S. (2019). *Hacia ciudades incluyentes: El ODS 11 y el reto de la segregación socioespacial en América Latina*. Universidad de los Andes, Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe.
- Anand, N., Gupta, A., & Appel, H. (2018). *The promise of infrastructure*. Duke University Press.
- Aquino, F. L., & Gainza, X. (2014). Understanding density in an uneven city: Santiago de Chile—Implications for social and environmental sustainability. *Sustainability*, 6(9), 5876–5897. <https://doi.org/10.3390/su6095876>
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. Transaction Publishers.
- Bouskela, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C., & Facchina, M. (2016). *The road toward smart cities: Migrating from traditional city management to the smart city*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0012831>
- CEPAL. (2018). *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016–2036*.
- Chile. (2019). *Ley N.º 21.180 sobre transformación digital del Estado* (Biblioteca del Congreso Nacional). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>



- Chile. (2024). *Ley N.º 21.663, ley marco de ciberseguridad* (Biblioteca del Congreso Nacional). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202434>
- Cienfuegos, I., Penaglia, F., & León, J. (2024). Diagnóstico de la gestión municipal en Chile: Evidencia desde la percepción de actores clave. *Revista de Administração Pública*, 58(1), e2022-0378. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220378>
- Del Río, M. V. (2017). Impact of intensive residential densification in Santiago's urban fabric segmentation: A quantitative standpoint. *Revista 180*, (40), 78–93.
- Del Solar, M. J. (2025, 8 de mayo). *Criminalidad en Chile: Dinámicas regionales* (Boletín Regional N.º 43). Faro UDD. <https://faro.udd.cl/files/2025/05/br-43-delitos.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Estimaciones y proyecciones de población 2002–2035 por comuna y área urbano-rural* [Base de datos]. <https://www.ine.gob.cl>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2025). *Censo 2024: Resultados*. <https://censo2024.ine.gob.cl/>
- Kozak, D. (2018). Revisando el debate sobre la fragmentación urbana: Una década y media después de “Splintering Urbanism”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (14), 15–22.
- Mills, D., Pudney, S., Pevcin, P., & Dvorak, J. (2021). Evidence-based public policy decision-making in smart cities: Does extant theory support achievement of city sustainability objectives? *Sustainability*, 14(1), Article 3. <https://doi.org/10.3390/su14010003>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2025). *Actualización de la Política Nacional de Inteligencia Artificial* (Decreto N.º 12). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1210664>
- Muñoz Vallejos, F. (2024). *Zona de sacrificio urbano: Cómo la explosión inmobiliaria, demográfica y migratoria transformó Estación Central* [Tesis de magíster, Universidad de Santiago de Chile].
- Orellana, A., Vicuña, M., Link, F., Perrozzi, A., Marshall, C., Truffello, R., & Señoret, A. (2022). Verticalization and socio-spatial configuration of Santiago. *AUS*, (31), 31–39. <https://doi.org/10.4206/aus.2022.n31-05>
- Pacheco-Vega, R. (2020). Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 620–635. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792862>
- Ramos Zincke, C. (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Repette, P., Sabatini-Marques, J., Yigitcanlar, T., Sell, D., & Costa, E. (2021). The evolution of city-as-a-platform: Smart urban development governance with collective knowledge-based platform urbanism. *Land*, 10(1), Article 33. <https://doi.org/10.3390/land10010033>
- Rojas, L. (2020). *Ciudad vertical: La nueva forma de la precariedad habitacional. Comuna de Estación Central (2008–2018)*.



- Rojas, L. (2022). El negocio del habitar: Gobernanza interna de las torres de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista INVI*, 37(105), 45–70. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.63796>
- Sabatini, F., Rasse, A., Cáceres, G., Robles, M. S., & Trebilcock, M. P. (2017). Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 79(2), 229–260.
- Steenmans, K., Robin, E., Acuto, M., Iwaszuk, E., & Garza, L. O. (2023). Governing the informed city: Examining local government strategies for information production, consumption and knowledge sharing across ten cities. *Urban Governance*, 3(4), 243–251. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2023.09.001>
- Vergara, J., & Asenjo, D. (2019). Arquitectura y densidad: Controversias en torno a los edificios de altura: El caso de Santiago de Chile. *Revista de Arquitectura*, 24(36), 32–39. <https://doi.org/10.5354/0719-5427.2019.53771>
- Vicuña del Río, M. (2020). Densidad y sus efectos en la transformación espacial de la ciudad contemporánea: Cinco tipologías para interpretar la densificación residencial intensiva en el Área Metropolitana de Santiago. *Revista 180*, (45), 112–126.
- Vicuña, M., Orellana, A., Truffello, R., & Moreno, D. (2019). Integración urbana y calidad de vida: Disyuntivas en contextos metropolitanos. *Revista INVI*, 34(97), 17–47.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- Yan, Y., Jaung, W., Richards, D. R., & Carrasco, L. R. (2022). Where did the ecosystem services value go? Adaptive supply, demand and valuation of new urban green spaces. *Resources, Conservation and Recycling*, 187, Article 106616. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2022.106616>
- Yang, Y., Jiang, L., Ma, X., Liu, S., & Wang, L. (2025). A comprehensive approach to identifying the supply and demand of urban park cultural ecosystem services in the megalopolis area of Shanghai, China. *Land*, 14(3), Article 455. <https://doi.org/10.3390/land14030455>





# GOBERNANZA ROBUSTA EN SALUD DIGITAL: EL CASO DE TELESALUD EN LA ATENCIÓN PRIMARIA CHILENA [2020 – 2025]<sup>1</sup>.



## BLANCA VELASCO VILLAFAÑA

Máster en Ciencias Económicas, Universidad de Paris VIII.  
Magíster en Desarrollo Urbano. P. Universidad Católica de Chile.  
blanca.velasco@usach.cl  
ID-ORCID: 0009-0004-5516-1909



## ISMAEL AGUILERA CORREA

Candidato a Doctor en Sistemas de Ingeniería, Universidad de Chile.  
Magíster en Ingeniería de Negocios con TI, Universidad de Chile.  
Magíster (c) en Gestión y Políticas Pùblicas, Universidad de Chile.  
iaguilera@ug.uchile.cl  
ID-ORCID: 0009-0003-4384-9821



## OSCAR MUÑOZ MOYA

Magíster (c) en Ciencias Sociales, Universidad de Chile.  
Magíster en Gerencia y Políticas Pùblicas, Universidad de Santiago de Chile.  
oscarmunoz@ug.uchile.cl  
ID-ORCID: 0009-0008-4128-2530

---

<sup>1</sup> Contar con Teletriage en Atención Primaria en Chile y expandirlo hacia Telesalud desde MINSAL ha sido fruto del esfuerzo y la motivación de un grupo de profesionales de distintos ámbitos (sector público, privado y academia), con el apoyo de OPS/OMS, quienes han trabajado desde 2020. Sin su perseverancia, conocimiento, trabajo multidisciplinario y capacidad para asumir retos complejos en salud pública, ni este trabajo ni este artículo habrían sido posibles. Reconocemos la colaboración especial en este artículo de las Dras. Carmen Aravena y Soledad Martínez; de los Dres. Camilo Becerra y Cristian González; del nutricionista Juan llabaca; del ingeniero biomédico Hernán Guajardo y el invaluable apoyo del Dr. Mario Cruz Peñate durante la pandemia.



## RESUMEN

**Palabras clave:**

*Gobernanza; Innovación Pública; Atención Primaria de Salud; Salud Digital; Eficiencia del Gasto Público.*

**Keywords:**

*Governance; Public Innovation; Primary Health Care; Digital Health; Management Efficiency.*

Los desafíos en la gestión de la demanda en la Atención Primaria de Salud (APS) constituyen una barrera estructural para la equidad y la optimización del gasto público. Este artículo analiza la trayectoria de implementación de la estrategia «Telesalud» (2020 – 2025), examinando su evolución desde una innovación local (bottom-up) hacia una política nacional de modernización estatal (top-down). Se utiliza un diseño de estudio de caso único con enfoque mixto, de alcance descriptivo y evaluativo. La investigación triangula el análisis documental de normativas y convenios institucionales con datos cuantitativos de la implementación (9,2 millones de solicitudes) y evidencia cualitativa obtenida de actores claves del nivel central y local. La evidencia demuestra que la adopción de un modelo de priorización por riesgo clínico, soportado por tecnologías de información, permitió liberar horas médicas para casos complejos y reducir costos de transacción para los usuarios. La estrategia logró escalar a nivel nacional, consolidando una red integrada de datos para la toma de decisiones basada en evidencia. El caso valida la teoría de la «Gobernanza Robusta» en contextos de crisis, demostrando que la flexibilidad institucional, la articulación público-privada y la formalización de activos de conocimiento como bienes públicos son mecanismos efectivos para la generación de valor público y la sostenibilidad de reformas sanitarias.

## ABSTRACT

The challenges associated with the management of demand in primary health care (PHC) serve as a structural impediment to achieving equity and optimizing public expenditure. This article analyzes the implementation trajectory of the «Telesalud» strategy (2020 – 2025), examining its evolution from a local (bottom-up) innovation to a national policy of state modernization (top-down). The present study utilizes a single case study design that employs a mixed approach, encompassing both descriptive and evaluative elements. The research triangulates the documentary analysis of regulations and institutional agreements with quantitative data on implementation (9.2 million requests) and qualitative evidence obtained from key actors at the central and local levels. The evidence indicates that the implementation of a clinical risk prioritization model, augmented by information



technologies, has resulted in the liberation of medical hours for complex cases and a reduction in transaction costs for users. The strategy was expanded on a national scale, resulting in the establishment of a unified data network to facilitate evidence-based decision-making. The case substantiates the «Robust Governance» theory in crisis contexts, demonstrating that institutional flexibility, public-private coordination, and the formalization of knowledge assets as public goods are effective mechanisms for generating public value and ensuring the sustainability of health reforms.

## INTRODUCCIÓN

**«Se entiende la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad o dolencia».** Declaración de Universal de Derechos Humanos, 1948.

La modernización del Estado y la eficiencia en la provisión de servicios públicos constituyen desafíos críticos para las democracias contemporáneas, especialmente en escenarios de alta incertidumbre o «turbulencias» por Ansell.,C. et al., (2023), y que se expresa como la capacidad de mantener funciones básicas del sistema (estabilidad) a través de transformaciones continuas (cambio) que están respaldadas por una infraestructura institucional apropiada. En el sector salud, esta tensión se manifiesta en la brecha entre una demanda ciudadana creciente y la rigidez de los modelos de gestión tradicionales, lo que deriva en ineficiencias estructurales que erosionan la confianza en el sistema público.

Para el caso de Chile, esta problemática se agudiza por factores estructurales de financiamiento. Si bien el gasto en salud se sitúa bajo el umbral recomendado del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). La ineficiencia en la asignación de estos recursos escasos resulta aún más crítica, ante la presión de la actividad de APS por factores como el envejecimiento progresivo, donde el 40% de la población reporta tener dos o más enfermedades crónicas, y el 64% de la población general reporta solamente una de ellas (ENCAVI, 2025). Es más, el 74% de los mayores de 60 años presenta al menos una enfermedad crónica según el Observatorio del Envejecimiento<sup>2</sup>. Asimismo, esta criticidad se observa en la presión sobre la sostenibilidad financiera del sistema por el crecimiento sostenido del «gasto de bolsillo» de los hogares, alcanzando un 39% en 2024 a nivel nacional según MINSAL (2025)<sup>3</sup>, donde el 25% corresponde a medicamentos. La

---

<sup>2</sup> Observatorio del Envejecimiento, Universidad Católica de Chile, 2025

<sup>3</sup> MINSAL, DESAL. <https://ies.minsal.gob.cl/reports/266>



situación demográfica y la financiera exigen innovaciones disruptivas en la gestión de la oferta y la demanda.

La persistencia de desafíos globales en materia de salud pública han orientado a instituciones públicas, políticas y autoridades sectoriales y locales a la promoción de reformas importantes, aunque no suficientes, en diferentes períodos (AUGE, 2002 - 2005; Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión, 2004; Ley N°20.850 de Cobertura Universal en Protección en Eventos Catastróficos de Alto Costo, 2015; Universalización de la APS, 2022 hasta el presente), buscando resolver barreras de acceso como también de cobertura y de equidad.

De manera paralela a la implementación de la reciente reforma APS-U, el desarrollo tecnológico, la proliferación de dispositivos móviles y el aumento de las demandas han impulsado la creación de soluciones sustentadas en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Estas han permitido servicios más eficientes en los ámbitos de salud y logística desde la crisis sanitaria, muchos de los cuales continúan vigentes. Las TIC resultan fundamentales para la modernización de la gestión sanitaria, aunque persisten resistencias asociadas a dificultades de uso y barreras socioeconómicas. La incorporación informada de estas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, representa tanto desafíos como oportunidades, lo que exige el diseño de políticas públicas integrales y resilientes orientadas a fortalecer la equidad y cobertura del sistema de salud en Chile.

La pandemia por COVID-19 actuó como un catalizador de estas tensiones, evidenciando la obsolescencia de los mecanismos presenciales de acceso (filas, aglomeraciones). Según el Consejo de Economía de la Salud (Organización Mundial de la Salud, 2021), este acceso desigual no solo constituye una falla ética, sino que también prolongó la crisis sanitaria. La innovación en salud ha despertado la inquietud de avanzar hacia la equidad, priorizando las necesidades de las poblaciones más vulnerables y fomentando alianzas público-privadas que favorezcan el acceso universal y justo a las tecnologías de salud. Del mismo modo, desde el sector público, se renovó rápidamente la visión del rol y funciones de los equipos tecnológicos y del personal de informática, avanzando en materia de procesos, gestión de datos e información para tomar decisiones informadas.

En respuesta a esta crisis de gobernanza, surgió la iniciativa Teletriage, una innovación bottom-up, impulsada por la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile y Plataforma360, y fue desarrollada con apoyo del Servicio Metropolitano Sur con la colaboración de OPS/OMS Chile. Su objetivo fue facilitar el acceso a la atención sanitaria evitando la presencialidad y garantizando la continuidad del cuidado mediante la priorización por riesgo clínico.

Desde una perspectiva organizacional, la implementación de modelos de gestión de la demanda adquirió una relevancia estratégica, en tanto permitió optimizar la asignación de recursos y garantizar la continuidad de la atención mediante



modalidades remotas (MINSAL, 2023). En este sentido, la literatura distingue diversos enfoques de organización del acceso. Ansell et al. (2017) identifican cuatro modelos principales i) atención sin cita previa, ii) atención con cita programada, iii) atención con agendas compartimentadas y iv) atención de acceso avanzado. Este último se constituyó en el referente conceptual y operativo para el desarrollo de Teletriage en el contexto chileno.

En el marco del análisis y evaluación de las políticas públicas vigentes, la Comisión Nacional de CNEP (2022) destaca que la oportunidad en la atención constituye un factor clave para optimizar los indicadores sanitarios y reducir las desigualdades, particularmente mediante la implementación de estrategias innovadoras como la atención remota y la gestión basada en el riesgo. Del mismo modo, Ansell et al. (2017) subrayan la necesidad de integrar adecuados niveles de robustez institucional y una gobernanza eficiente, con el propósito de fortalecer la resiliencia de los sistemas de salud frente a transformaciones asociadas a cambios globales sostenidos.

Para abordar esta complejidad, resulta imperativo establecer una distinción analítica entre gobernabilidad y gobernanza. Mientras la primera refiere a las capacidades estatales para ejercer autoridad y garantizar estabilidad mediante resultados (Velasco, 2003; Prats, 2001), la segunda pone el foco en los procesos de interacción, negociación y cooperación entre actores públicos y privados que hacen posible dicha estabilidad (Mayntz, 1998; Aguilar Villanueva, 2006). En el caso de la Atención Primaria chilena, el análisis tradicional centrado en la gobernabilidad (déficit de recursos) resulta insuficiente; se requiere, por tanto, un enfoque de gobernanza que permita examinar cómo la articulación de redes colaborativas (y no solo el mandato jerárquico) logró generar respuestas adaptativas frente a la crisis.

El presente artículo analiza la trayectoria de institucionalización de esta estrategia, que evolucionó desde un piloto local hasta convertirse en la política nacional de «Telesalud».

A través de un estudio de caso, se examina cómo la aplicación de un marco de «Gobernanza Robusta» permitió transformar una solución de emergencia en una política pública permanente orientada a la eficiencia asignativa y la equidad en el acceso (2020 – 2025). En este contexto, desde el concepto de equidad se deriva la «misión» de generar políticas e instrumentos resolutivos conectados con las necesidades reales y cotidianas de amplios sectores de la población para impulsar avances en procesos estancados, e implementarlos en este caso, de la APS.

Siguiendo la misma lógica argumentativa, la incorporación del componente de equidad en el análisis del acceso a la salud digital permite profundizar el alcance normativo y operativo de la gobernanza en la Atención Primaria. En efecto, el despliegue de estrategias de Telesalud no puede evaluarse únicamente desde criterios de eficiencia tecnológica o expansión de cobertura, sino que debe considerar las desigualdades estructurales que condicionan la capacidad real de distintos grupos sociales para



beneficiarse de estas innovaciones. La equidad, entendida no como igualdad formal sino como justicia distributiva ajustada a necesidades diferenciadas, exige reconocer brechas territoriales, socioeconómicas, etarias y de alfabetización digital que inciden directamente en el uso y aprovechamiento de las soluciones digitales en salud (Sen, 2002; Whitehead, 1992).

En este marco, una gobernanza orientada a la equidad implica articular actores y recursos para reducir dichas brechas, integrando la voz de comunidades locales, equipos de APS y niveles centrales en el diseño e implementación de la política. La evidencia internacional sugiere que las estrategias de salud digital que incorporan explícitamente principios de equidad tienden a priorizar inversiones diferenciadas, modelos híbridos de atención (presencial–remota) y mecanismos de acompañamiento para poblaciones vulnerables, evitando así un sesgo tecnocrático que favorezca solo a quienes ya cuentan con mejores condiciones de acceso (OMS, 2019; Kickbusch et al., 2017).

## MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Para analizar la trayectoria de implementación de Telesalud más allá de su dimensión tecnológica, este estudio articula tres enfoques conceptuales: la «Gobernanza Robusta» en escenarios de crisis, la generación de «Valor Público» a través de la innovación estatal y los «Modelos Multidimensionales de Acceso» a la salud.

### GOBERNANZA ROBUSTA Y VALOR PÚBLICO EN ESCENARIOS DE TURBULENCIA

La gestión de crisis sanitarias como la pandemia por COVID-19 desafió las capacidades estáticas de las burocracias tradicionales. En este contexto, Ansell et al. (2021) proponen el concepto de «Gobernanza Robusta», entendida no como la mera resistencia al choque, sino como la capacidad de un sistema institucional para mantener sus funciones críticas (estabilidad) mediante adaptaciones rápidas y reconfiguración de recursos (cambio). A diferencia de la gestión de riesgos tradicional, la gobernanza robusta opera bajo la premisa de la «turbulencia» (Ansell et al., 2023), donde la incertidumbre es radical y las soluciones requieren la movilización de inteligencia distribuida entre actores públicos, privados y académicos. Esto facilita condiciones generativas mediante la reorientación y recombinación de recursos y capacidades con el fin de preservar funciones sistémicas esenciales, asegurando estabilidad a través del respaldo institucional. De este modo, la gobernanza robusta se consolida como un elemento clave que contribuye tanto a la estabilidad como a la flexibilidad responsable en los procesos de innovación pública, específicamente enfocados en optimizar el acceso oportuno y la cobertura efectiva desde la APS.

Concurrentemente, este enfoque dialoga con la teoría del «Valor Público» de Mazzucato (2018) y el «Estado Emprendedor». Esta perspectiva cuestiona el rol subsidiario del Estado como mero corrector de fallas de mercado, proponiendo un rol activo en la co-creación de mercados y tecnologías. Bajo este lente, la innovación pública no es solo la adopción de *software*, sino la capacidad de direccionar el cambio



tecnológico hacia «misiones» sociales (como la equidad sanitaria), reteniendo el valor del conocimiento generado para el beneficio común (Silva et al., 2018; Huang & Ciari, 2022), desafiando la tendencia a la privatización de los activos digitales financiados con fondos públicos.

## LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN EN EL GOBIERNO DIGITAL

La literatura sobre transformación digital en el sector público advierte consistentemente sobre la alta tasa de fracaso de los proyectos tecnológicos, fenómeno que Heeks (2006) denomina la «brecha diseño-realidad» (*design-reality gap*). Esta brecha ocurre cuando las soluciones tecnológicas se diseñan desconectadas de las capacidades organizacionales, la cultura funcionaria y las necesidades reales del usuario final. Dunleavy et al. (2006), desde el enfoque de la Gobernanza en la Era Digital, sugieren que el éxito de la digitalización depende de la reintegración de servicios fragmentados y la orientación hacia las necesidades del ciudadano (*holistic government*). En el caso de la salud, esto implica que la tecnología no debe digitalizar la burocracia existente (ej. digitalizar la fila), sino rediseñar el proceso de demanda para reducir los costos de transacción y las barreras de acceso.

## MODELOS DE ACCESO Y COBERTURA EFECTIVA EN APS

Finalmente, para evaluar el impacto sanitario de la innovación, se utiliza el modelo clásico de Tanahashi (1978), quien redefine la cobertura como un proceso secuencial de erosión de barreras. Su modelo distingue cinco niveles:

**Tabla 1.** Modelo (Tanahashi) según niveles y definición.

Niveles	Definición
Disponibilidad	Existencia física del recurso (oferta médica/tecnológica).
Accesibilidad	Capacidad del usuario de alcanzar el servicio (barreras geográficas o de tiempo).
Aceptabilidad	Disposición cultural y confianza para usar el servicio.
Contacto	El encuentro efectivo entre usuario y proveedor.
Cobertura Efectiva	La proporción de personas que reciben el servicio con la calidad necesaria.

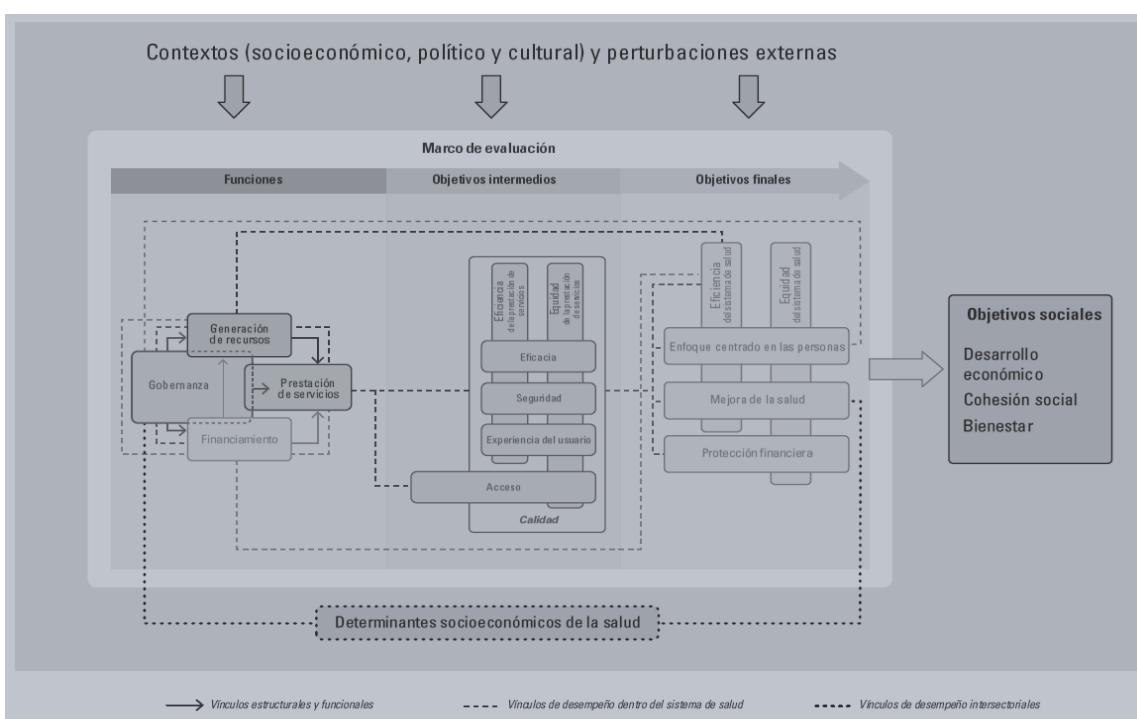
**Fuente:** Elaboración propia en base a Tanahashi (1978).

Este marco es complementado por Báscolo et al. (2018) desde la OPS, quienes enfatizan que, en sistemas de salud segmentados como el chileno, las barreras de acceso institucional (horarios rígidos, burocracia) son determinantes clave de la inequidad. Por tanto, cualquier innovación en la gestión de la demanda debe ser evaluada por su capacidad para «deserosionar» estas etapas, facilitando el tránsito desde la necesidad percibida hasta la resolución efectiva del problema de salud. En



en este contexto, cabe destacar que los Sistemas Nacionales de Salud (SNS) desempeñan tres funciones principales: i) *gobernanza rectora*, que abarca aspectos normativos y de supervisión; ii) *financiación y provisión de servicios de salud*; y iii) *infraestructura, orientada a garantizar el acceso y la cobertura*. Estas funciones se relacionan con el Marco de Evaluación de contextos sociales, económicos, políticos y culturales propuesto por Báscolo (2025)<sup>4</sup>, el cual se presenta a continuación mediante un esquema sintetizado de funciones y objetivos vinculados directamente con la promoción de eficiencia y equidad bajo el enfoque de salud universal, especialmente en escenarios afectados por perturbaciones externas, tanto globales como internas a los países.

**Ilustración 1.** *Marco para la transformación de los sistemas de salud hacia la salud universal.*



**Fuente:** Esquema presentado por Ernesto Báscolo (OPS/OMS) en Seminario REFDA, Santiago, Chile (2025).

A partir de lo anteriormente mencionado, el presente artículo busca contextualizar y responder a la siguiente interrogante: *¿Cómo contribuyen los mecanismos de gobernanza robusta a la sostenibilidad de innovaciones públicas digitales en salud?*, buscando explicitar y contextualizar los principales resultados a la fecha.

<sup>4</sup> Seminario REFDA. Red de Fondos Nacionales de Salud en las Américas. OPS/OMS, MINSAL y FONASA. 2025, Santiago.



## METODOLOGÍA

La presente investigación utiliza un diseño de estudio de caso único con enfoque mixto (cuantitativo – cuantitativo), de alcance descriptivo y evaluativo. Se analiza la trayectoria de implementación de la estrategia de Telesalud (2020-2025), examinando los mecanismos de gobernanza y eficiencia operativa como proceso de innovación pública. Este diseño permite profundizar en las dinámicas institucionales (Vasilachis de Gialdino, 2006) complejas (Yin, 2018) y triangular hallazgos normativos con indicadores de desempeño reales.

La recolección de datos se estructuró en dos niveles. Primero, una revisión documental de fuentes primarias que incluyó: i) Normativas y lineamientos técnicos del MINSAL (N=[8]); ii) *Convenios de colaboración con organismos internacionales* (OPS/OMS); y iii) *Informes de evaluación de la CNEP*. Segundo, se realizó un análisis estadístico descriptivo de la base de datos administrativa de la plataforma Telesalud<sup>5</sup>, abarcando un universo de 9.2 millones de solicitudes registradas entre 2020 y 2025.

Para la dimensión cualitativa, se aplicó un muestreo intencional dirigido a informantes calificados en los niveles estratégico (DIVAP, MINSAL), táctico (Servicios de Salud) y operativo (Directores de CESFAM y referentes en municipios pioneros). Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas y grupos focales a<sup>6</sup>:

(2) Referentes de Telesalud en DIVAP; (1) Experta en APS y Comisión de la Reforma, Universalización de APS; (3) Profesionales Técnicos y Clínicos DIVAP; (2) profesionales de Salud Digital; (1) Implementador APS Universal (MINSAL); (2) Directores de CESFAM; (1) Directora de Salud Municipal (Municipio Pionero en APS-U); (1) Referentes de APS y Salud Digital en Servicios de Salud; (1) Responsables Salud Digital en Municipio Pionero.

La información cualitativa fue sometida a un análisis de contenido temático para identificar categorías emergentes de gobernanza y gestión del cambio relacionadas con barreras y facilitadores de la implementación. El análisis de documentos normativos, técnicos y programáticos permitió identificar los marcos conceptuales, decisiones estratégicas y mecanismos de gobernanza que acompañaron el despliegue de Teletriage y su posterior institucionalización como estrategia de Telesalud. Por su parte, los datos cuantitativos fueron procesados desde la plataforma y panel de reportería de Telesalud desde DIVAP, los que permiten obtener indicadores de la cobertura, la resolutividad remota y la eficiencia en la asignación de recursos, permitiendo la triangulación de métodos (Bowen, 2009; Flick, 2018) y contrastando la percepción de los actores con la evidencia empírica de la plataforma.

---

<sup>5</sup> Panel de Reportería e indicadores de Telesalud

<sup>6</sup> Por razones de privacidad, se mantendrán en anonimato el nombre y apellido de las y los actores participantes



## RESULTADOS

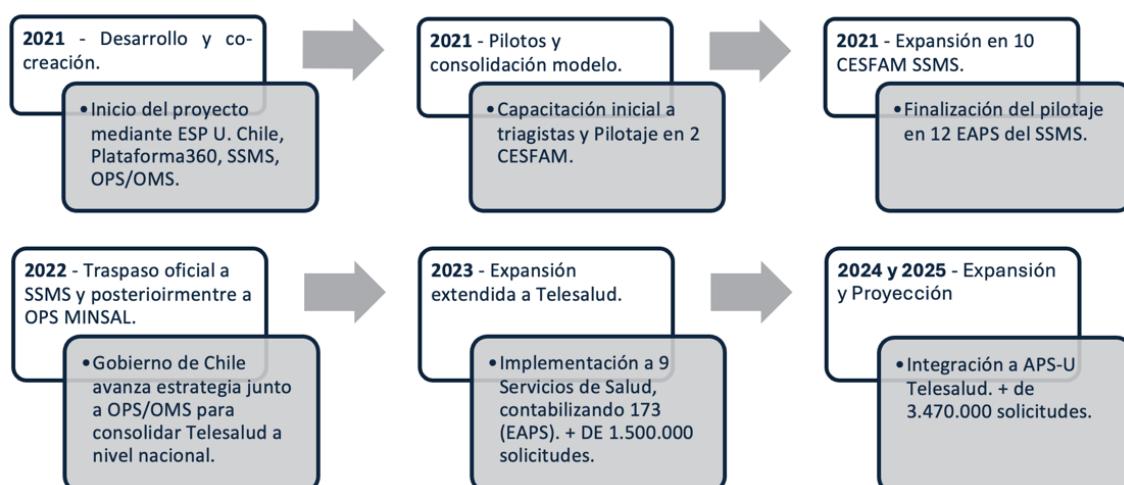
La sistematización de la evidencia empírica, obtenida tras cinco años de implementación (2020-2025), permite caracterizar la transición de Teletriage a Telesalud no solo como una innovación tecnológica, sino como una reforma en los mecanismos de gobernanza de la demanda sanitaria. A continuación, se presentan los hallazgos organizados en cuatro dimensiones: trayectoria de escalamiento, desempeño operacional, impacto en la equidad (según el marco de Tanahashi) y externalidades en la eficiencia sistémica.

### TRAYECTORIA DE IMPLEMENTACIÓN Y ESCALAMIENTO

El análisis documental y los registros de operación evidencian que el modelo siguió una trayectoria iterativa de maduración institucional, transitó desde una lógica *bottom-up* (innovación de base) hacia una consolidación *top-down* (política de Estado). Esta evolución se estructuró en cinco hitos críticos que permitieron la adaptación del modelo a la realidad local antes de su masificación.

En la fase piloto (2020-2021), la estrategia emergió en dos Centros de Salud Familiar (CESFAM) del Servicio de Salud Metropolitano Sur como respuesta de emergencia a la pandemia. Posteriormente, entre 2022 y 2023, se produjo la adopción institucional por parte del Ministerio de Salud (MINSAL), lo que facilitó su expansión a 173 establecimientos en 61 comunas. Finalmente, en el periodo 2024-2025, la estrategia alcanzó una fase de consolidación, integrándose en 420 establecimientos (representando el 54,7% de los CESFAM a nivel nacional) y siendo incorporada formalmente en los instrumentos de medición del desempeño sectorial (Registro Estadístico Mensual - REM).

**Figura 1.** Línea cronológica de la trayectoria de Teletriage a Telesalud (2021 – 2025).



**Fuente:** Elaboración base DIVAP 2022, actualizada Plataforma360, 2026.



Como se observa en la *Figura 1*, la implementación de Teletriage en Chile fue progresiva y adaptada al contexto de la pandemia y las limitaciones en la APS. Entre 2020 y principios de 2021, se pilotó en dos CESFAM del SSMS con un enfoque colaborativo, creando sistemas de priorización clínica y fortaleciendo habilidades para gestionar la demanda tanto presencial como remota. Rápidamente, la comunidad adoptó el modelo y se logró una cobertura significativa.

### **INDICADORES OPERACIONALES Y GESTIÓN DE LA DEMANDA**

La plataforma de Telesalud ha actuado como un «mecanismo sensor» de la demanda real, visibilizando necesidades que anteriormente quedaban ocultas tras las barreras administrativas presenciales. El análisis de los datos acumulados a diciembre de 2025 revela un volumen total superior a los 9.2 millones de solicitudes registradas, con una proyección anual de 3.47 millones para el último periodo.

Este incremento masivo en el volumen de interacciones (2.909% de crecimiento respecto a 2021) se correlaciona con un cambio en el perfil del usuario. Los datos indican una penetración exitosa en la población laboralmente activa (30 a 59 años), grupo que históricamente presentaba bajas tasas de consulta por incompatibilidad horaria, y que actualmente representa el 37% de las solicitudes.

En términos de capacidad resolutiva, la plataforma ha permitido configurar un ecosistema de atención híbrido. Aproximadamente el 17% de los casos se resuelven de manera íntegramente remota (telefónica o administrativa), descomprimiendo la infraestructura física. Por su parte, el 77% de las solicitudes culminan en una acción clínica efectiva (agendamiento o examen), lo que contrasta con la ineficiencia de los sistemas de asignación por orden de llegada.

**Tabla 2. Resumen de Indicadores Operacionales de Telesalud (2025).**

<b>Indicador</b>	<b>Dato / Porcentaje</b>	<b>Interpretación de Gestión</b>
Volumen Acumulado	> 9.200.000 solicitudes	Alta adherencia ciudadana y captura de demanda oculta.
Resolutividad Remota	17%	Capacidad de triaje para evitar desplazamientos innecesarios.
Agendamiento Efectivo	77%	Eficiencia en la conversión de solicitud a prestación clínica.
Atención en Horario No Hábil	24%	Eliminación de barreras temporales para el acceso.
Cobertura Nacional	420 establecimientos	Escalabilidad del modelo en el 20% del universo total de EAPS.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la División de Atención Primaria (DIVAP) y reporte de plataforma (2025).



## IMPACTO EN LA EQUIDAD: EVALUACIÓN BAJO EL MARCO DE TANAHASHI

Al aplicar el modelo de evaluación de cobertura efectiva de Tanahashi (1978), los resultados cualitativos y cuantitativos sugieren que la digitalización de la entrada ha derribado barreras tradicionales en cada etapa del proceso de atención.

La dimensión de Disponibilidad se vio fortalecida por la apertura de la «ventanilla digital» 24/7, permitiendo que el 24% de las solicitudes ingresen en horario no hábil, captando una demanda que el sistema presencial ignoraba sistemáticamente. En cuanto a la Accesibilidad, la adaptación de la interfaz para dispositivos móviles (usados por más del 80% de los usuarios) fue determinante para reducir la brecha geográfica y tecnológica. Respecto al Contacto y la Cobertura Efectiva, el cambio de paradigma desde el «orden de llegada» hacia la «priorización por riesgo» aseguró que los recursos escasos se asignaran a quienes presentaban mayor necesidad clínica, y no a quienes disponían de tiempo para hacer fila.

**Tabla 3.** Matriz de Impacto según el Marco de Cobertura de Tanahashi.

Dimensión Tanahashi	Barrera Tradicional Identificada	Solución Emergente (Evidencia del Caso)
Disponibilidad	Ventanilla cerrada fuera de horario laboral (8:00 - 17:00).	<b>Acceso Asincrónico:</b> El 24% de la demanda ingresa en horario inhábil, ampliando la oferta de entrada sin aumentar horas de funcionariado presencial nocturno.
Accesibilidad	Costos de transporte y tiempo para solicitar hora.	<b>Acceso Remoto:</b> Eliminación del desplazamiento físico para la solicitud, facilitando el acceso a población rural y activa laboralmente.
Aceptabilidad	Desconfianza por "rebote" (no obtener hora tras la fila).	<b>Trazabilidad:</b> Alta satisfacción usuaria (>60%) asociada a la transparencia del estado de su solicitud y la no interrupción de la vida cotidiana.
Contacto Efectivo	Asignación por orden de llegada (inequidad clínica).	<b>Priorización:</b> El triaje clínico asegura la pertinencia de la atención basada en el riesgo sanitario y no en la capacidad de espera.
Cobertura Efectiva	Pérdida de pacientes post-urgencia (fragmentación).	<b>Continuidad:</b> Mecanismos de seguimiento para casos derivados de SAPU/SAR, reduciendo la pérdida de continuidad en el cuidado de crónicos.

**Fuente:** Elaboración propia basada en el análisis de componentes del modelo de implementación.

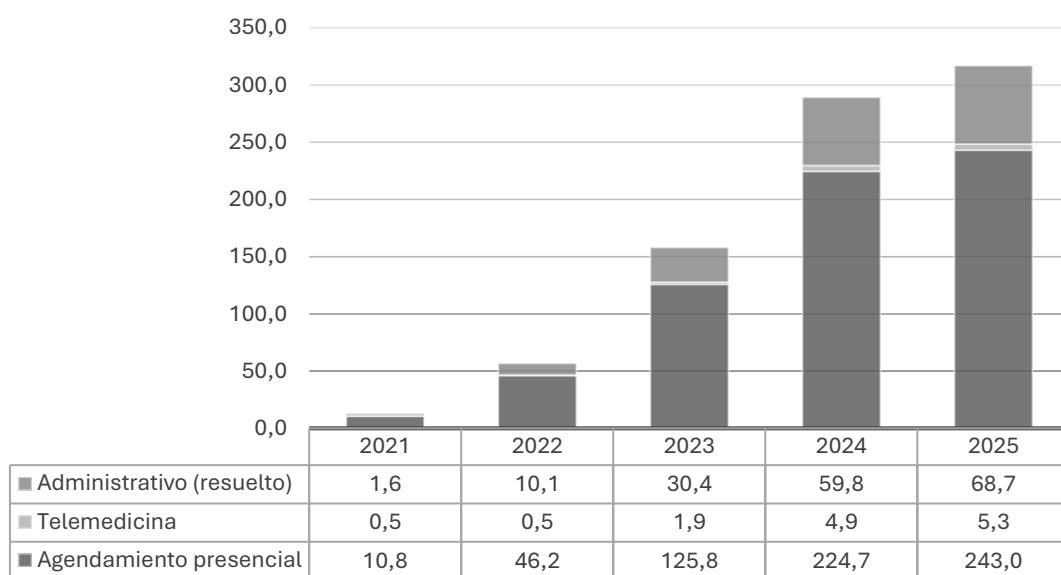


## EFICIENCIA SISTÉMICA Y TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

Más allá de los indicadores de cobertura, la investigación identificó transformaciones profundas en la cultura organizacional y la gestión de recursos, aunque algunas de estas externalidades requieren de futuros estudios econométricos para precisar su magnitud exacta. En el ámbito de la eficiencia de recursos, se observó una optimización de la oferta médica. Al resolver trámites administrativos y renovaciones de recetas mediante tele-gestión (estimado en un 10% de la demanda), se liberaron horas de profesionales médicos (Categoría A) para consultas de mayor complejidad, mejorando el costo-efectividad de la hora profesional. Asimismo, la plataforma fomentó la transparencia administrativa, permitiendo a los directivos visualizar la demanda insatisfecha real a través de paneles de control en tiempo real, transitando desde una planificación histórica inercial a una gestión basada en evidencia.

Finalmente, respecto a los costos para el usuario, hallazgos cualitativos sugieren una reducción en el «gasto de bolsillo» asociado a transporte y lucro cesante por tiempos de espera, especialmente relevante en zonas rurales. Adicionalmente, el registro digital permitió actualizar las bases de datos de población inscrita, lo que en casos documentados (como el CESFAM Miguel Solar) facilitó la validación de nuevos usuarios para el financiamiento per cápita municipal, generando un círculo virtuoso de recursos.

**Gráfico 1. Evolución y Composición de Demanda Gestionada por Tipo de Resolución (2021 - 2025).**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Plataforma360 con información y en colaboración con DIVAP, 2025.



El *Gráfico 1* ilustra la consolidación progresiva de un ecosistema de atención híbrida, mostrando que no existe saturación de la capacidad instalada por el aumento sostenido del volumen total de solicitudes, lo que ocurre gracias a la eficiencia de la resolución administrativa. Un análisis detallado de la composición de la demanda revela que una proporción considerable y creciente de solicitudes se aborda mediante una gestión asincrónica, incluyendo la renovación de recetas y la revisión de exámenes. Este hallazgo proporciona pruebas empíricas que validan la eficacia del sistema como filtro de triaje eficiente. Esta «banda de descompresión» facilita la resolución de las necesidades burocráticas sin necesidad de citas médicas presenciales, optimizando así la eficiencia distributiva de los recursos clínicos críticos.

El predominio de la programación presencial indica que la transformación digital no sustituye a la atención física, sino que la racionaliza según criterios de priorización por riesgo para la salud, en contraposición al tradicional orden de llegada. En este esquema, la telemedicina sincrónica mantiene un papel complementario y estable, lo que demuestra que el valor estructural de la estrategia de telesalud radica en la gestión logística integral del flujo de pacientes. Este enfoque se ajusta al marco de cobertura de Tanahashi, ya que garantiza un contacto eficaz y reduce los costes de transacción y los desplazamientos innecesarios de los usuarios cuyas demandas pueden satisfacerse a través de canales no presenciales.

## CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la transición de Teletriage a Telesalud permite validar la hipótesis de que la modernización del Estado no depende exclusivamente de la inyección de recursos, sino de la arquitectura de su gobernanza. Los hallazgos de este estudio trascienden la evaluación operativa para situarse en el debate sobre la eficiencia y equidad en la gestión pública.

## VALIDACIÓN DE LA GOBERNANZA ROBUSTA Y EL VALOR PÚBLICO

Los hallazgos de la investigación validan empíricamente el marco de Gobernanza Robusta de Ansell et al. (2021), demostrando que la resiliencia institucional en salud depende de la capacidad del sistema para integrar innovaciones de base (bottom-up) en escenarios de turbulencia. El estudio evidencia que la flexibilidad para recombinar recursos entre la academia, el sector privado y el público permitió mantener funciones sistémicas críticas, como la continuidad del cuidado, durante la crisis sanitaria.

Simultáneamente, el caso materializa el concepto de «Valor Público» (Mazzucato, 2018), confirmando que el liderazgo estatal en la co-creación tecnológica y la protección del conocimiento bajo estándares de «bien público» (licencias Creative Commons) maximizan el retorno social de la inversión y facilitan la transferencia tecnológica internacional, recuperando así la soberanía sobre sus activos digitales.



## DUALIDAD ESTRATÉGICA Y TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN

Desde una perspectiva estratégica, se concluye que el éxito de la implementación radica en la transición desde una innovación local hacia una adopción institucional centralizada (top-down). Esta dualidad permitió testear el modelo en territorios piloto para luego asegurarle escalabilidad y rectoría mediante su integración en la política de Universalización de la APS. Asimismo, la modernización de la gestión mediante herramientas digitales ha fortalecido la transparencia administrativa. El uso de paneles de datos en tiempo real transformó la toma de decisiones, permitiendo transitar desde una asignación de horas basada en el orden de llegada hacia una priorización por riesgo clínico. La oferta médica se optimizó al liberar horas profesionales de trámites administrativos, validando un habilitador de eficiencia asignativa.

## IMPACTO EN EQUIDAD Y TENSIONES PERSISTENTES

En cuanto a la equidad y cobertura efectiva, la aplicación del modelo de Tanahashi revela que la estrategia ha reducido barreras de acceso, mejorando la disponibilidad y el contacto con los servicios de salud. La plataforma digital actuó como un mecanismo sensor de la demanda oculta, facilitando la captación de usuarios previamente desatendidos, especialmente en horarios no hábiles. Si bien se observan mejoras en la experiencia usuaria relacionadas con la reducción de tiempos de espera y traslados, el mayor impacto sistémico se observa en la capacidad de organizar la demanda híbrida y asegurar el seguimiento post-urgencia, consolidando a los establecimientos como unidades logísticas más eficientes.

## FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Finalmente, es necesario reconocer las limitaciones inherentes al estudio, particularmente la heterogeneidad en la gestión administrativa municipal que dificulta la estandarización uniforme de los resultados y la persistencia de brechas en la atención final, dado que la tecnología optimiza el agendamiento, pero no resuelve por sí el déficit estructural de oferta médica. A partir de estas restricciones, se sugiere que futuras investigaciones profundicen en la gobernanza de las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) y en los factores locales que facilitan la adopción tecnológica, analizando empíricamente cómo la interoperabilidad permite reconfigurar los establecimientos de atención primaria para que operen como nodos de gestión que articulan flujos de atención presencial y remota. Asimismo, resulta relevante estudiar el impacto de la brecha digital en poblaciones vulnerables sin redes de apoyo y el potencial de los datos registrados para detectar precozmente inequidades territoriales. Por último, es imperativo desarrollar estudios económéticos que cuantifiquen con precisión el ahorro sistémico y la reducción del gasto de bolsillo de los usuarios, verificando si la digitalización disminuye efectivamente los costos indirectos de transporte y tiempo asociados a la atención tradicional.



## BIBLIOGRAFÍA

- ADRES Colombia. (2025, septiembre 11). Primer encuentro internacional de la Red de Fondos Nacionales de Salud en las Américas (REFSA) [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jT80vXmzQoA>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101, 3–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Ansell, D., Crispo, J. A. G., Simard, B., et al. (2017). Interventions to reduce wait times for primary care appointments: A systematic review. *BMC Health Services Research*, 17, Article 295. <https://doi.org/10.1186/s12913-017-2219-v>
- Báscolo, E., Houghton, N., & Del Riego, A. (2018). Lógicas de transformación de los sistemas de salud en América Latina y resultados en acceso y cobertura de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e126. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.126>
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2022). Estudio sobre productividad y eficiencia en el sistema de salud. <https://www.cnep.cl>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Heeks, R. (2006). Health information systems: Failure, success and improvisation. *International Journal of Medical Informatics*, 75(2), 125–137. <https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2005.07.024>
- Huang, T. T. K., Ciari, A., Costa, S. A., & Chahine, T. (2022). Advancing public health entrepreneurship to foster innovation and impact. *Frontiers in Public Health*, 10, Article 923764. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.923764>
- Kickbusch, I., Piselli, D., Agrawal, A., Balicer, R., Banner, O., Adelhardt, M., Capobianco, E., Fabian, C., Gill, A. S., Lupton, D., Medhora, R. P., Ndili, N., Ryš, A., Sambuli, N., & Settle, D. (2017). The Lancet and Financial Times Commission on governing health futures 2030: Growing up in a digital world. *The Lancet*, 390(10114), 2627–2664. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32518-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32518-4)
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. *Governance as Social and Political Communication*, 27, 40. <https://hdl.handle.net/1814/23653>
- Mazzucato, M. (2020). El Estado emprendedor: La innovación pública y la creación de valor. Taurus.
- Ministerio de Salud de Chile. (2023). Lineamientos técnicos: Gestión remota de la demanda. <https://ssms.gob.cl/wp-content/uploads/2024/07/6.1-Lineamientos-Tecnicos-Gestion-Remota-de-la-Demanda.pdf>



- Ministerio de Salud de Chile. (2025). Indicadores de gasto de bolsillo en salud (Reporte N.º 266). Instituto de Estadísticas de Salud. <https://ies.minsal.gob.cl/reports/266>
- Organización Mundial de la Salud. (2019). WHO guideline: Recommendations on digital interventions for health system strengthening. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-19.08>
- Pacifico Silva, H., Lehoux, P., Miller, F. A., et al. (2018). Introducing responsible innovation in health: A policy-oriented framework. *Health Research Policy and Systems*, 16, Article 90. <https://doi.org/10.1186/s12961-018-0362-5>
- Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, (10), 103–148. <https://pad.undp.org.mx/files/g/820dcf0c1242364677545293.44594fd/banco/archivo/173/0/gobernabilidad-democratica-para-el-desarrollo-humano-marco-conceptual-y-analitico.pdf>
- Sen, A. (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Organización Panamericana de la Salud*.
- Tanahashi, T. (1978). Health service coverage and its evaluation. *Bulletin of the World Health Organization*, 56(2), 295–303.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). Estrategias de la investigación cualitativa. Gedisa.
- Velasco, B. (2003). Sistemas de gobierno regional: Desafíos de governance (Tesis de magíster). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Villanueva, A. (2015). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, M. (1992). The concepts and principles of equity and health. *Journal of Health Services Research & Policy*, 22(3), 429–445. <https://doi.org/10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN>
- World Health Organization Council on the Economics of Health for All. (2021). The health for all approach: Ensuring equitable access to health innovations. <https://www.who.int>
- Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications.
- Observatorio del Envejecimiento, Pontificia Universidad Católica de Chile. (2023). Envejecimiento en Chile: Diagnóstico y desafíos para las políticas públicas. <https://observatorioenvejecimiento.uc.cl>
- Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>





## CRECIMIENTO E IMPUESTOS: LAS OPCIONES PARA CHILE



**GONZALO MARTNER FANTA**

Doctor en Ciencias económicas

Académico en Universidad de Santiago de Chile

Documento de trabajo, julio 2025

gonzalo.martner@usach.cl

**ID-ORCID: 0009-0008-5866-9221**

---



## RESUMEN

**Palabras clave:**

*Crecimiento; impuestos; estado de bienestar.*

**Keywords:**

*Growth; taxes; Welfare state.*

Una parte significativa de la literatura sostiene que más impuestos no necesariamente afectan el crecimiento, pues algunos mejoran estática y dinámicamente la asignación de recursos (como los que afectan a las externalidades) o no modifican o muy poco la conducta de los agentes económicos (como el IVA y los impuestos indirectos). Otros lo hacen en cierta magnitud (como los impuestos marginales a los ingresos del capital y del trabajo muy altos), afectando eventualmente las conductas de ahorro e inversión y el arbitraje trabajo-ingresos/actividad no remunerada-descanso, es decir pueden producir eventuales desincentivos a la inversión y al trabajo. El tema es su magnitud, que está condicionada por la elasticidad ingreso de la oferta en cada caso.

Desde 1990, junto a la recuperación de la democracia, se discute en Chile sobre impuestos. El tema se zanjó con reformas pequeñas, centradas en impuestos indirectos, proporcionalmente pagados en mayor magnitud por los ingresos bajos, o en mayores tasas del impuesto a las utilidades, como en el caso de la reforma tributaria de 2015. El cálculo oficial indica que un crecimiento adicional del 1% en el PIB aportaría mayores ingresos fiscales de unos US\$600 millones, mientras solo el aumento previsto de la pensión garantizada universal, la reducción de listas de espera en los hospitales y la sala cuna universal sumarían unos US\$ 7,5 mil millones, para lo que habría que crecer al menos al 12%. Los gastos previstos por el gobierno no podrían ser financiados, salvo aumentos significativos del endeudamiento fiscal, sin un incremento de la carga tributaria. Hay quienes postulan que aumentarlos lesionaría el crecimiento y que se podría terminar recaudando menos. Otra parte de los participantes en el debate se apoya en la literatura especializada que sostiene que impuestos bien aplicados y gastados no solo mejoran la situación de los más necesitados y la equidad general sino que no lesionan e incluso, en determinadas circunstancias, estimulan el crecimiento.



## ABSTRACT

A significant part of the literature argues that higher taxes do not necessarily affect economic growth, since some taxes improve the allocation of resources both statically and dynamically (such as those addressing externalities) or do not modify, or only minimally modify, the behavior of economic agents (such as VAT and other indirect taxes). Others do have an effect to some extent (such as very high marginal taxes on capital and labor income), potentially affecting saving and investment behavior and the trade-off between work, income, non-remunerated activity, and leisure—that is, they may generate eventual disincentives to investment and labor supply. The key issue is their magnitude, which is conditioned in each case by the income elasticity of supply.

Since 1990, alongside the restoration of democracy, taxation has been a subject of debate in Chile. The issue was resolved through small-scale reforms, focused on indirect taxes—which are paid proportionally more heavily by low-income groups—or on higher corporate profit tax rates, as in the case of the 2015 tax reform. Official estimates indicate that an additional 1% of GDP growth would generate approximately US\$600 million in additional fiscal revenue, whereas the planned increase in the universal guaranteed pension, the reduction of hospital waiting lists, and the introduction of universal childcare alone would amount to about US\$7.5 billion, which would require a GDP growth of at least 12%. The expenditures planned by the government could not be financed—except through significant increases in public debt—without an increase in the tax burden. Some argue that raising taxes would harm growth and could ultimately lead to lower revenue collection. Others in the debate rely on the specialized literature, which maintains that well-designed and well-spent taxes not only improve the situation of those most in need and overall equity, but also do not harm—and in certain circumstances may even stimulate—economic growth.



## 1. IMPUESTOS Y CRECIMIENTO

El objetivo principal de la tributación es **financiar el gasto público en condiciones de viabilidad de la relación entre ingresos y gastos del Estado, lo que depende de su política fiscal (con mayor o menor énfasis anti-cíclico y mayor o menor gasto en bienes públicos y de redistribución) y de sus capacidades de endeudamiento y su costo.** Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2025), "un sistema tributario eficaz no solo recauda los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos, sino que también puede respaldar los objetivos de desarrollo, por ejemplo, ayudando a combatir los flujos financieros ilícitos, reduciendo la desigualdad mediante la redistribución y abordando metas de salud y medioambientales al influir en el comportamiento de los contribuyentes."

El financiamiento público está constituido por las contribuciones obligatorias (impuestos, tarifas y cotizaciones salariales) y por el endeudamiento, y en algunos casos por emisión de moneda. Pero su componente fundamental son los impuestos. La presión o carga tributaria se mide como el porcentaje que representa la suma de impuestos recaudados por los distintos niveles de gobierno respecto del valor a precios de mercado del Producto Interior Bruto.

**Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia.** Debe preferentemente reunir las condiciones de **suficiencia** (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), de  **simplicidad** (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), de **equidad** (distribuirse con justicia entre los contribuyentes) y **eficiencia** (no distorsionar significativamente la actividad económica).

Cada impuesto tiene una base de cobro determinada por las estructuras de administración tributaria en los distintos países (ingresos personales, utilidades empresariales, valor de la propiedad, valor de los bienes sujetos a transacción) y una tasa (proporción medida en porcentaje) que se aplica a esa base. Las bases económicas más utilizadas para recaudar impuestos en los Estados modernos son en primer lugar las **transacciones de mercado** (compra y venta de bienes y servicios, importaciones de bienes). Estos gravámenes se denominan *impuestos indirectos*. Los más importantes de este tipo son el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos a las ventas generales (como en los estados federados en Estados Unidos) o específicos, así como los impuestos o aranceles aduaneros. La segunda base de tributación son los **ingresos, ya sea las utilidades del capital o los ingresos del trabajo**, que dan lugar al impuesto a la renta de las personas y al impuesto a la renta de las empresas, de recaudación separada en la mayoría de los países o parcialmente integrada, como en Chile. La tercera base de



tributación son los **patrimonios**, como las acciones y otros activos financieros y, con mayor frecuencia, las propiedades inmobiliarias. Estos dos últimos tipos de gravámenes se denominan *impuestos directos*.

Tradicionalmente, han existido tres enfoques a la hora de establecer impuestos. **Bajo el principio del beneficio (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible.** No obstante, esto no es posible para los bienes públicos puros, que por definición no admiten un cobro por su uso, como la defensa o la justicia. Cabría suponer que se beneficia de ellas más el rico que posee bienes que de ese modo son defendidos por las instituciones mencionadas, mientras lo son menos los pobres que no poseen bienes a ser defendidos, pero establecer la exacta relación entre pago y beneficio es difícil de cuantificar. En cualquier caso el principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

**Bajo el principio de la capacidad de pago, la carga tributaria de cada cual debiera estar relacionada no con lo que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la posibilidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica.** Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 10 000 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

**Según el principio utilitarista, la carga tributaria debe ser asignada procurando maximizar el bienestar social agregado.** Francis Edgeworth mostró que si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador podría disminuir el incentivo a trabajar, ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. **El principio de la igualdad distributiva debe transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumentarían el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos.** Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima que se inspiran en el principio utilitarista ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos



después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

Las diversas estructuras tributarias de los países son el reflejo de la manera en que el peso del financiamiento público se distribuye entre los individuos y grupos que conforman la sociedad, las que pueden o no incluir determinados principios de justicia. Un primer principio de justicia tributaria es el de la **equidad horizontal** (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Asociado a este se encuentra el “principio del beneficio”: a cada impuesto se asocia un servicio o conjunto de servicios determinados, así como a un precio se asocia en el mercado un bien específico. Por su parte, tiene también relevancia el “principio de la capacidad de pago”, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar un principio de **equidad vertical**.

Una estructura es **progresiva** si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso. Los impuestos directos de tasa creciente según los ingresos sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los impuestos indirectos de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista, **los impuestos indirectos son regresivos**, aunque si el consumo está concentrado en las familias de más altos ingresos, en términos absolutos estas pagarán más impuestos que las familias más pobres y por tanto contribuirán con más recursos a financiar el gasto público.

**La tributación incide en el comportamiento de los agentes económicos en las economías mixtas.** En los mercados competitivos en equilibrio parcial, la incidencia de un impuesto (es decir si lo paga el consumidor o el productor) depende de la elasticidad precio de la oferta y de la demanda. Un impuesto sobre el consumo de bienes no es pagado por los consumidores si la curva de demanda es perfectamente elástica o por los productores si la curva de oferta es perfectamente elástica. Y viceversa. La incidencia de un impuesto sobre los factores de producción (capital o trabajo) en un mercado competitivo depende también de la elasticidad de la oferta y la demanda por el factor.

La tributación puede tener costos económicos y provocar la llamada “pérdida irrecuperable de eficiencia”. Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consumidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado “efecto sustitución”. El efecto de cualquier impuesto puede ser descompuesto entre un efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. Existe



un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a los impuestos de cuantía fija (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que hacen o de sus habilidades, de sus ingresos, su trabajo, su consumo o su ahorro), pero no un efecto sustitución. Por eso se postula que el impuesto óptimo es el de cuantía fija *per cápita*, pues por construcción no puede “distorsionar” la asignación de recursos. El problema es que pagarían lo mismo muy ricos y muy pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. Los impuestos indirectos provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución, mientras los impuestos directos a los ingresos del capital y el trabajo podrían, si son de magnitud elevada, disminuir la oferta de ahorro y la oferta de trabajo.

**¿Cuán progresivo debe entonces ser el impuesto?** La respuesta es políticamente controversial y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente de mayores ingresos ante altas tasas de impuestos a la renta, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos. Peter Diamond y Emmanuel Saez (2011) calculan que **los ingresos muy altos deben estar sujetos a tasas marginales de impuesto crecientes** y a tasas mayores que las actuales en la mayoría de los países: mencionan un rango “óptimo” -que no provoca distorsiones asigntativas por cambios relevantes en su conducta- de 48% a 76% en la tasa que debe aplicarse al tramo superior de ingresos. Esta es la razón por la cual diversos economistas sostienen el fundamento económico del aumento en las tasas del impuesto marginal a la renta hasta los mencionados niveles, junto a auditorías fiscales suficientes. A su vez, Choudhary et al. (2024) calculan que una participación del 50 % de los impuestos directos sobre el total de la recaudación es óptima para minimizar las brechas de prosperidad.

Por su parte, junto al impuesto al consumo y al impuesto a la renta, el **impuesto a las utilidades del capital debe contribuir a cubrir los gastos en bienes públicos que concurren a la formación de esas utilidades** (el orden público, las infraestructuras y las capacidades humanas que existen gracias a la capacitación, la educación y la salud públicas). A su vez, esa tributación debe considerar el estímulo a la reinversión, pues en palabras de Alain Lipietz (2003):

*“a un empresario que viviera en sandalias y tenida sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvertiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve no se ve por qué se debiera hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás”.*

Esto no excluye que el impuesto inmobiliario y a la riqueza tenga un fundamento económico. El postulado de la “remuneración de los factores de producción de acuerdo a su productividad marginal”, entendido como justa retribución al aporte de cada cuál medido en el marco de funciones de producción, se enfrenta a la imposibilidad de



concebir el mencionado aporte de cada “factor de producción” separadamente. El proceso productivo y sus resultados resultan ser así una combinación no necesariamente cuantificable de acuerdo a sus componentes particulares. Lo propio ocurre con los cálculos de desagregación de los componentes del crecimiento macroeconómico, que atribuyen a un factor residual indeterminado, normalmente asociado por defecto al progreso técnico, la parte no explicada por la acumulación cuantitativa de factores del crecimiento. En palabras de René Passet (2000):

*“Pese a su denominación (el ingreso ‘tecnológico’) no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”.*

El impuesto a la riqueza suele acompañarse de la tributación a las herencias por las mismas razones (Scheuer y Slemrod, 2021) y por su ausencia de legitimidad y vínculo con incentivos a un mayor rendimiento: heredar un activo no es equivalente a tener competencias que optimicen su uso. Gabriel Zucman (2024) concluye en la materia que:

*“La tributación progresiva es un pilar fundamental de las sociedades democráticas. Un sistema fiscal progresivo refuerza la cohesión social y la confianza en que los gobiernos trabajan por el bien común. Es esencial para financiar los bienes y servicios públicos — como la educación, la atención sanitaria y la infraestructura— que son motores del crecimiento económico. Los cambios en la progresividad fiscal han sido históricamente un factor determinante en la evolución de la concentración de ingresos y de la riqueza. Gracias a investigaciones realizadas en los últimos años, ahora existe evidencia clara de que los sistemas fiscales contemporáneos, lejos de ser progresivos, no gravan de manera efectiva a las personas con patrimonios más elevados. Estos estudios muestran que, considerando todos los impuestos, los individuos de patrimonio ultra-alto tienden a pagar menos impuestos en proporción a sus ingresos que otros grupos sociales, independientemente de las particularidades del diseño impositivo y de las prácticas de recaudación de cada país. Esta regresividad se deriva de la incapacidad de los impuestos sobre la renta —que en teoría son el principal instrumento de progresividad fiscal— para gravar eficazmente a quienes tienen patrimonios excepcionalmente elevados. Esta falla priva a los gobiernos de sumas sustanciales de ingresos fiscales y contribuye a concentrar las ganancias de la globalización en un número relativamente reducido de manos, lo que socava la sostenibilidad social de la integración económica global.”*

Existe, por otro lado, un conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Este es especialmente el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades algunos entes privados. Los impuestos sobre actividades que provocan



daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales corresponden a esta categoría. Para que cumplan con sus fines, estos impuestos deben no tener una lógica esencialmente recaudatoria, por lo que se debe evaluar siempre sus costos (especialmente los administrativos) y sus beneficios, habida cuenta de la dificultad de cuantificar las externalidades.

Por su parte, **las utilidades extraordinarias por extracción de recursos naturales con alta demanda y oferta limitada y las ganancias monopólicas no tienen justificación económica** desde el punto de vista de la eficiencia y su tributación no afecta la inversión y el bienestar. En el caso de **la renta económica proveniente de la explotación de recursos naturales**, la tradición neoclásica no niega que el cobro de impuestos adicionales sobre ella simplemente no cambia la conducta de los inversores (Martner, 2021). La razón es la siguiente: esta renta se define como los pagos en exceso a un factor de producción respecto a lo que se requeriría para obtener la oferta de ese factor. Ocurre con frecuencia con las tierras más fértiles (es el ejemplo clásico tratado por David Ricardo en 1817), con las localizaciones más demandadas en las ciudades o con las materias primas de alta demanda y oferta limitada, como los productos mineros, es decir bienes no reproducibles y no sustituibles. La renta aparece cuando hay diferencias de productividad y escasez del factor de producción o del recurso. Mientras más escaso sea un bien y mayor su demanda, más alta es la renta económica que se obtiene de su producción. La única pregunta pertinente respecto a la renta originada en diferencias de costos de producción por dotaciones naturales en condiciones de escasez relativa y no en la actividad empresarial, es quien se apropiá de ella y en qué proporciones: los dueños del territorio en el que existe el recurso natural (la nación) o quienes lo explotan. Es una discusión eminentemente política (quién se beneficia de un recurso no producido) y no estrictamente económica (su resultado no altera los niveles de producción).

## 2. LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

El gasto público que incrementa el capital físico y las capacidades humanas y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento, de acuerdo a la revisión de la evidencia por Ostry et al. (2014). Esta no indica que se haya producido un crecimiento adicional cuando se mantienen impuestos bajos. Tampoco las políticas de rebajas de impuestos han generado más recaudación o más crecimiento, mientras algunos países han vivido secuelas especialmente rápidas de aumentos de impuestos y contribuciones obligatorias sin efectos negativos sobre el dinamismo económico. Sin embargo, luego de identificar todas las experiencias de reducciones fiscales importantes para los grupos más ricos en 18 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1965 y 2015, Hope y Limberg (2022) encuentran que estos recortes de impuestos conducen a una mayor desigualdad de ingresos tanto a corto como a mediano plazo y que



esas reformas no tienen ningún efecto significativo sobre el crecimiento económico ni sobre el desempleo.

Las **economías más dinámicas han sido aquellas con tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura, investigación y desarrollo y capacidades humanas, y no aquellas con Estados de menor peso en la economía**. Incluso la aplicación de tributos considerados desincentivadores como un alto impuesto a la renta y al patrimonio no se tradujo en la historia del siglo XX en un impacto sustancial de menor crecimiento. Al revés, aunque es materia de controversia, existe un cierto consenso en considerar que, en palabras de Choudhary et. al (2024), del Banco Mundial,

*"los ingresos tributarios insuficientes frenan el crecimiento económico al limitar la inversión en infraestructura, subfinanciar los servicios públicos, aumentar la desigualdad de ingresos y provocar una dependencia excesiva de la deuda".*

Los países de menos ingresos y menor crecimiento de largo plazo tienen cargas tributarias notoriamente más bajas que los de altos ingresos o de ingresos medios, con un promedio de 16% del PIB en África, un 19% en Asia-Oceanía y un 22% en América Latina y el Caribe.

La afirmación que los impuestos *per se* hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. En palabras de Peter Lindert:

*"Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han "demostrado" y "encontrado" que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo".*

En el siglo XX, de acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija (2004) y con datos de 1950 a 2002, la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las etapas de tasas más altas en el impuesto a la renta en la posguerra mientras, en promedio, los países de más altos impuestos son los de mayor PIB por habitante. La carga tributaria de los países del Grupo de los 7 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), según la base de datos de la OCDE, es sustancialmente más elevada que la del resto de países y pasó en promedio de 27% del PIB en 1965 a 31% en 1980, a 35% en 2000 y a 36% en 2023, siguiendo lo que se denomina la ley de Wagner: los gastos públicos se incrementan más que proporcionalmente que los ingresos promedio. Estados Unidos constituye una excepción, pues su carga tributaria pasó de 24% del PIB en 1965 a 31% en 1980, pero luego descendió a 28% en 2000 y a 25% en 2023. Por su parte, la carga tributaria de los países nórdicos (Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia) pasó en



promedio de 30% del PIB en 1965 a 41% en 1980, a 46% en 2000 y a 42% en 2023. Existe como consecuencia un contraste en los niveles de desigualdad de ingresos entre Estados Unidos y los países nórdicos y de Europa continental, lo que también se explica por sus diferentes reglas laborales (Blanchet et al., 2022).

El período de crecimiento más alto de las economías occidentales fue el de 1945-1975, cuando los impuestos aumentaron sustancialmente, con tasas marginales a los tramos de ingresos más altos que alcanzaron incluso hasta 90% en Estados Unidos y el Reino Unido (Piketty, 2021). Los países industrializados dominantes crecieron menos en la etapa posterior a 1975, lo que coincidió con la baja a los impuestos a los más ricos y con limitaciones al Estado de bienestar iniciado en la era Reagan-Thatcher. Según el dato más reciente, en 2023 el país con más alta carga tributaria fue Francia, con un nivel de 44% del PIB: ya lo era en 1965 con un 34%, lo que no le impidió situarse entre los países de más crecimiento de largo plazo y más alto PIB por habitante. Entre aquellos países con una carga superior al 40% del PIB se cuenta a los cuatro nórdicos y a países de Europa continental como Italia, Austria, Bélgica y Luxemburgo, que también se sitúan entre los países de más altos ingresos promedio en el mundo. Entre los países con menor carga tributaria en la OCDE, se situaban en 2023 los cuatro latinoamericanos miembros de este organismo (siendo México el más bajo con 18%), además de Irlanda, Turquía y Estados Unidos.

**El incremento tendencial de la carga tributaria que financia los Estados de bienestar en la OCDE no los ha llevado al estancamiento** sino a grados significativos de dinamismo económico y simultáneamente les ha permitido alcanzar los indicadores de bienestar comparativamente más altos en el mundo. Según la base de datos del FMI, el PIB por habitante de Estados Unidos, con el mencionado 25% sobre PIB de carga tributaria, era en 2023 de 82 mil dólares, inferior al de 100 mil dólares a paridad de poder de compra de Noruega, y su 41% sobre PIB de carga tributaria, y solo algo superior a los 80 mil dólares de Dinamarca, con su 43% de carga tributaria. En los países con altos impuestos, amplios servicios públicos y menor desigualdad, la economía y la inversión no están bloqueadas por el peso de la tributación, ni menos están llenos de desempleados que deambulan por las calles por falta de actividad privada: son aquellos con mayor bienestar humano en el mundo, por sobre el de Estados Unidos (ver los Índices de Desarrollo Humano), entre otras cosas porque el sector privado es dinámico en estos países porque cuenta con capacidades humanas avanzadas y una amplia estabilidad fruto de sus políticas sociales.

Los economistas liberales postulan, por su parte, que el desincentivo de los impuestos sobre la eficiencia económica sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el Estado mínimo, que financia pocas actividades con pocos impuestos. Suelen sostener que debido a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría un menor crecimiento económico.



Esto no es el caso cuando se observa los niveles de PIB de los países y su presión tributaria. Siguiendo este tipo de razonamiento, los países nórdicos y diversos países de la Europa continental debieran, con sus altas presiones tributarias, estar entre los más pobres del mundo, lo que manifiestamente no es el caso.

Sobreestiman los efectos distorsionadores de los impuestos en general y de los impuestos directos en particular y se inspiran en la llamada Curva de Laffer, según la cual las rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y por esa vía aumentarían la masa de impuestos recaudada (lo que no es más que la ley de los rendimientos decrecientes aplicada a la política tributaria).

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Analíticamente, opera el llamado “efecto ingreso”: cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto trabajar más. Los estudios empíricos confirman que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. Barry Bosworth y Gary Burtless (1992) encontraron que las reducciones en las tasas marginales del impuesto a la renta personal en Estados Unidos coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero concluyeron que la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante la década estudiada. Los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo incluso con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Aunque siempre las conclusiones en este tema son polémicas, Thomas Piketty (1997) afirma que

*“el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente accordada a los efectos desincentivantes sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución”.*

Ningún estudio ha mostrado de manera concluyente que los ricos dejen de trabajar cuando los impuestos que los afectan aumentan: la elasticidad de la oferta de trabajo para los muy altos ingresos en presencia de aumentos tributarios es nula o baja (Atkinson et.al., 2011).

En lo que respecta al vínculo entre tributación y ahorro, analíticamente una vez que operan diversos efectos de signo diverso, se supone por los que las defienden que rebajas tributarias a la renta incrementan la tasa de retorno de la inversión después de impuestos y debieran estimular el ahorro y el crecimiento. Pero estudios de la OCDE (1994) sobre los vínculos entre tratamiento tributario y nivel global de ahorro, concluye que *“habiéndose revisado la extensa literatura (...) no hay evidencia clara de efectos tributarios*



"significativos" sobre el ahorro global, pues sólo existen efectos sobre su composición. Cabe tener en mente la conclusión de Binder:

*"...hay cero evidencia de que los incentivos fiscales que incrementan la tasa de retorno sobre el ahorro aumentan la tasa nacional de ahorro. Ninguna evidencia. Los economistas ahora aceptan esto como un punto de vista consensual".*

Así, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos eventuales en dicha eficiencia en la dinámica productiva provocados por los programas de fomento productivo que financian. Cuando se trata de redistribuciones que no inciden directamente en la empresa, los costos de eficiencia asignativa son tanto menores como adecuados son los sistemas de recaudación tributaria para minimizar las distorsiones en los incentivos, así como capaces son las agencias públicas de prestar sus servicios al mínimo costo. En palabras de Vito Tanzi y Howell Zee (2001):

*"la conclusión general que se puede extraer es que la evidencia empírica sobre la relación entre tributación y crecimiento es mucho más débil que lo que la teoría hubiera llevado a uno a esperar...Más importante que el nivel de imposición en sí mismo es cómo se utilizan los ingresos. Dada la complejidad del proceso de desarrollo, es poco probable que el concepto de un nivel óptimo de tributación vinculado de manera sólida a las diferentes etapas del desarrollo económico pueda derivarse de manera significativa para cualquier país".*

Los razonamientos anteriores no implican que todo gasto público se justifique ni que todo impuesto está exento de efectos desincentivadores sobre la actividad económica. El impacto combinado depende del uso que se dé a los recursos tributarios: si se gastan primordialmente en infraestructuras, salud y educación, podrían eventualmente contribuir al crecimiento en una magnitud mayor que el costo en crecimiento que pudieran tener los impuestos con los que se financian, y ese caso se justificarían desde el punto de vista del bienestar agregado. Cabe además considerar que aquellos gastos públicos que cubren emergencias y la vida en la vejez aumentan la disposición a arriesgar e innovar en la vida activa, y que los gastos en redistribución progresiva de ingresos aumentan la estabilidad social, lo que en ambos casos estimula el crecimiento.

### 3. LAS OPCIONES PARA CHILE

Según los datos de la OCDE, la carga tributaria fue en 2023 en Chile de 21% del Producto Interno Bruto. Era de 17% del PIB en 1990, de 19% en 2000 y de 20% en 2010.

La primera reforma de la estructura tributaria de envergadura en Chile se llevó a cabo en 1975 y puso al IVA en el centro del sistema tributario, en medio de un drástico recorte del gasto público. En 1981 se realizó una reforma al sistema de pensiones que disminuyó los



ingresos por cotizaciones y creó un déficit que osciló de 8,2% del PIB en 1982 a 5,1% en 1989, absorbido por el ajuste del gasto presupuestario en pensiones, educación, salud e inversión pública. En 1988 se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta de 56% a 50%, incluyendo en la base tributaria solo los retiros de utilidades de las empresas, además de rebajar el IVA de 20 a 16%.

Con el retorno a la democracia, se impulsó en 1990, 1994 y 1996 reformas que tuvieron por objeto revertir parte de la reforma de 1988. Las utilidades reinvertidas volvieron a ser parte de la base del Impuesto de Primera Categoría, el que se elevó de 10% a 15%, y subió la tributación para las personas con ingresos superiores a 30 UTM mensuales, equivalentes a más de \$1.65 millón actual, lo que implicó que se modificaran las tablas de tasas marginales del Impuesto Global Complementario. El IVA se incrementó de 16% a 18%, para financiar las rebajas de aranceles. En 2014 se produjo una reforma tributaria centrada en las utilidades de las empresas, con la tasa de primera categoría que pasó de 20% a 27%, y se desintegró parcialmente el régimen general. Se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta a 35% y se incrementaron los impuestos al tabaco, alcoholes y bebidas azucaradas. En 2018 una nueva reestructuración al sistema impositivo buscó revertir lo aprobado cuatro años antes, pero tuvo que readecuarse después de la rebelión social de 2019, ampliando las exenciones en el régimen pyme desde un tope de 50 mil UF de ingresos a 75 mil, además de establecer una sobretasa al impuesto territorial y crear un nuevo tramo de tasa marginal máxima de 40%.

Los efectos de la pandemia en las finanzas públicas y los compromisos de aumento de las pensiones, el gasto en hospitales y en salas cunas para la infancia, entre otros, llevaron al ministro de Hacienda desde marzo de 2022, Mario Marcel, a señalar que

*“el potencial de generación de mayores ingresos fiscales a través del crecimiento y ganancias de eficiencia no es suficiente para financiar dichos gastos en las magnitudes y plazos requeridos, lo que hace necesario que se complementen con una reforma tributaria”.*

El crecimiento del PIB de largo plazo es estimado actualmente en una cifra del orden de 2% anual por el gobierno y el Banco Central. Si se supusiera de manera muy optimista que un paquete de medidas de desregulación liberal llegara a duplicar esa cifra, entonces habría una recaudación adicional que no puede calificarse sino de marginal para abordar las tareas públicas futuras. Apostar sólo por un mayor crecimiento no es suficiente para disponer de los recursos que permitan gastar más en seguridad, como clama una parte del sistema político, pero también en prevención del delito, en más salud primaria y mejores hospitales para terminar con las listas de espera, en mejorar la educación y la formación profesional, en ciencia y tecnología, en reconversión energética, en programas de inserción en el empleo, en infraestructuras y vivienda social, en una pensión universal más cercana al salario mínimo, en programas de cuidados a la infancia y a las personas de



mayor edad, en apoyos a las familias de bajos ingresos (devolviéndoles el pago del IVA en bienes básicos), entre otras tareas para lograr un bienestar más equitativo y sostenible en el país. La idea de legislar en la materia fue rechazada en la Cámara de Diputados y Diputadas en marzo de 2023, bajo el argumento de que se debía poner énfasis en una mayor recaudación a través del crecimiento.

Es muy poco probable que ese crecimiento adicional pudiera ocurrir por el arte de magia de otra liberalización abrupta de los mercados. Baste recordar que el PIB creció menos en una dictadura que los desreguló todos, que en la década previa y mucho menos que en las décadas posteriores, que ampliaron regulaciones (más detalles en Martner, 2023). Con frecuencia, la carga tributaria en países actualmente de altos ingresos era superior en las etapas en que el PIB por habitante de esos países era similar o inferior al de Chile hoy (López y Sturla, 2020).

El informe encargado por el Ministro de Hacienda a una comisión presidida por el economista Manuel Marfán concluyó en el mismo sentido que

*"por cada punto de crecimiento adicional, los ingresos fiscales aumentarían en 0,24 puntos del PIB, pero la holgura fiscal sólo lo haría en 0,16 puntos, dado el aumento que tendrían los gastos asociados a remuneraciones".*

El presidente de la comisión declaró parojojalmente que *"a la larga subir impuestos es un pésimo negocio, es lo que más afecta el crecimiento"*, en vez de remitirse al clásico "depende" propio de los economistas, más allá de sus inevitables adscripciones ideológicas.

El actual gobierno ha tenido razón al sostener que:

*"la reforma debiese tener como resultado un aumento de la carga tributaria, acercándonos a la situación que se observa en otros países del mundo. De acuerdo a la metodología que utilicemos, nuestra brecha respecto de los países de la OCDE es de entre 9 y 13 puntos del PIB de menor carga tributaria".*

Hay un problema de nivel y de composición:

*"salta a la vista que algunos de los componentes del sistema tienen un mayor peso relativo en la recaudación si nos comparamos con otros países del mundo desarrollado. Es el caso de los impuestos a las transacciones y los impuestos a la renta de las empresas. Por otra parte, la recaudación por impuestos tanto patrimoniales como a la renta de las personas es relativamente baja, al igual que lo que ocurre con los que gravan la renta económica y los impuestos correctivos para internalizar externalidades".*



La evasión y elusión se ubica, a su vez, en niveles comparativamente elevados, y se concentra en los grupos de altos ingresos.

Todo esto resulta en una distribución regresiva e inefficiente de la carga tributaria en Chile, mientras no se hace lo más obvio: destinar una mayor proporción de la renta de los recursos naturales a la diversificación de la economía para situarla en las corrientes más dinámicas de la especialización internacional. Permanece una interrogante central: ¿se otorga acaso certezas económicas resistiendo toda reforma tributaria que no sea regresiva, lo que no hace sino aumentar las incertidumbres y la conflictividad?

Chile enfrenta dos opciones gruesas para el mediano y largo plazo. La primera es subir gradualmente su gasto público, y la correspondiente presión tributaria, en especial de los grupos de más altos ingresos, en al menos 5% y hasta 10% del PIB en una década. De eso modo se alcanzaría un gasto público sobre PIB del orden de aquel de los países intermedios de la OCDE, como Nueva Zelanda, Canadá o España, que están lejos de caerse a pedazos por el peso aplastante de los impuestos y, por el contrario, exhiben niveles promedio de crecimiento y de bienestar satisfactorios (la comparativa completa se puede ver en la base de datos de la OCDE). Esto requiere un estímulo del crecimiento sostenible en base a mayor y mejor inversión en infraestructuras, a más investigación y apoyo a la innovación y más educación y formación continua pertinente. Chile debe seguir cerrando la brecha de productividad que mantiene con las economías avanzadas, lo que no será posible bajando impuestos, debilitando la provisión de bienes públicos indispensables para un mayor crecimiento con estabilidad social y manteniendo la puesta a disposición a bajo costo para las empresas privadas transnacionales de los recursos mineros. La ley aprobada en 2023 terminó recaudando una quinta parte de la captación potencial de la renta del cobre que había sido estimada por Sturla et al. (2018).

La segunda opción gruesa es permanecer como un país sin un desarrollo suficiente de las capacidades de las personas ("capital humano") y de sus infraestructuras ("capital físico"), sin aumentar su crecimiento potencial y sin capacidad de disminuir las desigualdades y la inseguridad, ni tampoco invertir en sostenibilidad ambiental, que puede ser uno de los mayores activos del país para el futuro.

## CONCLUSIONES

Con políticas diseñadas adecuadamente, disminuir en el contexto de una economía mixta la desigualdad distributiva y aumentar la movilidad social no tiene un costo económico agregado sustancial, y en diversos casos tiene un efecto beneficioso en crecimiento. Este efecto positivo más que compensa eventuales impactos negativos del impuesto a la renta o al patrimonio -que se supone son los impuestos que más desalientan la inversión o el trabajo- cuando los ingresos se emplean en mejorar bienes públicos como las infraestructuras, el desarrollo tecnológico, la educación, la salud o la cobertura social de



riesgos, lo que además aumenta la cohesión social. La experiencia histórica muestra que la curva del impuesto progresivo al ingreso tiene una correlación positiva con la tasa de crecimiento del producto y no al revés, como postulan los partidarios de bajar impuestos a los grupos de altos ingresos.

Chile necesita para alcanzar más crecimiento y mayores grados de equidad una mezcla impositiva en la que paguen más impuestos las personas de muy altos ingresos y patrimonios y que se remunere a su valor, a través de las regalías del cobre pagadas a su dueño que es el Estado de Chile. Como se trata de una renta sobre-normal, no va a paralizar la inversión, mientras su recaudación íntegra permitiría ampliar la inversión en bienes públicos y hacer más dinámica su economía.

## REFERENCIAS

- Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3–71.
- Blanchet, T., Chancel, L., & Gethin, A. (2022). Why is Europe more equal than the United States? *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 480–518. <https://doi.org/10.1257/app.20200703>
- Bosworth, B., & Burtless, G. (1992). Effects of tax reform on labor supply, investment, and saving. *Journal of Economic Perspectives*, 6(1), 3–29.
- Choudhary, R., Ruch, F. U., & Skrok, E. (2024). *Taxing for growth: Revisiting the 15 percent threshold*. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062724151523023/pdf/P1778861e0c40b081186a61ced16cac6cde.pdf>
- Diamond, P., & Saez, E. (2011). The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Gerson, P. (1998). *The impact of fiscal policy variables on output growth* (IMF Working Paper). International Monetary Fund.
- Hope, D., & Limberg, J. (2022). The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, 20(2), 539–559. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab061>
- Lipietz, A. (2001). *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire: Pourquoi et comment*. La Découverte.
- López, R., & Sturla, G. (2020, agosto 11). Recaudación tributaria: La distancia de Chile respecto de la norma de países desarrollados. CIPER. <https://www.ciperchile.cl/2020/08/11/recaudacion-tributaria-la-distancia-de-chile-respecto-de-la-norma-de-paises-desarrollados/>
- Martner, G. D. (2023, agosto). La evolución de largo plazo de la economía chilena. MGPP-USACH Blog. <https://mgpp-usach.blogspot.com/2023/08/una-nota-sobre-la-evolucion-de-largo.html>



- Martner, G. D. (2021, junio). *El concepto de renta económica y su aplicabilidad a la tributación minera* (Documento de trabajo). Centro de Políticas para el Desarrollo, FAE-USACH.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Tax and development*. <https://www.oecd.org/en/topics/tax-and-development.html>
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16(30), 53–81.
- Passet, R. (2001). *La ilusión neoliberal*. Debate.
- Piketty, T. (2021). *Una breve historia de la igualdad*. Deusto.
- Scheuer, F., & Slemrod, J. (2021). Taxing our wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 207–230.
- Slemrod, J., & Bakija, J. (2004). *Taxing ourselves: A citizen's guide to the debate over taxes* (3rd ed.). MIT Press.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- Sturla, G., López, R., Accorsi, S., & Figueroa, E. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: Nuevas estimaciones, 2005–2014. *Revista de la CEPAL*, 124, 61–86.  
[https://flore.unifi.it/bitstream/2158/1286483/1/RVE124\\_Sturla.pdf](https://flore.unifi.it/bitstream/2158/1286483/1/RVE124_Sturla.pdf)
- Tanzi, V., & Zee, H. (2001). *Tax policy for developing countries*. International Monetary Fund.
- World Inequality Lab. (2022). *World inequality report 2022*.  
<https://wir2022.wid.world/>
- Zucman, G. (2024). *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W. W. Norton & Company.

