EL TIEMPO LENTO DE CHILE

TERESA MATUS
ANAHÍ URQUIZA
coordinadoras

UNIVERSIDAD
DE CHILE

EL TIEMPO LENTO DE CHILE

EL TIEMPO LENTO DE CHILE

Teresa Matus y Anahí Urquiza

Coordinadoras

Estefanía Vilches y Jesús Santorcuato

Compiladores

© 2025, Universidad de Chile
Primera edición: noviembre de 2025, Santiago de Chile

Este proyecto fue evaluado por pares.
Asimismo, el texto contó con la evaluación
de expertos de Instituciones Públicas y Privadas

Dirección Editorial y corrección: Publicaciones Universidad de Chile
Diseño: Beatriz Pérez
Maquetación: Pablo Fante

ISBN impreso:
ISBN digital:

Este libro está licenciado bajo Creative Commons 4.0 Internacional:
Atribución-NoComercial

Impreso en Chile / Printed in Chile

UNIVERSIDAD
DE CHILE

PRESENTACIÓN: EL TIEMPO LENTO DE CHILE

Teresa Matus Sepúlveda
Directora académica del Co-laboratorio de Innovación con Propósito Público, Universidad de Chile
teresamatus@uchile.cl

Anahí Urquiza Gómez
Directora de Innovación, Universidad de Chile
anahiurquiza@uchile.cl

"En la incertidumbre y la oscuridad se puede abrir un tiempo de esperanza"

Jane Goodall, *The Book of Hope: A Survival Guide for Trying Times*

El 9 de agosto de 2024, Jane Goodall, al recibir el Doctorado Honoris Causa otorgado por la Universidad de Chile, dictó una conmovedora conferencia sobre las razones para la esperanza, llamando a la acción frente al desastre que hemos causado en el planeta, al mismo tiempo que promovía un camino de desarrollo hacia la vida sostenible:

> La esperanza suele malinterpretarse. Se tiende a pensar que es simplemente una ilusión pasiva: espero que algo suceda, pero no voy a hacer nada al respecto. Esto es, de hecho, lo opuesto a la verdadera esperanza, que requiere acción y compromiso. Por supuesto, gran parte de nuestros ataques a la Madre Naturaleza no se deben en realidad a falta de inteligencia, sino a falta de compasión por las generaciones futuras y la salud del planeta: pura codicia egoísta por beneficios a corto plazo para aumentar la riqueza y el poder de individuos, corporaciones y gobiernos. El resto se debe a la irreflexión, la falta de educación y la pobreza. En otras palabras, parece haber una desconexión entre nuestra mente inteligente y nuestro corazón compasivo. La verdadera sabiduría requiere tanto pensar con la cabeza como comprender con el corazón.[1]

1 Goodall, J. (2021). *The Book of Hope: A Survival Guide for Trying Times*. Celadon Books.

La esperanza entonces, como en Bloch[2], se transforma en un principio que opera justamente ante las agendas incumplidas y se convierte en una fuerza capaz de orientar la vida. Como en Arendt, la esperanza no niega el mal, sino que es una respuesta a él, surgida de una convicción universal de defensa de la propia humanidad. Para ella: "la esperanza puede ser una barrera peligrosa si no está conformada por la valentía de la acción"[3].

Hoy, en Chile, existe un llamado a la acción desde distintos sectores, como lo muestra el lema de ENADE 2025, *Verba et facta,* con su invitación a "una determinación colectiva para mover los sueños, dotarlos de propósito y transformarlos en logros concretos, con la mirada puesta en las futuras generaciones. Crecer de manera sostenible y desarrollarse no es opcional: es un deber ético y un compromiso intergeneracional"[4].

En su propuesta destacan que ICARE es el punto de encuentro donde la diversidad de voces y miradas de Chile se reconoce, dialoga y se compromete en torno a un propósito común:

> Reconectemos con el sueño país y llevémoslo al territorio de lo posible. Más allá de las palabras, démonos una misión compartida: que la acción, el compromiso y la colaboración vuelvan a ser los motores de Chile. Porque la verdadera grandeza está en hacer. Construyamos juntos, desde la empresa, el Estado, la academia y la sociedad civil, un país que apuesta por el progreso como práctica, por el desarrollo como derecho y por la esperanza como deber.[5]

Por su parte, en la iniciativa conjunta de la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, denominada "Volver a hablar de Chile"[6], la pregunta central fue ¿qué podemos lograr juntos para tener un mejor país? Desde esas conversaciones se identificaron cinco narrativas y 39 propuestas ciudadanas[7].

> Frente a los problemas que enfrentamos, la primera mirada de muchas personas no es optimista: desesperanza, miedo, incertidumbre y orfandad aparecen como narrativas dominantes. Sin embargo, cuando la conversación se orienta hacia las oportunidades emerge la fuerza de los ciudadanos/as de nuestro país. Las propuestas recogen esa dualidad: son respuestas que transforman la preocupación en acción y trazan un mapa de lo posible, una ruta para discutir y acordar caminos comunes. Son ideas concretas, posibles de realizar antes de que termine esta década.[8]

De allí que sus rectorías hacen un llamado desde esas universidades: "Atrevernos a sumar esfuerzos, cuidar lo que hemos construido y proyectar juntos lo que aún está por venir, haciendo de estas propuestas un punto de partida para construir un Chile más justo, próspero y humano, con una democracia fuerte y participativa"[9].

Por todo lo anterior, este libro del Co-laboratorio de Innovación con propósito público busca hacer suyo ese principio de esperanza y responder frente al tiempo lento y las expectativas socioeconómicas y culturales no cumplidas en Chile, con un conjunto de ideas valiosas, como propuestas abiertas, respetuosas y propositivas, que aporten desde diversas investigaciones científicas a un camino de avance y desarrollo sostenible para el país a través de innovaciones disruptivas que hagan la diferencia.

LA TENSIÓN PARADOJAL DE UN TIEMPO LENTO Y LA ACELERACIÓN TECNOLÓGICA

"The time is out of joint"

Hamlet

Con esta cita, Derrida abre el carácter de lo espectral *en el tiempo* e intenta elaborar lo que él ha denominado una fantología. Según Moreno, esa ontología de lo fantasmal abarca "la necesidad de prestar atención al modo del asedio en la actualidad, a esa dimensión fantasmal que en el contexto presente es la imagen tele-tecno-mediática". Al entender ese propósito, el texto nos muestra la revolución en el campo de las comunicaciones y la aceleración del tiempo en el espacio de lo virtual y cómo nos corresponde aprender a vivir con ello. "Lo anterior significa afirmar que esta lógica espectral excede la lógica binaria que opone realidad e idea"[10]. Ese ángulo del tiempo fuera de sus ejes "nos anima a poner en juego toda la lógica binaria en sus dicotomías: presencia/ausencia, efectividad/inefectividad, vida/muerte, lo actual y lo inactual[11]". Con esto, Derrida

2 Bloch, E. (2024). *El principio Esperanza.* Editorial Trotta.

3 Arendt, H. (1990). *Hombres en tiempo de oscuridad.* Editorial Gedisa

4 ICARE (2025). https://www.icare.cl/actividad/encuentro-enade-2025/

5 ICARE (2025).

6 Iniciativa conjunta de la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, coordinada por las rectorías de Rosa Devés y Juan Carlos de la Llera. El encuentro avanza en la trayectoria de diálogos ciudadanos realizados desde el Tenemos que hablar de Chile, y que, a fines del 2024, convocó cerca de 10.000 personas.

7 https://www.tenemosquehablardechile.cl/

8 Devés, R. y de la Llera, J. C. (2025). "Volver a hablar de Chile". *El País*.

9 Devés, R. y de la Llera, J. C. (2025). "Volver a hablar de Chile". *El País*.

10 Derrida, J. y Moreno, J. F. (2001). "Espectros de Marx. El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional". *Revista de Estudios Sociales*. journals.openedition.org/revestudsoc/28924

11 Derrida, J. (1995). *Espectros de Marx. El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional.* Trotta.

derrumba las oposiciones y abre una lógica capaz de pensar el curso temporal, en otros términos.

En el mismo sentido, en su texto “Dar el tiempo: la moneda falsa”, Derrida coloca en la frase de Madame de Mantenon una lógica espectral: “el rey toma todo mi tiempo; doy el resto a Saint-Cyr, a quien querría dárselo todo”[12]. Cuando Madame de Maintenon dice que el rey le toma su tiempo es porque ella quiere dárselo: el rey no le toma nada, da tanto como toma. Y cuando dice doy el resto a Saint-Cyr, a quien querría dárselo todo, hace partícipe a su comunicante de una economía diaria que concierne a los ratos de ocio y a las buenas obras, a los trabajos y los días de una gran dama un poco desbordada por sus representaciones. “Ninguna de las palabras que escribe tiene el alcance de lo impensable o de lo imposible hacia las cuales mi lectura las había arrastrado, del lado del dar-tomar, del tiempo y del resto”[13]. El tiempo, entonces, es un tiempo abierto a la contingencia.

Dicha apertura involucra una clausura operacional donde, para ser reconocida, se requiere del saber del experto:

> Tal cuerpo comido por el tiempo recuerda a un bloque de piedra desbastado por las olas, tal fragmento mutilado apenas difiere del guijarro o de la piedrecilla perdida en una playa del Egeo. Pero el perito no lo duda: esa línea borrosa, esa curva que allí se pierde y más allá se recupera, solo puede provenir de una mano humana, y de una mano griega que trabajó en tal lugar y en el curso de tal siglo. Todo el hombre está ahí, su colaboración inteligente con el universo. Su intención se afirma hasta el final en la ruina de las cosas.[14]

Esa noción de ruina en el tiempo, donde Benjamin encuentra el ahora y sus expectativas: “ese mandato que obliga a salvar el pasado: son los muertos, los vencidos, pero sobre todo los sin nombre y los sin huella quienes deben dar contenido al deber de memoria de nuestro presente”[15]. Esa mirada que según Chartier nos permite “escuchar a los muertos con los ojos”[16]. Lo que potencia esa fuerza disruptiva del ahora, es enfrentar las crisis de nuestro tiempo. Por eso es una invitación a:

> Revisar el papel de la temporalidad estallada como matriz esencial a la hora de dar cuenta de su politicidad; con una recuperación del tiempo que además implica dar cuenta de sus vínculos con la materialidad inestable de los cuerpos, sean los que correspondan a la dimensión humana o a la de las cosas.[17]

Sin duda que:

> No es que lo pasado venga a volcar su luz en lo presente, o lo presente sobre lo pasado, sino que la imagen es aquello en la cual lo sido se une como un relámpago al ahora para formar una constelación.[18]

En otras palabras: una imagen es la dialéctica en suspenso. Pues, así como la relación del presente respecto del pasado es puramente temporal y continua, la de lo sido respecto del ahora en cambio es dialéctica: no es curso, es imagen y se produce en discontinuidad. De allí la importancia de **una innovación que se conciba como una productora de imágenes, donde en ellas se exprese el ahora del reconocer**. Y el momento para producirlas es justamente en las crisis: “el ahora se juega en el acto de la decisión, en el momento de la catástrofe”[19]. Y en la actualidad, la mayor crisis en que habitamos es la enorme multitud que se encuentra, al decir de Ciorán *caídos del tiempo*:

> Vivir es experimentar la magia de lo posible; pero cuando en lo posible se percibe incluso lo gastado que está por venir, todo se vuelve virtualmente pasado, y ya no hay presente ni futuro. Lo que distingo en cada instante es un jadeo, y su exterior, no la transición hacia otro instante. Elaboro tiempo muerto, me revuelvo en la asfixia del devenir. Los otros se precipitan en el tiempo: yo he caído del tiempo. A la eternidad que se levanta por encima de él, la sustituye esa otra que se sitúa debajo, zona estéril donde solo existe un deseo: reintegrar el tiempo, elevarse por encima de él cueste lo que cueste. Pero el tiempo está cerrado, está fuera de alcance, y es la imposibilidad de penetrar en él lo que hace que esa eternidad sea negativa, una mala eternidad. Piedad para el que estuvo en el tiempo y no podrá ya jamás estar en él.[20]

Esa experiencia de estar caído del tiempo es la que provoca la noción del tiempo lento de Chile, porque con sus políticas y programas tardíos, hace difícil que personas y sectores del país, reingresen al tiempo: el de la productividad, del trabajo, de la salud, de la seguridad, de la protección. Al decir de Albert Hirschman: “el tiempo es una secuencia desequilibrada de rapidez y lentitud”[21].

12 “Carta de Madame de Maintenon a Madame Briton”. En: J. Derrida (1995). *Dar el tiempo. La moneda falsa*. Paidós. Pág. 11.

13 Derrida, J. (1995) *Dar el tiempo. La moneda falsa*. Paidós. Pág. 12.

14 Yourcenar, M. (1990). *El tiempo, gran escultor.* Alfaguara. Pág. 66.

15 Déotte, J.-L. (2015). *El hombre de vidrio. Estéticas benjaminianas.* Prometeo Libros. Pág. 12.

16 Chartier, R. (2008). *Escuchar a los muertos con los ojos. Lección inaugural en el Collége de France*. Katz Editores.

17 Déotte, J.-L. (2015). *El hombre de vidrio. Estéticas benjaminianas.* Prometeo Libros. Pág. 13.

18 Benjamin, W. (2012). *Atlas de Conceptos Sobre el concepto de tiempo. Obra de los pasajes* nº 3, 1.

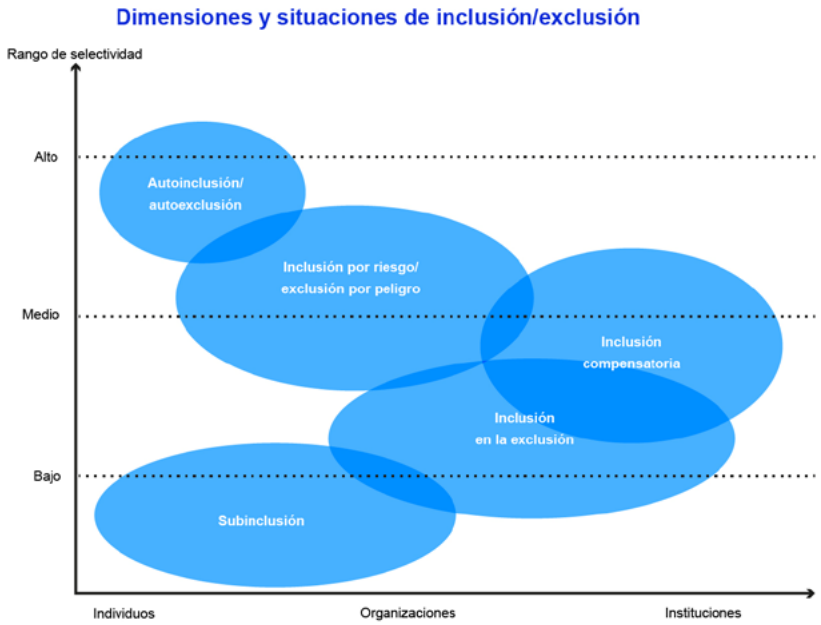
19 Benjamin, W. (2012). *Atlas de Conceptos Sobre el concepto de tiempo Obras II,1.* Pág. 139.

20 Cioran, E. M. (1988). *La caída en el tiempo*. Editorial Laia/Monte Ávila Editores. Págs. 143-144.

21 Esta noción de secuencia desequilibrada Hirschman la va a desarrollar en diversos textos, como Hirschman, A. O. (1957). “Investment policy and ‘dualism’ in underdeveloped countries”. *American Economic Review*, 47(5), 550-570; Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press. New Haven.; Hirschman, A. O.

En Chile, las paradojas del tiempo precipitan una serie de consecuencias de inclusión/exclusión y de calidad de respuestas frente a desafíos socioeconómicos que se expresan con muy diversos resultados. De allí que sea relevante entender que esas personas configuran una tipología de inclusiones/exclusiones, como expone Mascareño abriendo categorías de: sub-inclusión, inclusión en la exclusión, inclusión compensatoria, inclusión por riesgo/exclusión por peligro, así como discernir que existe una autoinclusión/autoexclusión[22]. Estas distinciones permiten advertir de mejor modo, la relación de inclusión y exclusión tradicional en la sociología; pues esa trayectoria contiene expresiones dicotómicas en una lógica del "o" que ya no opera en los niveles de complejidad de las situaciones sociales del presente.

Figura 1. Dimensiones y situaciones de inclusión/exclusión



Fuente: Mascareño y Carvajal (2015)

(1967). *Review of accelerating development*: The necessity and the means, by Lauchlin Currie. *American Economic Review*, 57(3), 611-613.

22 Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015). "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión". *Revista de la CEPAL*. Págs. 131-146.

Describir esos acoplamientos aporta no solo a una renovada comprensión sociológica, sino a una evaluación de la efectividad y la relación costo/efectividad de las consecuencias de decisiones públicas y privadas. Esa situación resulta consecuente con plantear una nueva relación con el pasado y cuestionar aquella visión moderna del tiempo donde cada instante simplemente se encadena con el siguiente en una sucesión lineal, para luego ser abandonado y olvidado. Ahora bien, la posibilidad de establecer una lectura en la que presente y pasado cobren un sentido es una oportunidad que está siempre sujeta al peligro de no llevarse a cabo. Por esta razón, "*la verdadera imagen del pasado revolotea y pasa. Al pasado solo puede retenérsele en cuanto imagen, que relampaguea para nunca más ser vista en el instante de su recognoscibilidad. [...] Pues una imagen irrepetible del pasado amenaza con desaparecer con cada presente que no se reconozca aludido en ella*"[23]. De allí que cada momento histórico tenga su propia oportunidad, que puede renovarse y perderse, que resiste a ser subsumido por una categorización oficial. En Benjamin, su concepción del peligro es la condición de posibilidad del tiempo-ahora, con toda su riqueza inesperada e imposible de anticipar o reducir. Por eso, es **en estos años de peligro, de crisis, que esta concepción nos ofrece una oportunidad de innovación.** Precisamente porque está lanzada como un relámpago frente a una sociedad que se regenera y una situación social que se degrada.

Como va a plantear Von Wolfersdorff:

> En un planeta frágil, con seis de los límites planetarios ya transgredidos en 2023, mantener la actividad de los mercados tal como está ahora, tendrá como consecuencia inevitable un aumento de los daños en los sistemas económicos y sociales y posteriormente una transición aún mayor en estos mismos. En otras palabras, podemos decir que la resistencia frente al cambio es irracional.[24]

Por eso se vuelve clave "reflexionar filosóficamente sobre la especie que somos los seres humanos y, sociológicamente sobre cómo ello tiene lugar en las condiciones actuales de globalización, secularización y cosmopolitismo[25]. En su análisis de sistema-mundo, Wallerstein sostenía que:

> En el sistema-mundo en que vivimos nos encontramos con que nuestras expectativas a corto plazo son necesariamente inestables. En ella se genera una ansiedad y por esto violencia al querer preservar privilegios adquiridos y el rango jerárquico. En ese tránsito, requerimos entender qué está sucediendo y decidir en qué dirección queremos que se mueva el mundo y, claro decidir cómo actuaremos en el

23 Andrade, M. M. (2018). *Walter Benjamin: aquí y ahora.* Universidad de los Andes. https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctv11qdwsg

24 Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas.* Taurus. Pág. 15.

25 Chernilo, D. (2025). *Humanos en el Antropoceno.* Ediciones Metales Pesados. Pág. 11.

> presente de modo que las cosas se muevan en el sentido que preferimos. Para eso hay que enfrentar tres tareas: las labores intelectuales, morales y políticas. Las tres están interconectadas y nadie puede excusarse de esas difíciles tareas. El futuro es abierto lo que significa riesgo, incertidumbre y conflicto.[26]

Luego, si existe una apropiación de esa postura, "la pregunta que emerge ya no es si acaso necesitamos más o menos Estado: más sería una dosis de veneno para el sistema económico porque supone una crónica sobre burocratización, mientras mantiene una —igualmente crónica— sub-regulación. A la vez menos Estado sería algo letal, con un efecto parecido a fertilizar las malezas de la economía"[27]. Esta relación de distinción entre sobre-burocratización y sub-regulación es muy esclarecedora para generar un proceso de innovación disruptiva en estas materias, así como su llamado a no tener miedo de estar *out of tune*.

En consecuencia, lo que hemos denominado el tiempo lento de Chile, no es solo la tardanza medida en años de espera (104 para una ley heterosexual de divorcio, 38 para cambios en la ley de migración, 23 para una tibia reforma de pensiones, 89 años y contacto para las denominadas leyes valóricas —como el aborto conseguido parcialmente, luego retirado y posteriormente aprobado en tres causales— y la eutanasia, 59 para una ley de matrimonio igualitario, 47 para un plan Auge en salud), sino lo que Streeck denomina, la crisis pospuesta del capitalismo democrático donde el Estado apuesta a comprar tiempo:

> Desde 2008 las democracias occidentales se enfrentan a una crisis financiera y fiscal que corroe los fundamentos de un Estado de bienestar proveniente del fin de la segunda guerra y que se desmorona desde los años 70. Esa relación entre capitalismo liberal y democracia fue postergada gracias a que los gobiernos fueron comprando tiempo, por medio de la inflación, luego a través de la deuda pública, más tarde expandiendo los mercados de crédito y hoy por la compra de parte de los bancos centrales de la deuda pública y pasivos bancarios. El resultado es que la democracia ha sido esterilizada como democracia contributiva y reducida a una combinación de Estado de Derecho y entretenimiento político.[28]

Lo anterior es riesgoso e imprudente, hay temporalidades descritas como lo fulminante del cambio climático, donde ya no hay tiempo para esperar[29]. Por tanto, es posible postular que nuestra sociedad estaría dentro de esa concepción fabulosa de tiempo de Deleuze, donde en contra del tiempo lineal, homogénea

26 Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo*. Ediciones Siglo XXI. Pág. 122.

27 Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas.* Taurus. Pág. 17.

28 Comentario de Jürgen Habermas sobre el texto de Wolfgang Streeck (2016). *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Katz Editores.

29 Gallardo, L., Osses, A. y Urquiza, A. (2024). *Cambio climático. Aprender de la complejidad*. Editorial Universitaria.

y acumulativa, se abre paso un tiempo paradojal, vertiginoso, intempestivo[30]. En lo anterior se expresa su crítica a Kant, donde se podría decir que: "Kant aporta a la filosofía un cierto problema del tiempo, una concepción completamente nueva que será decisiva para todo lo que sucederá luego. Se trata de una conciencia moderna del tiempo, por oposición a una conciencia antigua del tiempo"[31].

En este mismo sentido, Peter Pál Pelbart, va a llamar a ese tiempo deleuziano "*un tiempo no reconciliado*"[32], desarrollando sus implicaciones políticas, subjetivas y estéticas, desplegándolas como una urgencia a considerar en nuestro presente. Visto así, es dable sostener que "en cierto sentido, todo problema es el del empleo del tiempo"[33] y que siempre estamos "ante el tiempo de una forma anacrónica como en un montaje, como un rompecabezas del tiempo, como en una imagen aura del ahora, del otrora y de la modernidad"[34]. Y si bien hay distintos tiempos: el de los dioses, de lo sagrado, del crono, de los cuerpos, del tiempo rural y del tiempo urbano, de las máquinas del tiempo, de la economía que gana tiempo, del vivir a la hora, del tiempo de la crisis, del tiempo propio[35], es preciso reconocerlos en sus distinciones, en la profundidad de sus recorridos y en sus funciones. Para Attali: "nuestro porvenir, con sus riquezas y sus ruinas, es inseparable del uso que hagamos del tiempo, de nuestra habilidad para percibirlo y para subsanar esas fracturas"[36]. Sin embargo, es una tarea difícil ya que el propio tiempo en las ciencias es diverso: el tiempo de la filosofía, de la física, de la biología, del derecho, el tiempo histórico, el tiempo sociológico, el de la economía, el de lo social, el de la subjetividad[37]. Al respecto, Mario Hamuy, en su *Viaje al Big Bang*, se pregunta: "¿cómo es posible que, en mucho menos de un segundo, una explosión haya dado el puntapié inicial y fijado las leyes que regirían todo lo que vendría?"[38].

De allí es factible deducir que la relación entre innovación y tiempo se da en un contexto donde siempre, como plantea Hamuy, estamos atrasados de noticias. Esa experiencia es transversal con las Ciencias Sociales, porque llegamos cuando las catástrofes se han declarado, en esos momentos de interrogación acerca de

30 Conferencia dictada por Deleuze en Vincennes, sobre la síntesis y el tiempo en Kant. http://www.imaginet.fr/deleuze/.

31 Deleuze, G. (1978). *Kant y el tiempo*. Editorial Cactus. Págs. 19-20.

32 Pál Pelbart, P. (1998). *O tempo nao-reconciliado.* Editora Perspectiva.

33 Bataille, G. (1947). *Método de Meditación*. Planeta.

34 Didi-Huberman, G. (2018) *Ante el tiempo. Historia del arte y anacronismo de las imágenes*. Adriana Hidalgo, Editora.

35 Attali, J. (1985). *Historias del Tiempo*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

36 Attali, J. (1985). *Historias del Tiempo*. Editorial Fondo de Cultura Económica.

37 Gómez Millas, J., Vial Larraín, J. de D., Saavedra, I., Mardones, J., Quintana, F., Krebs, R., Gyarmati, G., Corbo, V. (1981) *El tiempo en las Ciencias.* Editorial Universitaria.

38 Hamuy, M. (2022). *Viaje al Big Bang*. Editorial Debate. Pág. 14.

cómo buscar el reconocimiento social bajo el signo temporal del desprecio[39]. Por eso el punto de inflexión del tiempo lento de Chile es una innovación que exponga paradojas. Como ya sostenía Lechner en 1997, lo relevante es observar que Chile constituye un caso de modernización sin modernidad[40]. Entonces, la innovación no es una pugna entre lo viejo y lo nuevo, sino una forma de observar para transformar aquello que hoy puede ser hecho de otro y mejor modo.

En la conferencia "Desafíos país: una agenda de Estado", el profesor Jorge Katz abrió su exposición con la frase de Dickens "It was the best of times, it was the worst of times" para plantear, como en la historia de dos ciudades, la existencia de cuatro Chiles escasamente acoplados[41]: un Chile modernizado, que dialoga con el mundo, un Chile de recursos naturales poco conectado con firmas locales, un país viejo de menor productividad que habita dos décadas atrás, y un Chile excluido de los beneficios modernos, marginado del acceso de servicios públicos de calidad. En cada uno de ellos expuso sus brechas, como la concentración de inversiones transnacionales, donde Chile no logra mejorar significativamente su productividad, donde el modelo industrial de compra al extranjero no se modifica sustantivamente, donde la población reclama instituciones y bienes públicos de mejor acceso y calidad, pero paradojalmente, la producción de bienes de uso compartido (agua, medicina, educación, arte) es más bien escasa.

Precisamente, como sostiene Honneth: "una paradoja es aquella que se expresa cuando con la realización de un propósito, se reduce la posibilidad de lograrlo"[42]. Por eso es interesante la reflexión de Katz al cuestionar la expectativa del cómo volver a crecer al 7% y no seguir en un 2% en el curso de una generación donde crece una sensación de anomia y dificultades de integración y cohesión social. Donde, por ejemplo, no es posible pensar en revertir pronto los veinte años de rezago en robotización de procesos en el mundo de las pymes, o escalar la producción de litio en el corto plazo. Katz acierta al poner el foco en entender que esos cuatro Chiles conviven, pero no dialogan en un mismo aparato de procesamiento, podríamos agregar ni se acoplan funcionalmente en un mismo tiempo.

39 Honneth, A. (2011). *La Sociedad del desprecio*. Editorial Trotta. Madrid. Pág. 127.

40 Lechner, N. (1997). "¿Son compatibles modernización y modernidad?". *Documento de trabajo n° 440*. FLACSO.

41 Conferencia del profesor Jorge Katz en el encuentro de Investigación 2025 de la Universidad de Chile "*Ciencia y conocimiento frente a los desafíos del país*". El profesor Katz es integrante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI) y Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

42 Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral*. Fondo de Cultura Económica. Pág. 401.

En este mismo sentido, Güell evidencia que:

> Desde los estudios sobre la cultura de la pobreza realizados en la década de 1960, las estructuras temporales se han convertido en un elemento esencial para comprender la pobreza y su reproducción. La mayoría de los estudios en este campo han caracterizado la pobreza por un fuerte presentismo, un descuido del futuro y una falta de capacidad de acción para configurar el curso de la vida.[43]

Su artículo sobre la temporalidad de la pobreza, ofrece un enfoque novedoso para comprender la intersección entre tiempo y pobreza mediante el análisis empírico del trabajo que realizan los pobres para distinguir, vincular y valorar su pasado, presente y futuro, y dar sentido a sus vidas como historias de movilidad social:

> Basándonos en las narrativas biográficas de hombres y mujeres pobres de la zona urbana de Santiago y la zona rural de Maule en Chile, argumentamos que las estructuras temporales de los pobres entrelazan un presentismo pragmático con la aspiración de movilidad social a través de la estructura sacrificial de un yo extendido. Estos hallazgos revelan que los pobres no son sujetos pasivos del destino, sino agentes de una historia dinámica y abierta, y que sus biografías están estructuradas no solo por el fatalismo de la repetición del pasado, sino también por una lucha dramática por el futuro.[44]

Repensar entonces el modelo chileno de desarrollo en las próximas décadas, involucra una respuesta a este tiempo estallado, con propuestas que agreguen valor, desde contradicciones abrumadoras. Abrir espacio para las vidas precarias[45], para no hacer de Chile el baile de los que sobran, para oponerse desde producciones científicas basadas en evidencia a esa "siniestra facilidad de morir, con que viven tantos, de tal manera que consigamos hacer del mundo un lugar menos escandaloso de lo que es"[46].

IDEAS VALIOSAS PARA CHILE: PROPUESTAS DE INNOVACIÓN CON PROPÓSITO PÚBLICO

En este escenario de desajuste temporal, la Universidad de Chile se configura como un espacio capaz de articular conocimiento basado en evidencia, incorporaciones tecnológicas y propuestas de transferencia atingentes tanto a la esfera pública como privada, abriendo caminos hacia un pensar colaborativo,

43 Güell, P. y Yopo, M. (2021). "Temporal structures of the poor: Social mobility and the struggle for the future in Chile". *The Sociological Review*, 1-16. DOI: 10.1177/0038026121990976

44 Güell, P. y Yopo, M. (2021). "Temporal structures of the poor: Social mobility and the struggle for the future in Chile". *The Sociological Review*. 1-16. DOI: 10.1177/0038026121990976

45 Butler, J. (2009). *Vidas Precarias. El poder del duelo y la violencia.* Editorial Paidós.

46 Yourcenar, M. (1990). *El tiempo, gran escultor.* Alfaguara. Pág.171.

cada línea encarna un esfuerzo por sincronizar los tiempos de la ciencia, de la urgencia social y de la transformación institucional.

Este libro presenta una serie de 29 *policy briefs* que condensan conocimiento relevante, experiencias y recomendaciones para abordar algunos desafíos desde perspectivas innovadoras, trascendiendo los límites de cada disciplina o institución. Más que un repositorio de producción científica, se busca posibilitar la articulación de la investigación con la transferencia de conocimiento con propósito público.

Los capítulos se organizan en torno a nueve campos que abordan fenómenos complejos y su articulación con políticas públicas, contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a los desafíos definidos por la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI).

I. Cambio climático y desarrollo territorial

La línea se centra en enfrentar los desafíos de la crisis climática desde una perspectiva territorial, integrando ciencia, tecnología y justicia ambiental para generar respuestas adaptativas y transformadoras. Reconoce al territorio como laboratorio socioecológico donde confluyen vulnerabilidades y oportunidades, promoviendo modelos de desarrollo que articulen sostenibilidad, inclusión social y coherencia institucional. A través de enfoques sistémicos y policéntricos, esta línea busca coordinar actores públicos, privados, académicos y comunitarios, co-produciendo conocimiento que vincule ciencia y saberes locales, y fortaleciendo la capacidad de anticipación, aprendizaje y resiliencia frente a la incertidumbre climática.

Los proyectos que la integran, que incluyen la gestión de riesgos de desastres, la seguridad hídrica y el desarrollo territorial equitativo, demuestran cómo la investigación puede traducirse en metodologías transferibles y políticas públicas efectivas. Desde la evidencia científica hasta la planificación territorial, esta línea articula innovación, participación ciudadana y gobernanza adaptativa, incorporando principios de equidad ambiental y justicia territorial como criterios centrales. Así, se posiciona como un espacio estratégico de experimentación que transforma el conocimiento en acción pública, promoviendo futuros territoriales sostenibles y modelos replicables de desarrollo inclusivo y resiliente.

II. Pobreza y desigualdades

Aborda la persistencia de la desigualdad en Chile y América Latina desde un enfoque integral y multidimensional, reconociendo que la pobreza no solo se expresa en términos de ingresos, sino también en la exclusión social, territorial,

cultural y política. Frente a las limitaciones de los enfoques tradicionales, esta línea combina análisis transdisciplinarios —economía, sociología, política pública y estudios territoriales— para generar herramientas de diagnóstico, evaluación y seguimiento que permitan anticipar impactos, adaptar políticas y fortalecer capacidades locales e institucionales. Su objetivo es transformar el conocimiento en estrategias efectivas que reduzcan inequidades, promoviendo participación ciudadana, equidad territorial y justicia social.

Los proyectos de esta línea incluyen el rediseño de la medición de pobreza en Chile, estudios etnográficos sobre la economía doméstica y la propuesta de un marco técnico para medir la vulnerabilidad ante la pobreza. Estas iniciativas muestran cómo el CLIPP integra evidencia científica, análisis estructural y políticas preventivas, favoreciendo un enfoque de protección social anticipatorio. De esta manera, la línea busca consolidar un sistema de políticas más robusto y sostenible, capaz de orientar decisiones estratégicas, reducir riesgos y aumentar la resiliencia de hogares y comunidades frente a crisis económicas, sociales y ambientales.

III. Equidad de género

Se centra en abordar las desigualdades estructurales que afectan la participación, el reconocimiento y las oportunidades de mujeres y diversidades en ámbitos productivos, educativos, tecnológicos y políticos. Frente a las limitaciones de enfoques tradicionales fragmentados, esta línea adopta una perspectiva integral e interseccional que articula análisis de políticas públicas, innovación tecnológica y estudios sociales, promoviendo la colaboración entre actores académicos, institucionales y comunitarios. Su objetivo es que la equidad de género sea un principio estratégico que impulse inclusión, creatividad, productividad y cohesión social.

Como aporte clave, el *policy brief* “De la certificación a la transformación” introduce el uso del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) para anticipar alertas, identificar nudos críticos y generar trayectorias de mejora antes de que las fallas se consoliden, transformando la evaluación en un proceso de aprendizaje continuo. Esta aproximación permite avanzar más allá de la normativa, consolidando modelos de transversalización de género sostenibles, verificables e innovadores en universidades e instituciones, fortaleciendo su capacidad de integrar la equidad de manera efectiva en la gestión, la investigación y la innovación.

IV. Trabajo

Esta línea aborda los profundos cambios que la tecnología, la digitalización y la reconfiguración de los mercados laborales han generado en la naturaleza del empleo, las relaciones de producción y el bienestar social. Frente a los desafíos que plantean la automatización, la economía de plataformas y las nuevas modalidades de empleo, propone un enfoque transdisciplinario que integra economía, sociología y gestión de la innovación para comprender el trabajo como un sistema socio-técnico complejo. Su objetivo es generar modelos que articulen flexibilidad, bienestar y equidad, promoviendo políticas adaptativas que mitiguen la precarización, fortalezcan la participación de los actores y fomenten la cooperación entre empresas, sindicatos, universidades y organismos públicos.

Entre sus aportes destacan los estudios sobre modalidades de trabajo flexibles, que evidencian cómo el teletrabajo, la reducción de jornada y la flexibilidad horaria pueden mejorar la conciliación y la satisfacción laboral si se implementan con negociación colectiva y apoyo institucional, y la propuesta de un umbral de suficiencia para el salario mínimo, que busca asegurar justicia económica y protección social basada en evidencia multidimensional. En conjunto, estas iniciativas muestran cómo la línea "Trabajo" contribuye a diseñar políticas laborales inclusivas, sostenibles y orientadas al bienestar, anticipando riesgos, integrando datos y experiencias, y fortaleciendo la capacidad del Estado y de las instituciones para adaptarse a un mercado laboral dinámico y tecnológicamente transformado.

V. Seguridad y reinserción social

Aborda los desafíos que plantea la seguridad ciudadana y la reintegración de personas privadas de libertad en Chile, reconociendo que ambos procesos son fundamentales para la cohesión social y la confianza comunitaria. Frente a sistemas penitenciarios sobrepoblados, con escasos programas de rehabilitación y alta reincidencia, esta línea propone un enfoque integral que combina prevención, educación, trabajo y participación comunitaria, articulando análisis predictivo, innovación social y metodologías de autoobservación. Su objetivo es diseñar políticas efectivas que trasciendan la lógica punitiva, fomentando la autonomía, la inclusión y la cooperación interinstitucional en distintos niveles de decisión.

Entre sus contribuciones destacan la construcción de sistemas de información penitenciarios integrados, que permiten mejorar la gestión de Gendarmería y fortalecer la toma de decisiones basadas en evidencia; la incorporación de perspectiva de género en programas educativos para mujeres privadas de libertad, promoviendo oportunidades de participación y reinserción social; y el

desarrollo de estrategias de acompañamiento post-sanción, dirigidas a consolidar la reintegración y prevenir la reincidencia. Estas iniciativas evidencian cómo la línea "Seguridad y Reinserción Social" articula innovación, derechos humanos y análisis estructural para generar políticas penitenciarias más inclusivas, sostenibles y orientadas a la prevención y reintegración efectiva en Chile.

VI. Salud pública

La línea de innovación "Salud Pública" del CLIPP se centra en fortalecer el sistema de salud chileno frente a desafíos como el envejecimiento de la población, las enfermedades crónicas, la inequidad territorial y las crisis sanitarias. Su enfoque considera la salud como un bien público que está relacionado con factores sociales, económicos y ambientales, buscando construir sistemas más justos, eficientes y adaptados a las necesidades de distintas comunidades.

Actualmente, el sistema de salud enfrenta problemas como la fragmentación entre lo público y lo privado, la falta de coordinación entre servicios y el uso limitado de información basada en evidencia. La línea propone abordarlos mediante la integración de análisis de datos, tecnologías digitales, participación comunitaria y gobernanza, incorporando también la perspectiva de género e interculturalidad. La innovación no se limita a la tecnología, sino que también busca mejorar la organización y gestión de los servicios para hacerlos más efectivos y accesibles.

Se trabaja en fortalecer la atención primaria y preventiva, mejorar el acceso a información de salud para distintos grupos, promover un envejecimiento saludable y garantizar que la atención sociosanitaria sea inclusiva y equitativa. También se desarrollan estrategias que combinan la formación profesional, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional para enfrentar los desafíos de salud de manera integral.

VII. Educación

Se enfoca en fortalecer la educación como un motor de equidad, innovación y cohesión social. Busca conectar la formación académica con las demandas del siglo XXI, incluyendo los cambios tecnológicos, laborales y ambientales, para reducir brechas y fomentar la participación ciudadana. La educación se concibe no solo como transmisión de conocimientos, sino como una herramienta para transformar sociedades y generar oportunidades equitativas.

El sistema educativo enfrenta desafíos como desigualdad de oportunidades, desconexión entre educación, investigación y trabajo, y la incorporación acelerada de tecnologías sin reflexión pedagógica. Por eso, la línea propone abordarlos

mediante la integración de políticas, innovación pedagógica y tecnologías del aprendizaje, promoviendo la colaboración entre escuelas, universidades, comunidades y organismos públicos. Esto permite diseñar modelos de aprendizaje más inclusivos, adaptativos y significativos, fortaleciendo la formación continua y la evaluación integral de competencias.

Se pone énfasis en los ecosistemas de innovación educativa, entendidos como redes que conectan investigación, práctica profesional y participación comunitaria. A través de ellos se fomenta la colaboración entre docentes, estudiantes y autoridades, generando espacios para experimentar, co-crear soluciones y desarrollar capacidades locales de gestión. Además, la línea impulsa la formación docente y la creación de programas especializados, incorporando enfoques interdisciplinarios, derechos humanos y perspectiva de género, para responder a necesidades emergentes del sistema educativo y del contexto social.

VIII. Infancia y juventud

La línea de investigación “Infancia y Juventud” del CLIPP se centra en fortalecer el bienestar, la participación y los derechos de niños, niñas y adolescentes, reconociéndolos como actores activos capaces de influir en las decisiones que afectan su vida y su entorno. Su enfoque busca superar la visión asistencial tradicional, promoviendo la corresponsabilidad social y la ciudadanía activa, y contribuyendo a la construcción de territorios más justos e inclusivos.

Actualmente, las políticas dirigidas a la infancia y juventud han mostrado fragmentación y limitada participación, lo que reduce su impacto y perpetúa brechas en desarrollo socioemocional y ciudadanía. La línea aborda estos desafíos mediante un enfoque integral que combina estudios territoriales, metodologías cualitativas y cuantitativas, plataformas de participación digital y co-creación intergeneracional. Esto permite generar conocimiento que vincule a jóvenes e instituciones, fortaleciendo su rol como agentes de innovación social y comunitario.

Asimismo, la línea impulsa la construcción de mecanismos sostenidos y articulados entre diferentes actores para asegurar la efectiva incorporación de la infancia y juventud en la toma de decisiones. Se busca consolidar observatorios, sistemas de seguimiento y estrategias de reparación frente a vulneraciones de derechos, promoviendo políticas basadas en evidencia, derechos humanos y participación activa. En conjunto, estas iniciativas buscan garantizar que niños, niñas y adolescentes sean protagonistas de su propio desarrollo y contribuyan a la cohesión social, la innovación y la resiliencia de las comunidades.

IX. Dispositivos transversales

La línea de Dispositivos Transversales aborda el desafío de construir herramientas mediadas por plataformas capaces de aportar al contexto de alta complejidad social y aceleración tecnológica. Estos dispositivos constituyen ensamblajes de normas, prácticas, lenguajes y tecnologías que permiten transformar la información en acción coordinada y la evidencia en política efectiva. Estos dispositivos actúan como redes que vinculan lo discursivo y lo técnico, lo normativo y lo experimental, generando condiciones para una gobernanza policéntrica inteligente e interoperable. Su desarrollo en Chile responde a la necesidad urgente de superar la fragmentación institucional, la dispersión de datos y la falta de mecanismos que permitan aprender desde la implementación misma de las políticas y sistemas organizacionales.

Estas innovaciones promueven una transformación no solo técnica sino también política: democratizan el acceso a la información, integran la voz ciudadana en los procesos de evaluación y fortalecen la rendición de cuentas basada en resultados verificables. Así, los dispositivos transversales se consolidan como una apuesta estratégica para dotar al Estado, empresas y fundaciones de capacidades predictivas, colaborativas y adaptativas que mejoren su efectividad.

REFERENCIAS

Andrade, M. M. (2018). *Walter Benjamin: aquí y ahora*. Universidad de los Andes. https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctv11qdwsg

Arendt, H. (1990). *Hombres en tiempo de oscuridad*. Editorial Gedisa.

Attali, J. (1985). *Historias del tiempo*. Fondo de Cultura Económica.

Bataille, G. (1947). *Método de meditación*. Planeta.

Benjamin, W. (2012). *Atlas de conceptos. Sobre el concepto de tiempo. Obras II,1*. Ediciones Akal.

Bloch, E. (2024). *El principio esperanza*. Editorial Trotta.

Butler, J. (2009). *Vidas precarias: El poder del duelo y la violencia*. Editorial Paidós.

"Carta de Madame de Maintenon a Madame Briton". En: Derrida, J. (1995). *Dar el tiempo: La moneda falsa*. Ediciones Paidós.

Chernilo, D. (2025). *Humanos en el Antropoceno*. Ediciones Metales Pesados.

Chartier, R. (2008). *Escuchar a los muertos con los ojos. Lección inaugural en el Collège de France*. Katz Editores.

Cioran, E. M. (1988). *La caída en el tiempo*. Editorial Laia / Monte Ávila Editores.

Déotte, J.-L. (2015). *El hombre de vidrio: Estéticas benjaminianas*. Prometeo Libros.

Deleuze, G. (1978). *Kant y el tiempo*. Editorial Cactus. "Conferencia dictada en Vincennes", el 14 de marzo de 1978. http://www.imaginet.fr/deleuze/

Derrida, J. (1995). *Espectros de Marx: El estado de la deuda, el trabajo del duelo y la nueva internacional*. Editorial Trotta.

Derrida, J. (1995). *Dar el tiempo: La moneda falsa*. Ediciones Paidós.

Derrida, J. y Moreno, J. F. (2001). "Espectros de Marx". *Revista de Estudios Sociales*, 8. http://journals.openedition.org/revestudsoc/28924

Devés, R. y De la Llera, J. C. (2025, octubre 20). "Volver a hablar de Chile". *El País*.

Didi-Huberman, G. (2018). *Ante el tiempo: Historia del arte y anacronismo de las imágenes*. Adriana Hidalgo Editora.

Gallardo, L., Osses, A. y Urquiza, A. (2024). *Cambio climático: Aprender de la complejidad*. Editorial Universitaria.

Goodall, J. (2021). *The book of hope: A survival guide for trying times*. Celadon Books.

Güell, P. & Yopo, M. (2021). "Temporal structures of the poor: Social mobility and the struggle for the future in Chile". *The Sociological Review*, 69(4), 1-16. DOI: https://doi.org/10.1177/0038026121990976

Hamuy, M. (2022). *Viaje al Big Bang*. Editorial Debate.

Hirschman, A. O. (1957). "Investment policy and "dualism" in underdeveloped countries". *American Economic Review*, 47(5), 550-570.

Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.

Hirschman, A. O. (1967). "Review of Accelerating development: The necessity and the means, by Lauchlin Currie". *American Economic Review*, 57(3), 611-613.

Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral*. Fondo de Cultura Económica.

Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio*. Editorial Trotta.

ICARE (2025). *Encuentro ENADE 2025*. https://www.icare.cl/actividad/encuentro-enade-2025/

Gómez Millas, J. de D. Vial Larraín, I. Saavedra, J. Mardones, F. Quintana, R. Krebs, G. Gyarmati, y V. Corbo. (1981). *El tiempo en las ciencias*. Editorial Universitaria.

Katz, J. (2025). *Conferencia en el Encuentro de Investigación 2025, Universidad de Chile: Ciencia y conocimiento frente a los desafíos del país*. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (CTCI).

Lechner, N. (1997). "¿Son compatibles modernización y modernidad?". *Documento de trabajo N° 440*. FLACSO.

Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015). "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión". *Revista de la CEPAL*, 116, 131-146.

Pál Pelbart, P. (1998). *O tempo não-reconciliado*. Editora Perspectiva.

Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo: La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Katz Editores.

Comentario de Jürgen Habermas sobre el texto.

Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas*. Taurus.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo*. Siglo XXI Editores.

Yourcenar, M. (1990). *El tiempo, gran escultor*. Alfaguara.

ACELERAR EL TIEMPO LENTO DE CHILE

PROPUESTAS DE INNOVACIÓN
CON PROPÓSITO PÚBLICO

I. CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL

El cambio climático constituye uno de los ejes más decisivos de transformación del siglo XXI, no solo por sus impactos ecológicos, sino que también porque redefine los fundamentos mismos del desarrollo y la convivencia humana. En Chile, la confluencia de una geografía diversa, una matriz productiva dependiente de los recursos naturales y la vulnerabilidad de los ecosistemas plantea desafíos inéditos para la gobernanza territorial. Sequías prolongadas, incendios forestales, pérdida de glaciares y procesos de desertificación son expresiones de una crisis sistémica que exige nuevas formas de comprender, planificar y habitar el territorio.

La línea “Cambio Climático y Desarrollo Territorial” del CLIPP se configura como un espacio estratégico de innovación, orientado a articular ciencia, tecnología y justicia ambiental para enfrentar estos desafíos. Su enfoque territorial reconoce al territorio como un escenario donde se manifiestan los efectos del cambio climático, a la vez que como un laboratorio desde el cual es posible diseñar respuestas adaptativas y transformadoras. En lugar de centrarse exclusivamente en la vulnerabilidad, esta línea promueve la generación de capacidades de transformación y resiliencia, impulsando modelos de desarrollo que integren sostenibilidad ecológica, inclusión social y coherencia institucional.

Desde una perspectiva sistémica, se propone avanzar hacia nuevos marcos de gobernanza adaptativa y policéntrica, capaces de coordinar actores públicos, privados, académicos y comunitarios en distintos niveles de decisión. La co-producción del conocimiento —en tanto práctica de innovación social— constituye uno de sus pilares fundamentales, permitiendo que el conocimiento científico dialogue con saberes locales y prácticas territoriales para producir soluciones contextualizadas y sostenibles. La innovación, en este marco, se entiende como una función pública orientada a fortalecer la capacidad de anticipación y aprendizaje de los territorios frente a la incertidumbre climática.

Los proyectos que integran esta línea —desde la gestión de desastres y la seguridad hídrica hasta la gobernanza costera y la sustentabilidad institucional— demuestran el potencial del CLIPP para generar metodologías transferibles y modelos replicables de articulación entre ciencia y política pública. Estas iniciativas muestran cómo la universidad puede operar en tanto nodo de

experimentación territorial, articulando redes intersectoriales e interdisciplinares que vinculan evidencia científica con decisiones estratégicas de desarrollo.

En el plano teórico, la línea contribuye a consolidar una visión del territorio como sistema socioecológico complejo, donde las interacciones entre naturaleza y sociedad son fuente tanto de riesgo como de innovación. En el plano metodológico, desarrolla instrumentos de planificación y evaluación que permiten integrar la variable climática en la toma de decisiones públicas y privadas. Y en el plano ético-político, instala la equidad ambiental y la justicia territorial como principios rectores del desarrollo sostenible.

De este modo, la línea "Cambio Climático y Desarrollo Territorial" busca articular iniciativas que tengan sinergia en lógicas críticas de habitar, gobernar y proyectar los territorios. Al situar la innovación como práctica pública y el conocimiento como bien común, como una oportunidad para imaginar y construir futuros territoriales sostenibles, capaces de integrar ciencia, participación y justicia ambiental en un mismo horizonte de propósito público.

"El cambio climático: aprender de la complejidad" propone un enfoque de gobernanza policéntrica basado en la toma de decisiones robustas y el aprendizaje adaptativo ante la incertidumbre, basado en el libro homónimo publicado en colaboración con la Editorial Universitaria, por los integrantes del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) de la Universidad de Chile: la académica Laura Gallardo (Departamento de Geofísica, FCFM), el académico Axel Osses (Departamento de Ingeniería Matemática, FCFM) y la académica Anahí Urquiza (Facultad de Ciencias Sociales). El documento aborda la explicación del sistema Tierra y los desafíos de la crisis climática actual, aportando evidencia y propuestas que enriquecen la discusión sobre el cambio climático antropogénico desde el enfoque de las ciencias de la complejidad. La propuesta reúne perspectivas interdisciplinarias que buscan explicar, en un lenguaje claro y accesible, la crisis climática y su carácter sistémico, acercando este fenómeno global al público en general y difundiendo más de una década de trabajo del CR2. Su aporte central consiste en ofrecer un panorama sistemático de la crisis climática, mostrando cómo la ciencia de la complejidad aborda fenómenos caracterizados por conectividad, interdependencia y emergencia, y proporcionando un marco útil para comprender la relación entre cambio global, incertidumbre y toma de decisiones. En diálogo con los otros *policy briefs* de este capítulo, se enfatiza en la necesidad de integrar miradas interdisciplinarias y de divulgación científica, contribuyendo a un panorama más amplio y articulado sobre el cambio climático.

El policy brief ***"Gestión de riesgos de desastres en Chile: oportunidades para su articulación con la acción climática"*** —elaborado por Gabriela Azócar de la Cruz (Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile), Julián Cortés Oggero (Departamento de Geofísica, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile) y Paz Orellana Leiva (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia–CR2), con el apoyo del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2)— analiza comparativamente los marcos normativos de la Ley 21.364 de Gestión del Riesgo de Desastres y la Ley 21.455 Marco de Cambio Climático. A partir de esta revisión, identifica oportunidades para su articulación institucional, conceptual y operativa, proponiendo una gobernanza integrada que vincule los instrumentos de ambas leyes —planes territoriales, sistemas de información, financiamiento y participación local—. Su aporte principal radica en ofrecer orientaciones concretas para superar la fragmentación institucional y avanzar hacia una gobernanza climática coherente, anticipatoria y efectiva, fortaleciendo las capacidades del Estado para prevenir riesgos, promover la adaptación y construir resiliencia frente a los efectos del cambio climático.

Por último, el *policy brief* ***"Desarrollo territorial con equidad para Chile: conceptos y propuestas"*** reúne el trabajo de un equipo interdisciplinario de investigadores de la Universidad de Chile, pertenecientes a las facultades de Arquitectura y Urbanismo, Ciencias Agronómicas, Gobierno y Departamento de Trabajo Social. El documento plantea que las desigualdades que atraviesan al país son, ante todo, territoriales, y que el espacio constituye un eje estructurador de la inclusión y la exclusión social. A partir de esta premisa, propone un marco conceptual y metodológico que articula enfoques interdisciplinarios, diseño de sistemas de intervención basados en evidencia y modelos de gobernanza policéntrica para fortalecer la cohesión social y la resiliencia local. Su aporte principal radica en ofrecer orientaciones concretas para integrar la dimensión territorial en las políticas públicas, contribuyendo a la formulación de estrategias de desarrollo más equitativas, sostenibles y legitimadas democráticamente.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO: APRENDER DE LA COMPLEJIDAD

Laura Gallardo Klenner
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-7605-3721
lgallard@u.uchile.cl

Axel Osses Alvarado
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6833-4064
axosses@uchile.cl

Anahí Urquiza Gómez
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6901-0846
anahiurquiza@uchile.cl

Introducción

Hablar del cambio climático en Chile no es repetir una consigna global, sino hacerse cargo de una experiencia concreta que combina sequías prolongadas, incendios de nueva intensidad, surgencia costera cambiante, olas de calor que estresan a las ciudades y una sensación social de fatiga frente a decisiones que parecen no llegar a tiempo. La pregunta que guía este texto es simple y, a la vez, exigente: ¿cómo gobernar una realidad que no se deja reducir a piezas sueltas ni a ritmos de política de corto plazo? La respuesta que aquí se ensaya se nutre de la Ciencia del Sistema Tierra, de los estudios de complejidad y de los aprendizajes acumulados por equipos que han trabajado en Chile durante la última década. La premisa es que el clima, más que un sector, es una propiedad emergente de un conjunto de subsistemas —atmosférico, oceánico, criosférico, biosférico y social— que se acoplan de formas no lineales y multiescalares. Gobernar, en este marco, es sostener relaciones que eviten cruzar umbrales peligrosos, distribuir con justicia los costos y beneficios de la transición y aprender con suficiente rapidez para corregir el rumbo cuando las señales lo indiquen.

Chile no parte de cero. Desde mediados de los 2000, ha desplegado planes de acción climática, ha fortalecido su institucionalidad, ha alineado compromisos internacionales y ha introducido reformas legales que orientan la acción pública. Sin embargo, la brecha entre la naturaleza del problema y las soluciones que se persiguen sigue abierta. La coordinación multinivel es frágil, los incentivos administrativos privilegian el cumplimiento de indicadores de corto plazo y la cultura de evaluación todavía no incorpora con naturalidad la idea de que aprender es también reconocer errores y corregir. La extensión de la sequía en el centro y centro-sur, la presión sobre los acuíferos, la exposición diferenciada a riesgos en las ciudades y las tensiones en zonas costeras son recordatorios de que operar en silos es insuficiente. En un mundo que se acelera, la lentitud se vuelve cara; en un mundo interdependiente, la fragmentación se vuelve riesgosa.

Este texto, por lo tanto, no agrega una etiqueta. Busca ofrecer un relato práctico y articulado para orientar decisiones. Lo hace asumiendo que buena parte de los desacuerdos no son sobre fines generales —reducir riesgos, proteger ecosistemas, asegurar bienestar—, sino sobre instrumentos y ritmos. De ahí la insistencia en un vocabulario común, en métricas compartidas y en una manera de decidir que acepte la incertidumbre sin paralizarse. Gobernar la complejidad climática no es renunciar a la ambición, es aprender a sostenerla en el tiempo.

Una brecha persistente y una oportunidad que aún existe

Existe en Chile una brecha reconocible entre la complejidad del fenómeno climático y la estructura de políticas que intentan enfrentarlo. Esa brecha tiene, al menos, tres dimensiones. La primera es espacial: las cuencas no coinciden con las divisiones administrativas; los vientos que intensifican la surgencia recorren escalas que no respetan los límites de una región; los patrones urbanos se extienden sobre varias comunas y hacen que decisiones de un municipio repercutan en otro. La segunda dimensión es temporal: mientras las instituciones buscan resultados medibles en periodos anuales, los sistemas ecológicos responden con rezagos y umbrales que no calzan con el calendario presupuestario. La tercera es social: promedios que mejoran pueden esconder desigualdades que se agudizan, con profundas consecuencias para la legitimidad de las decisiones.

Cerrar esa brecha no equivale a inventar un Estado de cero. Exige, más bien, reorientar lo existente. Se requiere una coordinación multinivel que funcione de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, con información que circule y con mandatos que eviten la superposición de funciones. Se requieren métricas que capten extremos, sincronías y distribución, más allá de promedios. Se requieren, también, reglas del juego que faciliten los ajustes y que inhiban la parálisis

cuando aparecen señales críticas. La experiencia reciente muestra que, sin esa arquitectura institucional, los esfuerzos se dispersan, los conflictos se repiten y los costos de transacción consumen energía que debiera estar dedicada a resolver problemas.

La lógica de la complejidad: la Ciencia del Sistema Tierra

Pensar la Tierra como un sistema acoplado ha sido un proceso intelectual de larga duración. A lo largo del siglo XX se consolidó una mirada que integra atmósfera, océanos, criósfera y biosfera con la actividad humana como un actor geológico de primer orden. La utilidad práctica de esta perspectiva para Chile es evidente: permite entender por qué cambios en la circulación del Pacífico repercuten en la disponibilidad de agua en el interior; por qué alteraciones en la criósfera de alta montaña se traducen en caudales distintos en primavera; por qué la urbanización modifica el clima local y, a la vez, se ve afectada por él. Lo decisivo no es la etiqueta, sino la herramienta. La Ciencia del Sistema Tierra nos recuerda que el clima es un fenómeno de relaciones y que, por lo mismo, las políticas deben ocuparse de cuidar esas relaciones más que de perseguir metas aisladas. A la pregunta por la predicción perfecta, las ciencias de la complejidad responden con otra: ¿qué información y qué acuerdos necesitamos para evitar cruzar ciertos umbrales y para distribuir de manera justa los esfuerzos de adaptación y mitigación?

La complejidad no es una mística: es un conjunto de conceptos operativos que ayudan a diseñar decisiones. La emergencia describe propiedades del conjunto que no están en las partes, como la estabilidad de un régimen hidrológico que surge de miles de interacciones locales. La retroalimentación explica por qué un sistema puede estabilizarse o desestabilizarse según el signo y la fuerza de las conexiones, como cuando la pérdida de cobertura vegetal reduce la infiltración, lo que disminuye caudales de verano y, a su vez, aumenta la presión por extraer aguas subterráneas. La multiescala recuerda que los procesos locales y los globales se acoplan, del mismo modo que los cambios en patrones de viento sobre el Pacífico dialogan con decisiones de uso de suelo en una cuenca concreta. Los umbrales y la irreversibilidad advierten que, más allá de cierto punto, las trayectorias cambian de modo abrupto y cuesta regresar, como ocurre con acuíferos sobreexplotados o con ecosistemas que colapsan.

Usados con prudencia, estos conceptos no sustituyen la evidencia, más bien la ordenan; es decir, permiten priorizar variables en los tableros de decisión, diseñar indicadores que sí informen sobre riesgo y dotar de sentido a modelos y observaciones. En lugar de perseguir una ilusión de control, la complejidad invita a adoptar un criterio de suficiencia: basta con identificar señales robustas, establecer portafolios que respondan a esas señales y garantizar que la organización

que decide pueda ajustar su conducta sin perder su rumbo. Esa es la diferencia entre una política que reacciona tarde y una política que aprende a tiempo.

Modelar no es adivinar el futuro, es abrir una conversación estructurada sobre posibilidades y sobre decisiones. En Chile, la combinación de modelos climáticos regionales, hidrológicos, de calidad del aire y de circulación oceánica ha permitido comprender acoplamientos que, de otra manera, quedarían invisibles. Las simulaciones basadas en agentes, por su parte, son valiosas para explorar cómo las decisiones de miles de actores descentralizados —agricultores, hogares, transportistas— pueden conducir a resultados colectivos no deseados o, al revés, a equilibrios más estables si cambian los incentivos. El análisis de redes ayuda a identificar nodos críticos de infraestructura, mercados o ecosistemas cuya falla repercute de manera desproporcionada. Y la estadística de extremos corrige una tendencia corriente: mirar los promedios cuando lo que define el riesgo son las colas de la distribución.

El punto no es técnico, es político. Si modelamos para gobernar, nos obligamos a explicitar supuestos, a reconocer incertidumbres y a preparar decisiones contingentes. Esa disciplina mejora la calidad del debate público y evita que la discusión se agote en el contraste entre convicciones. De paso, abre espacio a una cultura de datos abiertos que fortalece la confianza: cuando la información circula, la ciudadanía puede examinar y proponer, la academia puede refutar y mejorar, y las instituciones pueden coordinar mejor lo que hacen.

Evidencia desde Chile: sequía, océanos que cambian y ciudades en tensión

La llamada mega sequía no ha sido un episodio aislado, sino una reconfiguración persistente de la relación entre clima, hidrología y sociedad. En el centro y centro-sur, años con precipitaciones por debajo de lo normal se acumularon hasta convertir el déficit en un nuevo contexto operativo. Se alteraron ciclos de cultivo, se modificaron los pulsos de recarga y se tensionó el equilibrio entre usos anuales y reservas de largo plazo. El impacto no fue homogéneo. Territorios con mejores capacidades técnicas, con instituciones más fuertes o con alternativas productivas resistieron mejor que otros más dependientes y con menos infraestructura. La desigualdad preexistente se expresó en la gestión del agua: quienes contaban con información y con medios ampliaron ventajas; quienes no, vieron restringidas sus opciones. La respuesta estatal avanzó en diagnósticos, pero no siempre alcanzó para anticipar los cambios de régimen. El aprendizaje de este periodo sugiere que los planes de cuenca, cuando existen y funcionan, ordenan prioridades, transparentan costos y evitan que cada actor actúe como si estuviera solo. Allí donde no hay ese espacio de coordinación, la gestión se vuelve una suma de iniciativas que compiten entre sí y que, a veces, neutralizan sus efectos mutuos.

El litoral chileno es escenario de variaciones que solo se aprecian cuando se mira el océano y la atmósfera como un continuo. Cambios en la posición e intensidad del anticiclón subtropical, variaciones en la temperatura superficial del mar y en los vientos costeros modifican el régimen de surgencia que trae a la superficie aguas más frías y ricas en nutrientes. Esos cambios, a su vez, afectan la oxigenación de ciertas capas de la columna de agua, la distribución de especies y los tiempos de reproducción. Pesquerías y comunidades costeras experimentan las consecuencias en ciclos que no siguen el calendario administrativo. Gestionar esta realidad exige fortalecer la observación —boyas, sensores, satélites, estaciones costeras— y acoplarla con modelos que permitan identificar ventanas de riesgo y oportunidad. También exige reglas e instituciones capaces de ajustar cuotas, proteger áreas y diversificar medios de vida de manera oportuna. La experiencia internacional indica que los arreglos que mejor resisten la incertidumbre no son los que prometen precisión en todo momento, sino los que establecen por adelantado cómo se decide cuando las señales se vuelven críticas.

Las ciudades chilenas han mejorado su calidad del aire en las últimas décadas gracias a regulaciones e inversiones que cambiaron tecnologías de combustión y controlaron emisiones de fuentes fijas y móviles. Sin embargo, los episodios de material particulado y de ozono no han desaparecido. Olas de calor más frecuentes, cambios en hábitos de movilidad y expansiones urbanas que alargan los viajes contribuyen a reinstalar riesgos. Este fenómeno revela que la política de calidad del aire debe integrarse con la de transporte y con la de uso de suelo. No se trata de desmerecer la tecnología; se trata de evitar que la misma ciudad que celebra motores más limpios termine obligando a sus habitantes a recorrer más kilómetros cada día. El cuidado de la salud pública demanda, además, información que indique quiénes están más expuestos y por qué. Mapas que cruzan movilidad, calidad del aire y datos epidemiológicos permiten focalizar acciones y evaluar si las medidas están reduciendo vulnerabilidades donde más importa. La evidencia sugiere que allí donde las políticas urbanas apuestan por la proximidad —vivienda, trabajo y servicios cerca—, por el transporte público confiable y por el espacio público de calidad, las ganancias ambientales con impactos sociales son más robustas y perdurables.

Hablar de seguridad hídrica en Chile implica enfrentar uno de los problemas más complejos y sensibles del país. En él convergen necesidades básicas de la población, actividades productivas estratégicas, ecosistemas que aseguran servicios para el conjunto de la sociedad y culturas que se reconocen en ríos, humedales y glaciares. Una arquitectura de soluciones adecuada se construye en escala de cuenca y combina tres dimensiones. La primera es física: infraestructura ‘gris’ como embalses, conducciones, tratamiento y distribución; e infraestructura ‘verde’ como restauración de suelos y cabeceras, conservación de humedales y

recarga gestionada de acuíferos. La segunda es institucional: reglas para asignar y reasignar agua con información abierta, salvaguardas ambientales y sociales, y mecanismos ágiles de resolución de controversias. La tercera es cognitiva: datos interoperables y en tiempo real, tableros que muestren estados críticos y procesos participativos que permitan conocer y deliberar sobre alternativas.

Un diseño de este tipo evita trampas conocidas. La más célebre es la paradoja de la eficiencia: mejoras tecnológicas que prometen ahorrar agua pueden terminar expandiendo el uso total si no existen límites o incentivos bien calibrados. Otra trampa es la obra sin gobernanza: infraestructura valiosa que pierde eficacia porque la operación no se acompaña con acuerdos sobre caudales ecológicos, prioridades de uso y protección de la calidad. La seguridad hídrica, se ha dicho, no es un destino que se alcanza de una vez, sino un camino que requiere mantenimiento, aprendizaje y cuidado. Esta idea puede sonar modesta, pero es la que habilita políticas que resisten cuando las condiciones cambian.

Decidir en incertidumbre: arreglos policéntricos que funcionan

El paso de una racionalidad que busca controlar todo a otra que busca decidir mejor bajo incertidumbre profunda implica tres transformaciones. La primera es aceptar que los portafolios de opciones son más sensatos que las apuestas únicas: permiten distribuir riesgos, capturar beneficios de aprendizaje y corregir sin desarmar la política. La segunda es acordar gatillos de activación y de suspensión para medidas críticas: niveles de embalse, temperaturas umbral, indicadores de salud o combinaciones de señales que anticipan eventos extremos. La tercera es diseñar contratos e instrumentos que incorporen cláusulas de ajuste, de modo que el sistema no quede atrapado en decisiones inerciales por temor a costos hundidos o a sanciones políticas. Estas transformaciones no restan ambición; la vuelven viable. Requieren, desde luego, un ecosistema de datos confiable y abierto, y una conversación pública que entienda que rectificar no es sinónimo de retroceder, sino de hacerse cargo de lo aprendido.

La literatura ha subrayado las virtudes del policentrismo, pero su valor se juega en el detalle institucional. En Chile, arreglos que combinan dirección nacional con autonomía territorial han mostrado frutos cuando se sostienen en reglas claras de coordinación, en financiamiento suficiente y en capacidades profesionales para facilitar procesos complejos. Comités de cuenca con mandatos definidos, plataformas intersectoriales para abordar riesgos compuestos como calor y ozono, y consorcios que reúnen academia, gobiernos locales y organizaciones comunitarias son algunos ejemplos de arquitecturas que distribuyen poder sin perder orientación. La transparencia de datos es la base de esa cooperación. Cuando todos ven lo mismo, el debate se concentra en alternativas y en *trade-offs* genuinos, no en disputas sobre hechos. El policentrismo, además, facilita la experimentación: distintas unidades intentan soluciones adaptadas a su realidad y comparten resultados. Esa diversidad ordenada acelera el aprendizaje del conjunto y reduce riesgos de fallas sistémicas por dependencia de un único centro de decisión.

Gobernar la complejidad implica mirar de otra manera. Requiere datos que combinen escalas, que integren biofísica y sociedad, y que permitan detectar señales que anuncian cambios de régimen. La interoperabilidad, con estándares abiertos, asegura que los tableros de decisión no se conviertan en una colección de pantallas inconexas. Importa, también, medir lo que suele quedar fuera: sincronías entre variables —como olas de calor y ozono—, velocidades de cambio, y distribución de costos y beneficios entre grupos y territorios. En seguridad hídrica, indicadores como niveles piezométricos, continuidad de suministro, calidad del agua y asequibilidad tarifaria deben leerse en conjunto. En ciudades, flujos de movilidad, temperaturas de superficie y síntomas respiratorios ofrecen una mirada más nítida del riesgo real que cualquier indicador por separado. Esta forma de medir no compite con la investigación académica de largo aliento; se nutre de ella y, al mismo tiempo, la orienta hacia preguntas con alto valor público.

Lecciones organizacionales: desde la multi a la inter y transdisciplina para enfrentar riesgos sectoriales

Una parte relevante del aprendizaje chileno proviene de la organización interna de los equipos científicos. Pasar de arreglos por disciplinas a equipos anclados en problemas complejos no significa diluir saberes, sino crear condiciones para que dialoguen. La etapa más frágil es la intermedia: cuando los conceptos todavía no calzan y los métodos no conversan bien. Superarla requiere inversión en traducción conceptual, en herramientas de integración —modelos acoplados, ontologías compartidas, repositorios de datos— y en una gobernanza del propio proceso de investigación. También exige abrir la frontera entre ciencia y sociedad: incorporar tempranamente a actores públicos, privados y comunitarios, no para validar decisiones ya tomadas, sino para formular preguntas y examinar opciones. La transdisciplina, en este sentido, no es una promesa retórica, es una práctica que se mide por la calidad de las decisiones que habilita.

La perspectiva de complejidad tiene consecuencias concretas para sectores específicos. En salud, permite preparar sistemas que respondan a riesgos compuestos, como olas de calor combinadas con mala calidad del aire, y orientar campañas de prevención hacia poblaciones más expuestas. En energía, ayuda a evaluar portafolios que integren seguridad de suministro, descarbonización y protección de ecosistemas, evitando que la solución a un problema cree otro. En agricultura, informa decisiones sobre variedades, calendarios y tecnologías que

reduzcan vulnerabilidades sin aumentar el consumo total de agua, y orienta la diversificación prudente de actividades. En educación superior, sugiere rediseñar la formación para que las y los profesionales aprendan a trabajar con datos abiertos, a evaluar riesgos en escenarios inciertos y a dialogar con otros saberes. Estas implicancias no sustituyen las políticas sectoriales, las enriquecen con un criterio transversal: ver relaciones, anticipar umbrales y distribuir con justicia.

Toda política ambiciosa enfrenta riesgos. La fragmentación institucional puede consumir tiempo en coordinación improductiva; la captura de procesos participativos puede bloquear decisiones; los efectos rebote pueden neutralizar avances; la sobrecarga de información puede paralizar. Mitigar estos riesgos no exige inventar grandes soluciones, sino aplicar principios sencillos con disciplina. Los acuerdos de intercambio de datos y los estándares de interoperabilidad reducen fricciones y sospechas. La facilitación profesional y las reglas de representación protegen la deliberación. Los portafolios de opciones acompañados de límites y monitoreo evitan que la eficiencia se convierta en más consumo. Los tableros con indicadores de umbral previenen la ansiedad por medir todo. Y los ciclos de evaluación pública, con metas revisables y explicaciones claras, transforman la corrección en una práctica esperada, no en una confesión de fracaso. Así, la política gana velocidad donde importa y evita los atajos que terminan siendo más lentos.

Una agenda realista para los próximos cinco años

La agenda de corto y mediano plazo que se desprende de este enfoque es realista y comprobable. En el primer tramo, es razonable instalar comités de cuenca con datos abiertos y metas explícitas, definir señales de activación para sequías, olas de calor y episodios de mala calidad del aire, y lanzar laboratorios territoriales que prueben combinaciones de medidas en contextos diversos. En un horizonte de dos a tres años, se puede implementar planes de cuenca con instrumentos de reasignación sujetos a salvaguardas, integrar de manera operativa las políticas de movilidad y de calidad del aire, y fortalecer observatorios costeros y modelos acoplados que apoyen decisiones pesqueras y de conservación. En un plazo de cinco años, es posible migrar hacia marcos policéntricos integrados con presupuestos por portafolio, escalar la restauración de paisajes como infraestructura para la seguridad hídrica y consolidar sistemas de evaluación iterativa con aprendizaje interterritorial. Cada paso se apoya en capacidades ya presentes y multiplica el valor de inversiones existentes.

La complejidad climática no es una coartada para la inacción ni un pretexto para el pesimismo. Es un recordatorio de que la realidad social y ecológica guarda sorpresas, y de que la mejor manera de honrar esa realidad es gobernarla con humildad epistémica, con ambición ética y con paciencia institucional. Humildad para reconocer límites del conocimiento y diseñar decisiones que puedan corregirse. Ambición para proteger la vida y los territorios con criterios de justicia. Paciencia para sostener arreglos que tardan en madurar, pero que, una vez consolidados, resisten mejor los embates. Chile tiene con qué. Lo que falta es encadenar esfuerzos con una narrativa compartida, con métricas que miren donde importa y con instituciones que aprendan sin avergonzarse de hacerlo. Esa es, en definitiva, la propuesta que este texto ofrece: un camino para cerrar la brecha entre problema y abordajes integrales, para transformar la urgencia en posibilidad concreta.

El tránsito hacia una gobernanza capaz de aprender requiere hábitos que pueden institucionalizarse. Un primer hábito consiste en escribir, para cada política, una teoría de cambio explícita que identifique mecanismos causales, supuestos críticos, señales observables y riesgos de desviación. Esta práctica obliga a ordenar la evidencia, reduce la discrecionalidad y facilita el escrutinio público. Un segundo hábito es la evaluación iterativa publicada en calendarios preacordados, donde los resultados se comparan con metas y los desvíos se explican con franqueza. Un tercer hábito es la custodia de datos: estándares de calidad, interoperabilidad y acceso que convierten la información en un bien común al servicio de la decisión. Un cuarto hábito es la formación continua de equipos en metodologías de análisis de riesgo, en comunicación pública de la incertidumbre y en herramientas para el diálogo interdisciplinario. El quinto hábito es la cooperación con propósito: plataformas que conectan territorios para acelerar aprendizaje por comparación, evitando que cada experiencia parta desde cero. Cuando estos hábitos se vuelven rutina, la incertidumbre deja de ser un muro y se torna un campo de trabajo donde el país puede moverse con eficacia.

Transiciones justas y restauración ecológica

Toda transición tiene ganadores y perdedores temporales, y la experiencia internacional indica que cuando los costos se concentran en los mismos grupos que ya cargaban otras desventajas, las políticas pierden legitimidad y velocidad. Incorporar la justicia en la gobernanza climática no es un acto de cortesía, es una condición de eficacia. Ello implica reconocer de partida que los territorios enfrentan riesgos distintos, que las capacidades institucionales son desiguales y que el acceso a información y a financiamiento no se distribuye por igual. Implica, además, otorgar voz efectiva en los procesos de decisión a comunidades que, por historia o por posición en la estructura económica, suelen quedar al margen, incluyendo pueblos originarios, organizaciones territoriales y trabajadores y trabajadoras cuya subsistencia depende de sectores en transición. El reconocimiento no se agota en la participación. Debe traducirse en reglas que protejan usos esenciales, en instrumentos que amortigüen impactos —como

tarifas progresivas, subsidios focalizados y apoyos transitorios— y en mecanismos de reparación cuando la intervención pública produce daños no deseados.

Una transición justa también es un compromiso con el futuro. Si la adaptación y la mitigación se hacen a costa de destruir ecosistemas o de hipotecar capacidades de próximas generaciones, lo que parece una victoria presente se convierte en un problema mayor mañana. Por eso es crucial que los planes incorporen límites biofísicos explícitos y que las decisiones se sometan a evaluaciones de impacto distributivo. En ámbitos urbanos, esto se expresa en la obligación de evitar que la mejora ambiental expulse a quienes justamente debía beneficiar, mediante desplazamientos indirectos por encarecimiento del suelo o de los arriendos. En el mundo rural, se expresa en asegurar que los incentivos de eficiencia hídrica no terminen concentrando acceso en manos de unos pocos. Diseñar con justicia es, en suma, diseñar con memoria y con brújula.

En el siglo XX, la provisión de agua y energía, el control de inundaciones y la protección de ciudades se apoyaron principalmente en ingeniería gris. Ese acervo sigue siendo imprescindible, pero se ha hecho evidente que, por sí solo, no basta. Su desempeño depende de condiciones ecológicas que durante mucho tiempo se dieron por sentadas: suelos con estructura, cuencas con cobertura vegetal, humedales que amortiguan crecidas, costas con praderas y bosques marinos que atemperan oleajes y capturan carbono. Llamamos infraestructura verde a ese conjunto de procesos y ecosistemas que prestan servicios públicos sin que el presupuesto los reconozca como tales. Restaurarla y gestionarla no es un lujo, es un componente central de la seguridad hídrica, alimentaria y sanitaria.

La restauración ecológica exige planificar a escala de paisaje. No sirve plantar árboles indiscriminadamente ni llenar de obras menores un territorio sin atender a sus dinámicas. Importa preguntarse dónde se gana más reduciendo erosión, dónde se mejora la infiltración sin desplazar comunidades y cuáles son las especies adecuadas para las condiciones locales. Importa, asimismo, construir métricas que permitan evaluar el desempeño y evitar tanto el *greenwashing* como el escepticismo infundado. Cuando se hace bien, la infraestructura verde multiplica beneficios: protege el agua, mejora su calidad, modera temperaturas, aporta a la biodiversidad y habilita economías locales asociadas al cuidado de los ecosistemas. Su mayor dificultad no es técnica, es institucional: ¿quién invierte, quién mantiene y quién se beneficia? Resolverlo requiere contratos y financiamiento que reconozcan su valor público.

Conclusiones: gobernanza de datos y aprendizaje institucional

Que existan datos no significa que sirvan para gobernar. Para que la información se convierta en una infraestructura de cooperación es preciso acordar

estándares, asegurar calidad, abrir acceso y proteger derechos. En Chile, múltiples agencias producen mediciones sobre clima, agua, salud y territorio, pero no siempre conversan entre sí. La interoperabilidad no se resolverá con un portal único que centralice todo; se resolverá con acuerdos técnicos y políticos que permitan a cada institución mantener su misión y, al mismo tiempo, compartir lo necesario para un abordaje coordinado. Una ciberinfraestructura pública para la gobernanza climática debiese incluir catálogos comunes, metadatos rigurosos, APIs abiertas, mecanismos de versionamiento y auditorías que den confianza sobre la integridad de los registros. Debiese incluir, también, capacidades territoriales para producir y usar datos, de modo que la asimetría informacional no se transforme en un nuevo eje de desigualdad.

La gobernanza de datos es inseparable de la ética. Abrir información útil no puede implicar exponer a comunidades a riesgos de estigmatización o de explotación. Exige, por tanto, políticas de anonimización, de consentimiento y de retorno de beneficios cuando los datos locales alimentan decisiones nacionales. Cuando esta arquitectura se construye con cuidado, la conversación pública cambia de tono: se discuten criterios y alternativas sobre una base compartida de hechos, disminuye la propagación de rumores y se acelera el aprendizaje entre territorios.

Las mejores ideas pueden naufragar si no encuentran soporte financiero y si chocan con inercias de la economía política. De ahí que una agenda realista de gobernanza climática incluya instrumentos que alineen flujos de recursos con objetivos públicos. Los presupuestos por portafolio permiten financiar combinaciones de medidas y no unidades sueltas, lo que es coherente con la lógica de sistemas. Los pagos por servicios ecosistémicos reconocen el trabajo de conservación que, de otro modo, carece de incentivo. Los seguros paramétricos, ligados a gatillos observables, ayudan a manejar riesgos sin convertir cada evento extremo en una negociación incierta. Los bonos de impacto y los fondos de transición pueden canalizar inversión privada hacia objetivos de interés público cuando se diseñan con transparencia y reglas de evaluación claras.

Pero el financiamiento no es neutro: define prioridades, crea ganadores y perdedores temporales y abre oportunidades de captura. Por eso se requiere gobernanza robusta que haga seguimientos públicos del gasto y que evalúe con independencia. La economía política tampoco es un obstáculo insalvable. Cuando los beneficios se comunican con honestidad y cuando las compensaciones están bien diseñadas, la resistencia disminuye y el pragmatismo gana terreno. El punto es claro: sin financiamiento estable, las políticas complejas se vuelven declaraciones. Con financiamiento inteligente, se vuelven capacidades que perduran.

Una manera eficaz de acelerar aprendizaje es instalar laboratorios territoriales de gobernanza, entendidos como espacios donde actores públicos, privados y

comunitarios prueban combinaciones de medidas en contextos reales y evalúan sus resultados con rigor. A diferencia de los pilotos pensados como vitrinas, estos laboratorios se diseñan para fallar rápido y barato cuando sea necesario, para documentar lo aprendido y para transferirlo a otros territorios mediante plataformas de intercambio. La clave está en el método: definir hipótesis, recoger datos comparables, publicar avances y ajustar sin dramatismo. En Chile, esta aproximación ha demostrado ser útil en materias como gestión del agua a escala de cuenca, adaptación basada en ecosistemas, movilidad urbana y salud ambiental. Institucionalizarla significa reservar presupuestos, formar equipos de evaluación y exigir que cada programa público relevante explicite su teoría de cambio y sus protocolos de corrección.

La evaluación, en este esquema, deja de ser un control *ex post* y se convierte en una práctica que acompaña el ciclo de política. Funciona cuando establece calendarios, cuando compromete a las autoridades a explicar resultados y cuando protege espacios de deliberación de la lógica binaria del éxito o fracaso. La evaluación que transforma es la que induce aprendizaje organizacional y la que mejora, en la práctica, la vida de las personas en sus territorios.

La calidad de las instituciones depende de las personas que las habitan. Gobernar la complejidad exige equipos capaces de integrar saberes, de comunicar incertidumbres, de negociar con honestidad y de trabajar con datos. Requiere perfiles que combinen competencia técnica con habilidades de facilitación y con sentido de servicio público. La formación de estas capacidades no puede descansar sólo en cursos ocasionales; debe convertirse en un programa sostenido que articule universidades, centros de investigación y agencias del Estado. También requiere cuidar a quienes hacen la tarea. La rotación excesiva, la sobrecarga y la precariedad laboral son enemigas de la calidad y de la memoria institucional. Un Estado que aprende es, también, un Estado que cuida a sus equipos y que les ofrece condiciones para sostener procesos largos sin perder energía ni integridad.

Los escenarios no son predicciones disfrazadas, son herramientas para ensayar decisiones en futuros plausibles. El valor de construirlos radica en que ayudan a identificar vulnerabilidades, a explorar *trade-offs* y a preparar respuestas que no dependan de un único camino. En Chile, pensar escenarios climáticos y socioeconómicos que combinen tendencias globales con particularidades territoriales permite, por ejemplo, discutir cómo cambia la seguridad hídrica si coinciden tres años de sequía con un shock de precios energéticos y con una ola de calor que satura servicios de salud. La narrativa, por su parte, importa porque organiza la voluntad colectiva: una historia que solo habla de sacrificios no convoca; una que promete soluciones mágicas frustra; una que reconoce dificultades, pero muestra rutas y logros alcances intermedios, sostiene el ánimo y da sentido al esfuerzo. Las políticas complejas necesitan, por tanto, escenarios para pensar y narrativas para movilizar.

La gobernanza climática es, por definición, transnacional. Ningún país controla por sí solo las fuerzas que modulan el clima, y muchos de los aprendizajes útiles surgen cuando se comparan territorios con problemas parecidos. Para Chile, la cooperación con países de la costa del Pacífico, con énfasis en observación oceánica y gestión de pesquerías, es particularmente valiosa. También lo es el intercambio con regiones que enfrentan experiencias de escasez hídrica y de gestión a escala de cuenca, así como con ciudades que han integrado movilidad, uso de suelo y salud en políticas coherentes. La cooperación internacional no es solo financiamiento; es, sobre todo, un flujo de conocimiento que reduce tiempos de aprendizaje y evita errores costosos. Aprovecharla requiere instituciones capaces de dialogar en redes, de compartir datos y de adaptar soluciones con criterio local. En esa articulación, las universidades y centros de investigación cumplen un importante rol de bisagra entre ciencia y decisión pública.

REFERENCIAS

Gallardo, L., Osses, A., & Urquiza, A. (2024). Cambio climático: Aprender de la complejidad. Editorial Universitaria.

2. GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN CHILE: OPORTUNIDADES PARA SU ARTICULACIÓN CON LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Gabriela Azócar de la Cruz
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-8282-1122
gazocarde@uchile.cl

Julián Cortés Oggero
Departamento de Geofísica de la Facultad
de Ciencias Físicas y Matemáticas,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-8226-2893
julian.cortes@uchile.cl

Paz Orellana Leiva
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2)
paz.j.orellana@gmail.com

Chile es uno de los países más expuestos a los impactos del cambio climático y a los desastres socio-naturales. Su territorio abarca múltiples zonas climáticas y ecosistemas, concentra áreas metropolitanas densamente pobladas, presenta un crecimiento urbano y rural en zonas de riesgo y mantiene desigualdades socioeconómicas persistentes, configurando así un escenario complejo de alta vulnerabilidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos[1]. Esta condición ha llevado a que organismos internacionales, como el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change[2], reconozcan a Chile entre los países altamente vulnerables, con una exposición significativa tanto a fenómenos de manifestación rápida —como

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Estudio de Desempeño Ambiental: Chile 2016*. OCDE Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264265581-es

Garreaud, R., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., Sepúlveda, H. & Veloso-Aguila, D. (2017). "The 2010–2015 mega drought in central Chile: Impacts on regional hydroclimate and vegetation". *Hydrology and Earth System Sciences,* 21(12), 6307–6327. DOI: https://doi.org/10.5194/hess-21-6307-2017

2 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth*

inundaciones e incendios forestales— como a procesos de desarrollo lento, tales como las prolongadas sequías que han afectado especialmente a la zona centro-sur del país.

Como respuesta a esta vulnerabilidad, Chile ha adherido a marcos globales como el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*[3] y el *Acuerdo de París*[4], comprometiéndose con metas de prevención, adaptación y resiliencia, así como con la implementación de herramientas descentralizadas para su cumplimiento. A nivel interno, la promulgación de la Ley 21.364[5], que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, creó el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), marcando un cambio institucional sustantivo al pasar de un modelo reactivo, centrado en la respuesta a emergencias, a uno preventivo y descentralizado. En paralelo, la Ley Marco de Cambio Climático[6] estableció la meta de carbono-neutralidad al 2050 y definió instrumentos de mitigación y adaptación sectoriales, regionales y locales de largo plazo.

No obstante, la acción climática y la gestión del riesgo de desastres en Chile enfrentan importantes desafíos en materia de coordinación. Los marcos normativos, las políticas y los instrumentos derivados de estas leyes presentan discordancias conceptuales, así como superposición de funciones, objetivos y acciones en la gestión territorial. Como advierte el Informe a las Naciones sobre Gobernanza Climática de los Elementos elaborado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia[7], esta fragmentación de la gobernanza puede tener consecuencias concretas, como la duplicación de esfuerzos y recursos, la construcción divergente de escenarios climáticos y de riesgo en la planificación sectorial y territorial, y la reducción de la efectividad de las medidas de adaptación y mitigación.

Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. DOI: https://doi.org/10.1017/9781009325844

3 Organización de las Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. Naciones Unidas. https://www.undrr.org/es/publication/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030

4 Naciones Unidas (2015). *Acuerdo de París*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. https://unfccc.int/es/paris-agreement

5 Gobierno de Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021). *Ley 21.364: Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1167183

6 Congreso Nacional de Chile (2022). *Ley 21.455: Ley Marco de Cambio Climático*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1170503.

7 Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) (2021). *Informe a las Naciones sobre Gobernanza Climática de los Elementos*. Universidad de Chile.

En este contexto, la promulgación de la Ley 21.364 y la Ley 21.455 constituyen avances al reconocer explícitamente la necesidad de vincular gestión de riesgos y cambio climático. Además, documentos recientes han buscado promover este nexo: el Informe de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes sectoriales de adaptación al cambio climático[8] y el documento Integración de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres[9]. Ambos destacan la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional y multinivel, vinculando adaptación y gestión de riesgos. Estas iniciativas develan oportunidades para superar la fragmentación y avanzar hacia una gobernanza climática más integrada y coherente.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales para consolidar esa integración. La brecha central es que, pese a contar con un marco normativo avanzado y compromisos internacionales robustos, Chile aún no logra articular de manera consistente sus distintos instrumentos normativos, de política pública, planificación y acción territorial, lo que puede poner en riesgo la efectividad de las medidas y el fortalecimiento de la resiliencia del país frente al cambio climático y los desastres.

Con el fin de comprender las convergencias y divergencias entre los marcos normativos vigentes en Chile, se realizó un análisis comparativo de la Ley de GRD (21.364) y la Ley MCC (21.455). Este ejercicio consideró cuatro dimensiones centrales —objetivos, principios rectores, institucionalidad e instrumentos de gestión— y se complementó con la revisión de los conceptos clave y la identificación de posibles sinergias entre ambas normativas. El propósito de este análisis no es solo describir las diferencias y coincidencias, sino también reconocer los espacios de articulación que pueden contribuir a fortalecer una gobernanza más integrada frente a los desafíos que plantean el cambio climático y los desastres en el país.

1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El análisis comparativo entre la Ley MCC (21.455) y Ley de GRD (21.364) permite examinar de manera integrada cómo ambos marcos normativos abordan dimensiones clave de la gobernanza climática y de riesgos. En particular, se profundiza en elementos constitutivos de la política, para posteriormente avanzar hacia la comparación de conceptos centrales y la identificación de sinergias potenciales.

8 SENAPRED (2024). *Informe de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes sectoriales de adaptación al cambio climático*. Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

9 FAO, Ministerio del Medio Ambiente y SENAPRED (2025). *Integración de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres*. FAO.

Este enfoque hace posible reconocer coincidencias que ofrecen oportunidades de coordinación, así como diferencias que, más que obstáculos, constituyen desafíos que deben ser abordados para consolidar una política más coherente e integrada frente al cambio climático y los desastres.

a. Comparación general: objetivos, principios rectores, institucionalidad e instrumentos de gestión

El análisis que sigue se basa en la figura 1, la cual compara la Ley de GRD (21.364) y la Ley MCC (21.455) en torno a cuatro dimensiones centrales: sus objetivos, principios rectores, institucionalidad e instrumentos de gestión. Esta comparación permite reconocer puntos en común que representan oportunidades de coordinación, así como diferencias que constituyen desafíos pendientes para avanzar hacia una gobernanza climática y de riesgos más integrada y efectiva.

Un aspecto relevante en la comparación entre ambas leyes radica en el carácter de sus objetivos. La Ley 21.364 se orienta hacia un diseño institucional con funciones de gestión claramente delimitadas, organizando el sistema de reducción del riesgo de desastres mediante la coordinación de entidades públicas y privadas en las distintas fases del ciclo del riesgo. En cambio, la Ley 21.455 plantea un enfoque estratégico y de largo plazo, al establecer la meta de carbono-neutralidad al 2050 e integrar los compromisos internacionales de Chile en mitigación y adaptación. Estas diferencias pueden abrir espacios de complementariedad: mientras la GRD aporta una estructura de gestión práctica y de aplicación inmediata, la Ley MCC (21.455) entrega una mirada prospectiva que orienta las transformaciones estructurales necesarias para enfrentar los desafíos futuros.

Los principios rectores de ambas leyes también presentan coincidencias y diferencias que permiten identificar oportunidades de coordinación. La Ley de GRD (21.364) enfatiza principios orientados a asegurar la eficacia en la gestión del riesgo, tales como la prevención, la coordinación, la transparencia y la participación, junto con el apoyo mutuo y la escalabilidad de capacidades. Por su parte, la Ley MCC (21.455) incorpora principios estratégicos y normativos, como el científico, la costo-efectividad, la progresividad y la urgencia climática, además de ejes sustantivos como la equidad, la justicia climática y el enfoque ecosistémico. No obstante, estas diferencias, ambas coinciden en resaltar la prevención, la transparencia y la participación como bases de una buena gobernanza, lo que abre espacios de integración en materia de acceso a la información y fortalecimiento de la participación ciudadana. Un punto especialmente relevante que devela esta comparación es el principio científico consagrado en la Ley MCC (21.455), que obliga a que las medidas de mitigación y adaptación se sustenten en la mejor información disponible y en la independencia de la investigación.

Este principio, si se integra a la gestión del riesgo de desastres, puede nutrir y fortalecer la interfaz ciencia-política, asegurando por ejemplo que los planes, mapas de riesgo y sistemas de alerta temprana de la GRD se diseñen con base en proyecciones climáticas robustas y no únicamente en datos históricos.

En cuanto a la institucionalidad, la Ley 21.364 se organiza en torno al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) y a comités en distintos niveles territoriales, mientras que la Ley 21.455 establece una estructura más amplia y estratégica, liderada por el Ministerio del Medio Ambiente con apoyo de ministerios sectoriales, consejos y comités regionales y locales. Una oportunidad importante es que ambos marcos comparten un carácter descentralizado, lo que podría favorecer la coordinación operativa entre niveles de gobierno; sin embargo, persiste el riesgo de duplicidad de funciones y descoordinación temporal entre un enfoque inmediato propio de la GRD y uno estratégico de largo plazo característico de la acción climática.

Finalmente, los instrumentos de gestión de ambas leyes muestran un terreno fértil para la coordinación. La GRD se basa en políticas, planes, mapas y sistemas de alerta, mientras que la Ley de Cambio Climático incorpora estrategias de largo plazo, planes sectoriales y territoriales, así como instrumentos financieros y de información. Una coincidencia significativa es que ambas consideran planes sectoriales, regionales y locales, lo que abre la posibilidad de articular una planificación integrada que vincule la reducción del riesgo con la adaptación al cambio climático.

Figura I-1. Comparación entre los instrumentos de gestión del riesgo de desastres y de cambio climático

Criterio	Ley 21.455 (CC)	Ley 21.364 (GRD)
Objetivos	Alcanzar y mantener la carbono-neutralidad al 2050 mediante un desarrollo bajo en emisiones de GEI y otros forzantes climáticos. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia frente a los efectos adversos del cambio climático, cumpliendo los compromisos internacionales de Chile.	Crear el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED), para garantizar una gestión adecuada del riesgo de desastres mediante la articulación de entidades públicas y privadas en todos los niveles territoriales.
Principios Rectores	Asegurar que las políticas y acciones climáticas sean científicas, costo-efectivas, precautorias, preventivas, progresivas y flexibles; que integren la conservación de ecosistemas, la equidad y justicia climática, la no regresión y la urgencia climática; y que garanticen territorialidad, participación ciudadana, transparencia, transversalidad y coherencia entre instrumentos de gestión.	Prevención de riesgos, apoyo mutuo entre actores, coordinación en todos los niveles, transparencia en la información, participación de la sociedad civil, escalabilidad de capacidades y oportunidad en la acción, garantizando así una gestión integral, eficiente y colaborativa.
Institucionalidad	Asigna al Ministerio del Medio Ambiente la coordinación de políticas y planes climáticos; a los ministerios sectoriales, la elaboración de planes de mitigación y adaptación; al Consejo de Ministros, la coherencia intersectorial; al Comité Científico Asesor, la entrega de evidencia; y al Consejo Nacional, la emisión de propuestas. A nivel territorial, las SEREMI gestionan en las regiones, los CORECC coordinan con municipios, las municipalidades elaboran planes comunales y las mesas territoriales fomentan la participación local.	Organiza la gestión del riesgo de desastres en niveles nacional, regional, provincial y comunal mediante comités especializados; crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) como órgano central; establece instrumentos como la Política Nacional y los Planes de Gestión; incorpora sistemas de alerta, monitoreo e información; y contempla la participación de la Defensa Nacional.
Instrumentos	Estrategia Climática de Largo Plazo, Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), planes sectoriales de mitigación y adaptación, planes de acción regional y comunal, planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas, normas de emisión y certificados de reducción, sistemas de información y participación como la Plataforma de Adaptación Climática, junto con instrumentos financieros como la Estrategia Financiera y el Fondo de Protección Ambiental.	Planes estratégicos y operativos en todos los niveles territoriales (nacional, regional, provincial y comunal), mapas de amenazas y de riesgo, sistemas de alerta temprana, comunicaciones e información, junto con planes sectoriales y otros instrumentos propuestos por SENAPRED.

Fuente: elaboración propia

b. Comparación de enfoques conceptuales

A continuación, tomando como referencia la figura 2, se comparan los principales conceptos presentes en la Ley de GRD (21.364) y en la Ley MCC (21.455), con el propósito de identificar congruencias y divergencias en su definición y uso. Este análisis permite reconocer tanto las bases comunes que pueden facilitar la coordinación entre ambas normativas como las diferencias conceptuales que constituyen desafíos a abordar para avanzar hacia una gobernanza más integrada.

Para ordenar la comparación, los conceptos se dividen en dos grupos. Por un lado, se encuentran los conceptos base, que describen las condiciones y relaciones que permiten caracterizar el riesgo —peligro o amenaza, vulnerabilidad, riesgo y resiliencia—. Por otro, se ubican los conceptos operativos, vinculados a medidas concretas para enfrentarlo, tales como la prevención, la mitigación y la adaptación. Esta distinción facilita observar de manera más clara las coincidencias y diferencias en la forma en que cada normativa entiende y aplica dichos conceptos.

Dentro de los primeros, peligro o amenaza aparece definido de manera explícita en la Ley de GRD (21.364) como fenómenos naturales, biológicos o antrópicos que pueden ocasionar daños, mientras que en la Ley MCC (21.455) se utiliza de manera implícita, asociado a eventos como sequías o contaminación, lo que muestra una congruencia parcial. En cuanto a la vulnerabilidad, ambas normas coinciden en describir la susceptibilidad al daño, aunque con énfasis distintos: la Ley MCC (21.455) lo vincula a ecosistemas y cambio climático, y la Ley de

GRD (21.364) a factores físicos, sociales e institucionales. El concepto de riesgo revela una divergencia más marcada: en la Ley MCC (21.455) se entiende como las consecuencias adversas para sistemas humanos o ecológicos, mientras que en la GRD se asocia más a un proceso de gestión para reducir vulnerabilidades y exposición. Finalmente, la resiliencia se presenta con mayor desarrollo en la Ley MCC (21.455), al incluir la capacidad de anticipar, adaptarse y transformarse, mientras que en la GRD se menciona de forma más acotada, ligada a la preparación y la recuperación.

En el segundo grupo, la prevención es congruente en ambas leyes, aunque con matices: en la Ley MCC (21.455) orientada a prever y evitar los efectos adversos del fenómeno, y en la GRD enfocada en atender los factores subyacentes del riesgo. La mitigación, en cambio, no es congruente, pues en la Ley MCC (21.455) se refiere a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que en la GRD apunta a reducir riesgos existentes y evitar nuevos. La adaptación está definida de manera robusta en la Ley MCC (21.455) como proceso de ajuste frente al clima actual o proyectado, mientras que en la GRD no aparece de forma explícita, aunque se puede inferir como parte de las acciones para reducir vulnerabilidades.

La comparación pone de relieve la necesidad de avanzar hacia un marco conceptual más congruente, ya que las diferencias en la definición de ciertos términos pueden generar problemas en el análisis, la aplicación y la comprensión de las políticas públicas. Esto es especialmente relevante para lograr una mayor coherencia entre la gestión del riesgo de desastres y la acción climática frente a fenómenos extremos y otros impactos asociados al cambio climático. La mayor preocupación se concentra en las distintas formas de entender mitigación y riesgo, así como en la ausencia de una definición explícita de adaptación en la Ley de GRD (21.364), lo que limita la articulación con el enfoque climático. Cabe destacar que estas inconsistencias no son exclusivas del marco normativo nacional, sino que responden a la manera en que los conceptos han sido desarrollados en el plano internacional, desde donde provienen los referentes utilizados por ambas leyes. Por ello, avanzar hacia una mayor claridad y alineamiento conceptual resulta clave para fortalecer la coordinación entre políticas y asegurar respuestas más integradas y efectivas.

Figura I-2. Comparación entre los marcos conceptuales de gestión del riesgo de desastres y de cambio climático

Concepto	Ley 21.455 (CC)	Ley 21.364 (GRD)
Peligro / Amenaza	No se define explícitamente en el texto, pero se emplea en referencia a daños graves o irreversibles asociados a fenómenos como sequías, crecidas y contaminación.	Se define amenaza como un fenómeno de origen natural, biológico o antrópico que puede ocasionar pérdidas, daños o trastornos a las personas, infraestructura, servicios, modos de vida o medio ambiente.
Vulnerabilidad	Propensión o predisposición a ser afectado negativamente por los efectos adversos del cambio climático. Incluye sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación de los ecosistemas, comunidades, territorios o sectores.	Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, institucionales, económicos o ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, comunidad, bienes, infraestructuras o servicios a los efectos de las amenazas.
Riesgo	Consecuencias potencialmente adversas para sistemas humanos o ecológicos, reconociendo la diversidad de valores y objetivos asociados con tales sistemas. En el contexto del cambio climático, los riesgos pueden surgir tanto de los impactos potenciales del cambio climático como de las respuestas humanas al mismo.	No se define explícitamente en el texto, pero se infiere que corresponde a un proceso continuo, social, técnico y científico que articula políticas, planes e instrumentos para reducir vulnerabilidades y gestionar la exposición de sistemas y elementos a amenazas.
Resiliencia	Capacidad de un sistema o sus componentes para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos adversos del cambio climático, manteniendo su función esencial, conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.	No se define explícitamente, pero se menciona en el contexto de fomentar una cultura de resiliencia. Se puede inferir que está relacionada con acciones de preparación y recuperación
Prevención	Medidas destinadas a prever y evitar los efectos adversos del cambio climático, reduciendo sus causas y mitigándolas en caso de producirse.	Atender, gestionar y reducir los factores subyacentes del riesgo de desastres. Se busca elaborar modelos de gestión prospectiva del riesgo por parte del sector público y privado.

Mitigación	Acción, medida o proceso orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, restringir su uso o mejorar el estado de los sumideros de dichos gases, con el fin de limitar los efectos adversos del cambio climático.	Es la fase del ciclo del riesgo que comprende las medidas dirigidas a reducir los riesgos existentes, evitar la generación de nuevos riesgos y limitar los impactos adversos o daños producidos por las amenazas.
Adaptación	Acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas.	No se define explícitamente en el documento. Sin embargo, se puede inferir que está relacionada con las acciones para ajustar las capacidades y reducir vulnerabilidades frente a amenazas.

Fuente: elaboración propia

La identificación de potenciales espacios de sinergia entre la Ley MCC (21.455) y la Ley de GRD (21.364) es fundamental para avanzar hacia una gobernanza más integrada. Si bien ambas normativas responden a lógicas distintas —una orientada a la transformación de largo plazo y la otra a la organización institucional del ciclo del riesgo—, su interacción abre oportunidades de coordinación en dimensiones clave como la planificación territorial, la gobernanza local, la gobernanza multinivel, la ciencia y la evidencia, y los instrumentos financieros. Reconocer estas intersecciones permite no solo evitar duplicidades y mejorar la eficiencia institucional, sino también potenciar respuestas más coherentes y articuladas frente a los desafíos que plantean el cambio climático y los desastres.

En planificación territorial, ambas normativas establecen obligaciones específicas: la Ley MCC (21.455) exige compatibilizar los instrumentos de ordenamiento territorial con la gestión de riesgos e integrar información de la Plataforma de Adaptación Climática, mientras que la Ley de GRD (21.364) dispone la elaboración de Mapas de Amenaza y de Riesgo como insumos para identificar áreas vulnerables. La sinergia radica en la posibilidad de integración de criterios climáticos de largo plazo en los planes territoriales de GRD, lo que evitaría duplicidades y mejoraría la coherencia entre ambos instrumentos.

En materia de gobernanza local, la Ley MCC (21.455) reconoce el rol de las municipalidades y de las mesas territoriales de acción por el clima en la implementación de medidas y en la participación comunitaria, mientras que la Ley de GRD (21.364) crea los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres (COGRID) en distintos niveles, con competencias para coordinar todas las fases del ciclo del riesgo e incorporar organizaciones comunitarias en la planificación. La articulación de mesas territoriales y COGRID permitiría fortalecer la gobernanza local, evitando la fragmentación de la participación de sus agentes y alineando acción climática y gestión del riesgo.

En gobernanza multinivel, la Ley MCC (21.455) establece una arquitectura que va desde el Consejo de Ministros hasta los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC) y las municipalidades, asegurando coherencia con la Estrategia Climática de Largo Plazo. La Ley de GRD (21.364), en tanto, crea comités nacionales, regionales, provinciales y comunales, con responsabilidad en todo el ciclo del riesgo y con un fuerte énfasis en la coordinación intersectorial. La sinergia aquí se encuentra en la posibilidad de coordinar estas estructuras, de modo que los órganos nacionales definan lineamientos comunes, los espacios regionales alineen la planificación climática y de riesgo, y los gobiernos locales articulen la implementación conjunta de ambas normativas.

En el ámbito de ciencia y evidencia, la Ley MCC (21.455) prioriza la toma de decisiones basadas en la mejor información disponible, con respaldo del Comité Científico Asesor, el Repositorio Científico y el Sistema Nacional de Inventarios de GEI. La Ley de GRD (21.364), por su parte, enfatiza la combinación de datos científicos y conocimiento tradicional para comprender los riesgos y promueve la investigación y los sistemas de alerta temprana. Aquí la sinergia reside en la integración de información climática global y de largo plazo con la información territorial generada para la GRD, lo que permitiría diseñar sistemas de gestión más anticipatorios, pertinentes y contextualmente adecuados.

Finalmente, en instrumentos financieros, la Ley MCC (21.455) crea la Estrategia Financiera y el Fondo de Protección Ambiental para orientar las inversiones públicas y privadas hacia la carbono-neutralidad y la resiliencia. La Ley de GRD (21.364) establece el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres para financiar instrumentos en todas las fases del ciclo, con recursos públicos, de leyes especiales y de cooperación internacional. La sinergia potencial está en articular ambos mecanismos de financiamiento, destinando recursos a fortalecer acciones preventivas y adaptativas, y asegurar un uso más eficiente de los fondos en beneficio de la resiliencia territorial.

c. Ámbitos de articulación entre la acción climática y la gestión de riesgos

En conjunto, la figura 3 muestra que, aunque los marcos normativos nacen de lógicas distintas, existe un amplio espacio para la coordinación, siempre que se establezcan mecanismos claros que alineen los instrumentos sectoriales, territoriales y financieros, bajo una visión compartida de resiliencia frente al cambio climático y los desastres.

Figura I-3. Sinergias potenciales entre la Ley Marco de Cambio Climático y la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres

Ámbito	**Ley 21.455 (CC)**	**Ley 21.364 (GRD)**	**Sinergia potencial**
Planificación territorial	Señala que los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial deben ser compatibles con la gestión de riesgos de desastres y considerar la información de la Plataforma de Adaptación Climática.	Establece que la planificación territorial debe incorporar Mapas de Amenaza y Mapas de Riesgo para identificar áreas vulnerables y apoyar la gestión del riesgo.	Integración de criterios climáticos de largo plazo en los planes territoriales de GRD, alineando información climática y de riesgo evitando duplicidades y mejorando la coherencia territorial.
Gobernanza local	Reconoce a las municipalidades y a las mesas territoriales de acción por el clima como instancias clave para implementar medidas locales y asegurar la participación comunitaria en la planificación climática.	Crea los COGRID (Comités de Gestión del Riesgo de Desastres) en distintos niveles, que coordinan acciones en todas las fases del ciclo del riesgo. Se prevé la participación de organizaciones comunitarias en la elaboración de planes e instrumentos.	Articulación de mesas territoriales y COGRID como instancias complementarias de gobernanza local, alineando acción climática y gestión del riesgo.
Gobernanza multinivel	Establece una estructura de gobernanza que incluye órganos nacionales, regionales y locales: el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, los CORECC y las municipalidades, que deben coordinarse en coherencia con la Estrategia Climática de Largo Plazo.	Establece una estructura escalonada con comités nacionales, regionales, provinciales y comunales, responsables de coordinar acciones en todas las fases del ciclo del riesgo y de fomentar la coordinación intersectorial.	Coordinación de estructuras de gobernanza climática y de GRD para establecer lineamientos comunes a nivel nacional, alinear la planificación regional y articular la implementación de ambas leyes de manera integrada.
Ciencia y evidencia	Prioriza la toma de decisiones basada en la mejor información científica disponible. Crea el Comité Científico Asesor, el Repositorio Científico de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Inventarios de GEI para orientar las políticas públicas.	Destaca el uso de datos científicos y conocimiento tradicional para comprender el riesgo. Promueve la investigación y el desarrollo de sistemas de alerta temprana como base de la GRD.	Integración del conocimiento climático de largo plazo con la información territorial y de alerta temprana de la GRD.
Instrumentos financieros	Establece la Estrategia Financiera de Cambio Climático para orientar inversiones públicas y privadas hacia la resiliencia y la carbono-neutralidad. Incluye mecanismos de financiamiento, gestión de riesgos climáticos en el sector financiero y el Fondo de Protección Ambiental para proyectos de adaptación y mitigación.	Crea el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres, que financia los instrumentos de gestión en todas las fases del ciclo del riesgo, con recursos del presupuesto público, leyes especiales y cooperación nacional e internacional.	Articulación de la financiación climática y de la GRD para fortalecer acciones preventivas y adaptativas, y optimizar el uso de los recursos en beneficio de la resiliencia territorial.

Fuente: elaboración propia

En conjunto, el análisis muestra que, aunque ambas leyes responden a lógicas distintas, existen amplios espacios de convergencia que pueden aprovecharse. La coordinación en planificación territorial, la articulación de estructuras de gobernanza local y multinivel, el fortalecimiento de la interfaz ciencia-política y la integración de instrumentos financieros emergen como áreas prioritarias para avanzar hacia una gobernanza más integrada, eficiente y anticipatoria. La clave está en desarrollar mecanismos que eviten duplicidades, alineen los marcos conceptuales y aprovechen las complementariedades, con el fin de fortalecer la resiliencia del país frente a desastres y a los impactos de un clima cambiante.

2. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

El análisis comparativo de la Ley MCC (21.455) y Ley de GRD (21.364) evidencia oportunidades concretas para mejorar la coordinación entre ambas normativas.

A partir de las coincidencias detectadas y de las diferencias que aún constituyen desafíos, se proponen las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la gobernanza climática y de riesgos en Chile.

1. *Alinear la planificación territorial con criterios climáticos y de riesgo*

La planificación territorial debe convertirse en un punto de encuentro entre ambas leyes. Para ello, es clave que los instrumentos de ordenamiento incorporen simultáneamente los mapas de amenazas y de riesgo desarrollados en la GRD y la información climática de largo plazo de la Plataforma de Adaptación Climática. Esto permitirá evitar duplicidades y asegurar una coherencia territorial que fortalezca la resiliencia frente a fenómenos extremos y procesos de cambio ambiental.

2. *Fortalecer la articulación entre mesas territoriales y COGRID*

Se recomienda establecer mecanismos de coordinación formal entre las mesas territoriales de acción climática (Ley de CC) y los COGRID (Ley de GRD). Su integración permitiría consolidar instancias complementarias de gobernanza local, evitando la fragmentación participativa y asegurando que las comunidades sean parte activa tanto de los planes de adaptación como de las estrategias de prevención y respuesta ante desastres.

3. *Consolidar una gobernanza multinivel integrada*

Es necesario coordinar de manera más estrecha el trabajo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, los CORECC, el SENAPRED y los COGRID. La complementariedad de estas estructuras puede permitir que los órganos nacionales definan lineamientos comunes, que los espacios regionales articulen la planificación climática y de riesgo, y que los gobiernos locales implementen medidas coherentes en el territorio.

4. *Fortalecer la interfaz ciencia-política en la GRD*

Un desafío central es integrar el principio científico de la Ley MCC (21.455) en la GRD. Esto implica que los planes, mapas de riesgo y sistemas de alerta temprana se diseñen considerando proyecciones climáticas robustas. Avanzar en esta dirección reforzará la anticipación y la pertinencia de las decisiones frente a amenazas crecientes y fenómenos de carácter extremo.

5. *Articular instrumentos financieros climáticos y de GRD*

Se recomienda avanzar hacia una mayor coordinación entre la Estrategia Financiera de Cambio Climático y el Programa de Gestión del Riesgo de Desastres. La articulación de ambos instrumentos permitiría orientar recursos hacia acciones conjuntas de prevención y adaptación, optimizar el uso de fondos y alinear inversiones sostenibles con la reducción del riesgo. Con ello, se generaría un marco más eficiente para construir resiliencia territorial a largo plazo.

6. *Avanzar hacia un marco conceptual congruente y alineado con referentes internacionales*

El análisis muestra diferencias en la definición de conceptos clave como riesgo, mitigación y adaptación, así como la ausencia de esto en la Ley de GRD (21.364). Estas divergencias pueden dificultar la comprensión, aplicación y articulación entre normativas, generando inconsistencias en la acción pública. Dado que tales conceptos provienen en gran medida de marcos internacionales —como el Acuerdo de París y el Marco de SENDAI—, es necesario impulsar un esfuerzo de armonización conceptual que asegure coherencia en la implementación nacional. Esto no implica homogeneizar, sino clarificar y alinear las definiciones para fortalecer la coordinación intersectorial, facilitar la evaluación de políticas y garantizar una mayor efectividad en la integración entre gestión del riesgo y acción climática.

CONCLUSIONES

El análisis realizado muestra la necesidad de avanzar hacia una mejor articulación entre la acción climática y la gestión del riesgo de desastres en Chile. La coexistencia de marcos normativos robustos pero desarticulados puede generar duplicidades, inconsistencias conceptuales y dificultades para coordinar políticas, planes e instrumentos en los distintos niveles de gobierno. Esta situación podría reducir la efectividad de las medidas frente a fenómenos extremos y limitar la capacidad del país para responder de manera integrada a los impactos del cambio climático.

Al mismo tiempo, la comparación entre la Ley Marco de Cambio Climático (21.455) y la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (21.364) sugiere que existen amplias oportunidades de sinergia. Una mayor alineación de la planificación territorial, la articulación de instancias de gobernanza local y multinivel, la incorporación de la evidencia científica en la GRD, la coordinación de los instrumentos financieros

y la armonización de los marcos conceptuales podrían contribuir a mejorar la eficiencia institucional y a fortalecer la resiliencia del país.

En este sentido, la adopción de las recomendaciones planteadas puede representar un paso relevante hacia una gobernanza climática y de riesgos más coherente, anticipatoria y efectiva. En un contexto de creciente exposición a amenazas socio-naturales y de compromisos internacionales exigentes, avanzar en esta integración permitiría contribuir a evitar duplicidades, mejorar la eficiencia institucional y fortalecer la resiliencia del país frente a los impactos del cambio climático y los desastres.

REFERENCIAS

Congreso Nacional de Chile (2022). *Ley 21.455: Ley Marco de Cambio Climático*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1170503.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) (2021). Universidad de Chile.

FAO, Ministerio del Medio Ambiente y SENAPRED (2025). *Integración de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres*. FAO.

Garreaud, R., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., Sepúlveda, H., & Veloso-Aguila, D. (2017). "The 2010–2015 mega drought in central Chile: Impacts on regional hydroclimate and vegetation". *Hydrology and Earth System Sciences*. 21(12), 6307–6327. https://doi.org/10.5194/hess-21-6307-2017

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021). *Ley 21.364: Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres y crea el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1167183

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. DOI: https://doi.org/10.1017/9781009325844

Naciones Unidas (2015). *Acuerdo de París*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. https://unfccc.int/es/paris-agreement

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030*. Naciones Unidas. https://www.undrr.org/es/publication/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Estudio de Desempeño Ambiental: Chile 2016*. OCDE Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264265581-es.

SENAPRED (2024). *Informe de incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes sectoriales de adaptación al cambio climático*. Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres.

3. DESARROLLO TERRITORIAL CON EQUIDAD PARA CHILE: CONCEPTOS Y PROPUESTAS

Antonieta Urquieta Álvarez
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0999-4983
antonieta.urquieta@uchile.cl

Johanna Madrigal Calderón
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0648-8217
johanna.madrigal@uchile.cl

Valentina Abhufele Milad
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1824-464X
valentina.abufhele@uchile.cl

Hugo Cadenas Ramos
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2499-2430
hcadenas@uchile.cl

Jorge Larenas Salas
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-9627-035X
jlarenas@uchilefau.cl

Luis Campos Medina
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5157-4974
luiscampos@uchilefau.cl

Mariela Gaete Reyes
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-4948-5200
m.gaetereyes@uchile.cl

Rebeca Silva Roquefort
Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1733-4168
bekysilva@uchile.cl

Marco Billi
Facultad de Ciencias Agronómicas,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3161-6468
marcobilli@uchile.cl

Cecilia Osorio Gonnet
Facultad de Gobierno,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5515-2373
ceciliaosorio@uchile.cl

Rodrigo Jiliberto Herrera
Facultad de Gobierno,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7336-8223
rodrigo.jiliberto@uchile.cl

Las desigualdades que atraviesan a la sociedad chilena no son únicamente sociales o económicas: son, ante todo, territoriales[10]. La segregación urbana, la concentración de actividades extractivas, las brechas en el acceso a servicios básicos y la exposición diferencialmente distribuida de riesgos socioambientales evidencian la necesidad de asumir la consideración territorial como clave para avanzar en justicia social.

La tradición de la justicia social ha estado asociada a la igualdad de derechos y a la inclusión política[11]. Sin embargo, en sociedades altamente diferenciadas como la chilena, estos enfoques resultan insuficientes si no se considera la dimensión territorial en que las desigualdades se producen y se reproducen. El territorio no puede concebirse como un escenario pasivo, sino como un entramado dinámico

10 Urquieta Álvarez, M. A. (2019). "Territorios de exclusión Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago". *TS Cuadernos De Trabajo Social*, 18.

11 Cadenas, H. (2016). "Desigualdad social y teoría de sistemas: La importancia de los medios". *Economía y Política*, 3(1), 41–69. DOI: https://doi.org/10.15691/07194714.2016.002

Cadenas, H. (2012). "La desigualdad de la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna". *Persona y Sociedad*, 26(2), 51-77. DOI: https://doi.org/10.53689/pys.v26i2.16

que organiza oportunidades, distribuye recursos y establece mecanismos tanto de integración como de exclusión[12]. De ahí surgen preguntas fundamentales: ¿Cómo se expresan las desigualdades a nivel territorial? ¿De qué manera la implementación territorial de políticas públicas contribuye a la reproducción de injusticias y en qué medida logra revertirlas?, y ¿qué modelos de gobernanza son capaces de gestionar las transiciones territoriales en contextos de múltiples crisis o policrisis?

Desde esta línea de innovación, **proponemos abordar el desafío de procurar mayor justicia social en los territorios a través de tres ámbitos principales**: a) el estudio de las desigualdades y los desafíos de la equidad territorial; b) la discusión sobre los modos de implementar políticas públicas en los territorios de manera efectiva y pertinente y; c) la discusión sobre los modelos de gobernanza de las transiciones territoriales en contextos de policrisis.

Respecto al primer ámbito, el **estudio de las desigualdades y los desafíos de la equidad territorial,** el reconocimiento de las dinámicas paradojales de inclusión y exclusión en los territorios, permite la identificación de mecanismos estructurales de desigualdad[13]. Es así como en territorios de extrema complejidad social, como los campamentos, conviven la precariedad habitacional, el déficit de servicios básicos, la informalidad laboral y la discriminación por origen o clase[14]. Estos factores no operan de manera aislada, sino que se refuerzan mutuamente, creando geografías de oportunidades limitadas y trayectorias vitales marcadas por la exclusión. Del mismo modo, en barrios críticos, la inseguridad y la baja oferta de equipamientos públicos profundizan estas brechas, mientras

12 Urquieta Álvarez, M. A. (2019). "Territorios de exclusión Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago". *TS Cuadernos De Trabajo Social*, 18.

13 Mascareño, A. (2014). *Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna*. Revista del Centro de Investigación Social de un Techo para Chile, 17, 8-25.

Valenzuela, F. y Ruiz-Tagle, J. (2023). "Asentamientos populares en América Latina: trayectorias de investigación y conceptualizaciones contemporáneas para un objeto de estudio complejo". En: A. Núñez, C. Matus, E. Mosso & E. Zenteno (Coords.). *Asentamientos Populares en América Latina. Formas contemporáneas de luchar, habitar y resistir* (Págs. 25-48). Santiago: RIL Editores; Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Silva-Roquefort, R., Gaete-Reyes, M. y Campos-Medina, L. (2019). "Inclusividad y arquitectura: Perspectivas actuales sobre una relación incipiente [Inclusivity and architecture: Current perspectives about a nascent relationship]". *AUS*, 25, 62-67. DOI: https://doi.org/10.4206/aus.2019.n25-10

14 Jirón Martínez, P. y Gómez León, J. (2018). "Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago". *Tempo Social: Revista de Sociología da USP*, 30(2), 55-72. DOI: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.142245

Abufhele, V. (2019). "La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile". *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales,* 45(135), 49-69. DOI: https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049

que en comunas rurales rezagadas la falta de conectividad y la concentración de actividades extractivas restringen las opciones de desarrollo.

El segundo ámbito corresponde a la **implementación efectiva y pertinente de políticas públicas en los territorios**[15]. Sobre ello es posible afirmar que en dichas políticas persiste un fuerte punto ciego en relación a la consideración de los contextos territoriales en que se implementan[16]. Esta omisión redunda en intervenciones poco pertinentes, con escasos niveles de coordinación y bajo potencial de efectividad[17]. A ello se suma la falta de consideración de la dimensión temporal de las intervenciones, lo que afecta la observación de las trayectorias y entramados de intervención que se intersectan en los territorios, improbabilizando su acoplamiento[18].

El tercer ámbito dice relación con las **brechas de gobernanza**. Los territorios enfrentan transiciones de diversos tipos que redundan en crisis recurrentes, como la escasez de agua, la presión sobre el suelo o la transición energética, sin contar con estructuras de gobernanza que les permitan gestionarlas de manera inclusiva y adaptativa. La concentración de poder en actores centrales, la débil coordinación entre niveles de gobierno y la baja capacidad de articulación con las diversas organizaciones sociales presentes en los territorios dificultan la construcción de soluciones sostenibles. Así, las decisiones sobre el uso de recursos naturales o la definición de proyectos de desarrollo suelen responder a intereses externos antes que a las prioridades de los propios territorios, reproduciendo dinámicas de exclusión y generando resistencias que elevan el potencial de conflictividad social[19].

15 Urquieta, M. A. y López, N. (en prensa). “Enfoque de derechos y complejidad territorial: Apuntes críticos sobre una relación pendiente”. En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Coords.). *Innovar desde la falla: Sistema de alerta temprana para una gestión efectiva*. Universidad de Chile.

16 Víquez Ramírez, M. (2019). *El desafío de la coordinación de la intervención social municipal en sistemas territoriales de alta complejidad: el caso de la intervención social del municipio de Maipú en la Villa San Luis*. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/182345

17 Larenas Salas, J., Fuster Farfán, X. y Gómez León, J. (2018). “Vidas cotidianas intervenidas: Cuando el Estado irrumpe en el territorio. El caso de la población La Legua, Santiago de Chile”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22(584). DOI: https://doi.org/10.1344/sn2018.22.19331

18 Matus Sepúlveda, T., Andrade Muñoz, M. y Fuenzalida Aguirre, J. (en prensa). “Quebrando el tiempo: Trayectorias y fallas sistémicas”. En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Orgs.). *Índice multidimensional de efectividad*. Universidad de Chile.

19 Campos, L., Suazo, V. y Cárdenas, A. (2018). “Aceleración, desplazamiento, relegación. Aportes para comprender el capitalismo chileno posdesastre”. *Bitácora Urbano Territorial*. 28 (2): 45-52.

Campos, L., Suazo, V. y Cárdenas, A. (2021). “Experiencias de relegación urbana post-desastre. El caso de los damnificados del gran incendio de Valparaíso 2014”. *Revista Cuhso*, 31(2), 126–150.

Frente a este panorama, la línea de **Desarrollo Territorial con Equidad ofrece marcos conceptuales y metodológicos para observar e intervenir estos asuntos con perspectiva de complejidad y justicia territorial**. En esta perspectiva se articulan tres propuestas principales. La primera apunta a reconocer la complejidad social y los efectos acumulativos de múltiples desigualdades que se presentan internacionalmente en los territorios. Esto implica observar elementos económicos, sociales, culturales y ambientales, para comprender cómo se configuran paradojalmente entramados de inclusión/exclusión que no pueden abordarse con efectividad desde un único sector o actor.

Los avances disponibles en este punto dicen relación con instrumentos para observar dinámicas de inclusión/exclusión, lo que permite identificar cuatro tipologías territoriales en función de una **matriz de disponibilidad y riesgo**, tal como se aprecia en la figura I-4:

Figura I-4. Matriz de disponibilidad y riesgo



Fuente: Urquieta Álvarez, M. A. (2019). “Territorios de exclusión: Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago”. *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 42-70.

Las distinciones ofrecidas a través de estas categorías permiten orientar intervenciones de diversa escala que acoplen de manera más efectiva el aumento de disponibilidad de bienes, servicios y equipamientos de calidad con la capacidad efectiva de acceso de quienes habitan en dichos territorios. En este sentido, es posible evidenciar que la sola disponibilidad de alternativas no garantiza el acceso a las mismas.

La segunda propuesta consiste en avanzar hacia la configuración de **sistemas de intervención** de fundamentos interdisciplinarios y transdisciplinarios[20]. Superar las miradas exclusivamente disciplinares y/o sectoriales es indispensable para observar complejidad y diseñar intervenciones pertinentes[21]. La interdisciplina permite combinar saberes provenientes de las ciencias sociales, económicas, ambientales y de la salud, mientras que la transdisciplina abre espacios de co-producción de conocimiento e intervenciones con actores territoriales, reconociendo que las comunidades poseen saberes relevantes para el diseño de abordajes sostenibles[22]. Estos enfoques enriquecen tanto la comprensión de los problemas como la construcción de respuestas contextualizadas. Para ello resulta igualmente indispensable desarrollar nuevas metodologías de modelación que, con solidez epistemológica, asuman la responsabilidad de reducir la complejidad inherente a los ejercicios interdisciplinares, transformándola en conocimiento útil para la toma de decisiones de política pública[23].

En respuesta a lo anterior, la condición de base para un sistema de esta naturaleza, es observar las condiciones de complejidad que caracterizan a los territorios a intervenir. Para ello disponemos de una **Matriz de Complejidad** (ver figura 5) que a través de 5 dimensiones sitúa a los territorios en una gradiente de cinco niveles de baja a extrema complejidad. Las dimensiones consideradas son: seguridad del entorno; disponibilidad de bienes, servicios y equipamiento; organización social; gestión de la diferencia; y oferta programática.

20 Billi, M., Allendes, A., Jiliberto, R., Ramos-Jiliberto, R., Salinas, B. & Urquiza, A. (2024). “Systemic modeling strategies in public policy: An appraisal from literature”. *Environmental Science & Policy*, 153. DOI: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103668

Jiliberto, R. (2022). *Giro estructural a la política pública en medio ambiente: Políticas públicas estratégicas para el cambio climático y el Antropoceno*. RIL Editores.

21 Bustos, M. y Campos, L. (Eds.) (2025). *Reflexiones en torno a la regeneración de barrios en América Latina*. Local Ediciones.

22 Urquieta, A., Labraña, J. y Salinas, A. (2021). “La improbabilidad de la transformación social efectiva: Una reflexión en torno a los déficits de política pública en Chile”. *Cuaderno de Trabajo Social UTEM*, 2, 1-15. https://cuadernots.utem.cl/articulos/la-improbabilidad-de-la-transformacion-social-efectiva-una-reflexion-en-torno-a-los-deficits-de-politica-publica-en-chile/

Klein, J. T. (1990). *Interdisciplinarity: History, theory, and practice*. Wayne State University Press.

Klein, J. T. (2008). “Evaluation of interdisciplinary and transdisciplinary research: A literature review”. *American Journal of Preventive Medicine*, 35(2), S116-S123. DOI: https://doi.org/10.1016/j.amepre.2008.05.010

Klein, J. T. (2010). “A taxonomy of interdisciplinarity”. En: R. Frodeman, J. T. Klein, & C. Mitcham (Eds.). *The Oxford handbook of interdisciplinarity* (Pags. 15-30). Oxford University Press.

23 Jiliberto, R. y Ramos-Jiliberto, R. (2024). *Evaluación de riesgos (sistémicos) de sustentabilidad de la Estrategia Nacional del Litio (ENL)*. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/evaluacion-de-riesgos-sistemicos-de-sustentabilidad-enl/

Jiliberto, R., Ramos-Jiliberto, R., Castillo, E., Allendes, A., Orellana, F., Billi, M. & Ramírez, M. (2024). “Modelling and scenario analysis of social management for adaptation to climate change: The case of large mining in Chile”. *Environmental Development*.

Figura I-5. Matriz de Complejidad

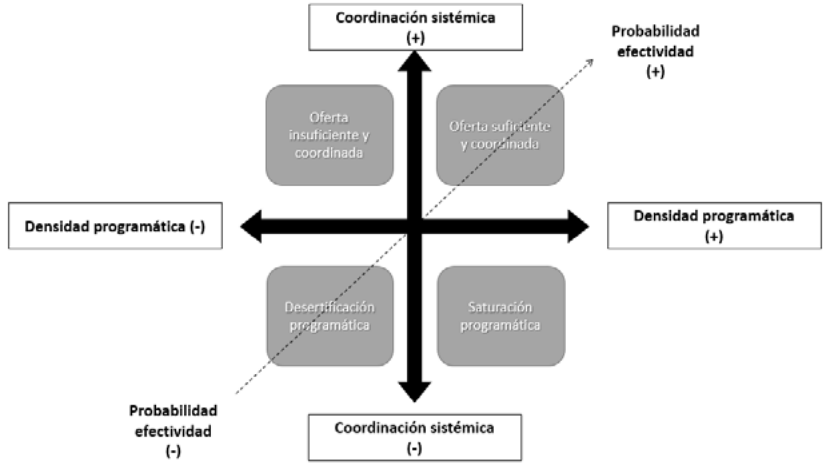
Dimensión	Definición
Seguridad del entorno	Se refiere a la exposición del campamento a riesgos ambientales, sanitarios, sociales y de desalojo. Evalúa el nivel estabilidad y protección en el entorno. Componentes clave: Riesgos medioambientales (quebradas, ríos, zonas contaminadas), insalubridad (microbasurales, aguas servidas expuestas), violencia en el entorno (delincuencia, conflictos vecinales), riesgo de desalojo.
Disponibilidad de bienes, servicios y equipamiento (BSE)	Hace referencia a la disponibilidad y calidad de los servicios básicos, infraestructura comunitaria y acceso a bienes esenciales dentro del asentamiento. Componentes clave: Acceso a agua potable, electricidad y saneamiento; equipamiento comunitario (plazas, sedes sociales, centros de salud); vialidad y conectividad (accesibilidad, transporte público); provisión de bienes esenciales (comercio, farmacias, alimentos).
Organización social	Evalúa la capacidad de la comunidad para organizarse, gestionar recursos y resolver problemáticas colectivas mediante redes internas de cooperación. Componentes clave: Liderazgo comunitario (junta de vecinos, comités de vivienda), participación comunitaria, autogestión, redes de apoyo externo (municipios, ONG, entidades estatales).
Gestión de la diferencia	Mide la diversidad sociocultural dentro del campamento y la capacidad de la comunidad para manejar diferencias mediante mecanismos de resolución dialogada y pacífica. Componentes clave: Diversidad sociocultural, mecanismos de resolución de conflictos, estrategias de inclusión social, cohesión comunitaria.
Oferta programática	Se refiere a la disponibilidad de programas de apoyo, intervención estatal y acceso a políticas públicas que beneficien a la comunidad. Componentes clave: Presencia de programas habitacionales, sociales, educativos y de salud; estabilidad y pertinencia de la oferta programática; articulación entre comunidad y Estado.

Fuente: Urquieta, A. (2025). *Fundación Recrea: Estudio niñez en campamentos: Contextos de desigualdad para el ejercicio efectivo de derechos*. Fundación Recrea.

Una vez conocidas la o las dimensiones más críticas en cada territorio, resulta fundamental generar un **ecosistema que integre acopladamente las ofertas de intervención disponibles en el territorio** y que permitan abordajes más integrales y de mejor potencial de efectividad[24]. Para ello es necesario **"gestionar la coordinación"** en torno a un propósito común o metacódigo[25] y para ello hemos diseñado un conjunto de dispositivos metodológicos para probabilizar dicho acoplamiento sistémico organizacional en torno a objetivos de intervención pertinentes y situados.

Un tipo de intervención como la descrita, requiere observar la dinámica de interacción entre las diversas ofertas programáticas con el fin de reconocer el nivel de acoplamiento funcional que entre ellas se produce. Ello con el objeto de identificar potenciales niveles de **saturación programática** que no sólo tienen escaso potencial de efectividad, sino que tienden a profundizar las condiciones de complejidad del territorio (ver figura 6).

Figura I-6. Matriz de saturación programática



Fuente: Urquieta, A. (En prensa). *Intervención en territorios de alta complejidad: Dinámicas de saturación por densidad programática y déficit de coordinación sistémica*. OSF.

24 Madrigal Calderón, J. (2010). "Del control a la coordinación: la intervención social como oferta". *Revista de Trabajo Social*, 79, 35-48. https://revistatrabajosocial.uc.cl/index.php/RTS/article/view/18847

25 Salinas Fuentealba, S., Urquieta Álvarez, A. y Labraña, J. (2021). Coordinación organizacional desde la teoría de sistemas sociales: propuesta de tipologías a partir de un estudio de caso en programas del área de protección de SENAME, Región Metropolitana. *Revista MAD*, (44), pp. 38–64. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2021.64776

En este sentido, se vuelve imprescindible contar con criterios analíticos y dispositivos metodológicos que permitan distinguir entre intervenciones complementarias y aquellas que operan en redundancia, generando fricciones, solapamientos o incluso contradicciones. Además, la saturación programática no es un fenómeno neutro: puede erosionar la legitimidad de la acción pública, debilitar la confianza de las comunidades en las instituciones y aumentar la conflictividad local, lo que evidencia que la coordinación y el acoplamiento no son solo asuntos técnicos, sino también políticos y de gobernanza territorial.

La tercera propuesta subraya la necesidad de promover modelos de gobernanza policéntricos y adaptativos en contextos de policrisis[26]. La experiencia muestra que las crisis y transiciones no pueden gestionarse desde estructuras jerárquicas rígidas, sino que requieren arreglos flexibles, capaces de articular actores diversos, distribuir poder de decisión y procesar conflictos en un marco de legitimidad democrática. Esto supone diseñar mecanismos de gobernanza que no solo coordinen a instituciones estatales en distintos niveles, sino que también incorporen a comunidades locales, organizaciones sociales y actores privados, generando espacios de deliberación donde sea posible conciliar intereses y fortalecer la resiliencia territorial.

En este marco, nos encontramos en etapa de maduración tecnológica de un conjunto de indicadores que permitan monitorear umbrales de irritabilidad territorial y saturación programática en zonas donde se emplazan industrias extractivas a través del diseño de estaciones de monitoreo de transiciones territoriales sostenibles. Este dispositivo de observación permitirá entonces capturar de mejor forma la complejidad de la interfaz industria/sociedad, discutiendo a partir de ello, propuestas e innovaciones en las formas de relacionamiento y gobernanza adaptativa en dichas interacciones.

Las **implicancias para la política pública** del quehacer de esta línea son directas. Avanzar hacia un desarrollo territorial con equidad requiere construir repertorios conceptuales y metodológicos acordes a la complejidad de los fenómenos que enfrentamos. Para ello proponemos que agregar la dimensión territorial, como una categoría con un elevado rendimiento analítico, resulta fundamental para construir políticas públicas más pertinentes, inclusivas y transformadoras[27]. En un contexto de crisis múltiples y transiciones aceleradas, avanzar hacia un desarrollo territorial con equidad no es solo una tarea académica: constituye una condición necesaria para avanzar en justicia social, legitimidad democrática y sostenibilidad.

26 Lawrence, M. et al. (2024). “Global polycrisis: The causal mechanisms of crisis entanglement”. *Global Sustainability*, 7. DOI: https://doi.org/10.1017/sus.2024.1

27 Urquieta, M.A., Mariñez, C. y Jorquera, C. (2017). “Territorio Como Médium: Discusión Sobre Rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socio-espacial”. *Revista MAD*, 37, 143-167. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2017.47279

REFERENCIAS

Abufhele, V. (2019). “La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile”. *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 49-69. DOI: https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049

Billi, M., Allendes, A., Jiliberto, R., Ramos-Jiliberto, R., Salinas, B. & Urquiza, A. (2024). Systemic modeling strategies in public policy: An appraisal from literatureq. *Environmental Science & Policy*, 153. DOI: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103668

Bustos, M. y Campos, L. (Eds.) (2025). *Reflexiones en torno a la regeneración de barrios en América Latina*. Local Ediciones.

Cadenas, H. (2012). “La desigualdad de la sociedad: Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna”. *Persona y Sociedad*, 26(2), 51-77. DOI: https://doi.org/10.53689/pys.v26i2.16

Cadenas, H. (2016). “Desigualdad social y teoría de sistemas: La importancia de los medios”. *Economía y Política*, 3(1), 41-69. DOI: https://doi.org/10.15691/07194714.2016.002

Campos, L., Suazo, V. y Cárdenas, A. (2018). “Aceleración, desplazamiento, relegación: Aportes para comprender el capitalismo chileno posdesastre”. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(2), 45-52.

Campos, L., Suazo, V. y Cárdenas, A. (2021). “Experiencias de relegación urbana post-desastre: El caso de los damnificados del gran incendio de Valparaíso 2014”. *Revista CUHSO*, 31(2), 126-150.

Jiliberto, R. (2022). *Giro estructural a la política pública en medio ambiente: Políticas públicas estratégicas para el cambio climático y el Antropoceno*. RIL Editores.

Jiliberto, R. y Ramos-Jiliberto, R. (2024). *Evaluación de riesgos (sistémicos) de sustentabilidad de la Estrategia Nacional del Litio (ENL)*. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/evaluacion-de-riesgos-sistemicos-de-sustentabilidad-enl/

Jiliberto, R., Ramos-Jiliberto, R., Castillo, E., Allendes, A., Orellana, F., Billi, M., & Ramírez, M. (2024). “Modelling and scenario analysis of social management for adaptation to climate change: The case of large mining in Chile”. *Environmental Development*.

Jirón Martínez, P. y Gómez León, J. (2018). “Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago”. *Tempo Social:*

Revista de Sociología da USP, 30(2), 55-72. DOI: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.142245

Klein, J. T. (1990). *Interdisciplinarity: History, theory, and practice*. Wayne State University Press.

Klein, J. T. (2008). "Evaluation of interdisciplinary and transdisciplinary research: A literature review". *American Journal of Preventive Medicine*, 35(2), 116-123. DOI: https://doi.org/10.1016/j.amepre.2008.05.010

Klein, J. T. (2010). "A taxonomy of interdisciplinarity". En: R. Frodeman, J. T. Klein, & C. Mitcham (Eds.). *The Oxford handbook of interdisciplinarity* (Pags. 15-30). Oxford University Press.

Larenas Salas, J., Fuster Farfán, X. y Gómez León, J. (2018). "Vidas cotidianas intervenidas: Cuando el Estado irrumpe en el territorio. El caso de la población La Legua, Santiago de Chile". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22(584). DOI: https://doi.org/10.1344/sn2018.22.19331

Lawrence, M., et al. (2024). "Global polycrisis: The causal mechanisms of crisis entanglement". *Global Sustainability*, 7. DOI: https://doi.org/10.1017/sus.2024.1

Madrigal Calderón, J. (2010). "Del control a la coordinación: La intervención social como oferta". *Revista de Trabajo Social*, 79, 35–48. https://revistatrabajosocial.uc.cl/index.php/RTS/article/view/18847

Mascareño, A. (2014). "Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna". *Revista del Centro de Investigación Social de un Techo para Chile*, 17, 8–25.

Matus Sepúlveda, T., Andrade Muñoz, M. y Fuenzalida Aguirre, J. (en prensa). "Quebrando el tiempo: Trayectorias y fallas sistémicas". En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Coord.). *Índice multidimensional de efectividad*. Universidad de Chile.

Salinas Fuentealba, S., Urquieta Álvarez, A. y Labraña, J. (2021). "Coordinación organizacional desde la teoría de sistemas sociales: Propuesta de tipologías a partir de un estudio de caso en programas del área de protección de SENAME, Región Metropolitana". *Revista MAD*, 44, 38-64. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2021.64776

Silva-Roquefort, R., Gaete-Reyes, M. y Campos-Medina, L. (2019). "Inclusividad y arquitectura: Perspectivas actuales sobre una relación incipiente [Inclusivity and architecture: Current perspectives about a nascent relationship]". *AUS*, 25, 62–67. DOI: https://doi.org/10.4206/aus.2019.n25-10

Urquieta Álvarez, M. A. (2019). "Territorios de exclusión: Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago". *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 42–70.

Urquieta Álvarez, M. A. y López, N. (en prensa). "Enfoque de derechos y complejidad territorial: Apuntes críticos sobre una relación pendiente". En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Coords.). *Innovar desde la falla: Sistema de alerta temprana para una gestión efectiva*. Universidad de Chile.

Urquieta, A. (2025). *Estudio niñez en campamentos: Contextos de desigualdad para el ejercicio efectivo de derechos*. Fundación Recrea.

Urquieta, A. (en prensa). *Intervención en territorios de alta complejidad: Dinámicas de saturación por densidad programática y déficit de coordinación sistémica*. OSF.

Urquieta, A., Labraña, J. y Salinas, A. (2021). "La improbabilidad de la transformación social efectiva: Una reflexión en torno a los déficits de política pública en Chile". *Cuaderno de Trabajo Social UTEM*, 2, 1-15. https://cuadernots.utem.cl/articulos/la-improbabilidad-de-la-transformacion-social-efectiva-una-reflexion-en-torno-a-los-deficits-de-politica-publica-en-chile/

Urquieta, M. A., Mariñez, C. y Jorquera, C. (2017). "Territorio como medium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socio-espacial". *Revista MAD*, 37, 143-167. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2017.47279

Valenzuela, F. y Ruiz-Tagle, J. (2023). "Asentamientos populares en América Latina: Trayectorias de investigación y conceptualizaciones contemporáneas para un objeto de estudio complejo". En: A. Núñez, C. Matus, E. Mosso y E. Zenteno (Coords.). *Asentamientos populares en América Latina: Formas contemporáneas de luchar, habitar y resistir* (Pags. 25–48). RIL Editores/ Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Víquez Ramírez, M. (2019). *El desafío de la coordinación de la intervención social municipal en sistemas territoriales de alta complejidad: El caso de la intervención social del municipio de Maipú en la Villa San Luis*. Tesis de Magíster. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/182345

II. POBREZA Y DESIGUALDADES

La desigualdad en América Latina y particularmente en Chile, se ha consolidado como un rasgo estructural que condiciona profundamente las oportunidades de vida de amplios sectores de la población. A pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza monetaria, persisten brechas significativas en el acceso a educación, salud, vivienda y trabajo digno, así como en la participación efectiva en los procesos sociales y políticos. Estas desigualdades no se limitan a la distribución de ingresos, sino que se manifiestan en la exclusión estructural de numerosos grupos del bienestar, del conocimiento y de la capacidad de decisión en la esfera pública. La pobreza, por tanto, debe entenderse como un fenómeno multidimensional, donde interactúan factores económicos, sociales, culturales y territoriales que reproducen patrones de inequidad a lo largo del tiempo.

Los enfoques tradicionales de política social han mostrado limitaciones para capturar esta complejidad. La segmentación institucional, la fragmentación de los programas y la ausencia de instrumentos de evaluación que consideren múltiples dimensiones impiden comprender cabalmente las interdependencias entre factores estructurales y culturales que perpetúan la desigualdad. La aplicación de soluciones homogéneas a problemas heterogéneos genera, en muchos casos, efectos de sustitución o exclusión involuntaria, manteniendo o incluso ampliando las brechas existentes. Esta situación evidencia la necesidad de avanzar hacia modelos de política social que integren evaluación rigurosa, anticipación de impactos y adaptación continua, orientados a la efectividad multidimensional.

La línea de innovación “Pobreza y Desigualdades” aborda estas tensiones mediante un enfoque transdisciplinario que combina economía, sociología, análisis territorial y política pública. Su propósito es articular conocimientos sobre los mecanismos de reproducción de la pobreza y la inequidad, explorar nuevas formas de medición y generar estrategias de intervención basadas en evidencia. Se busca fortalecer capacidades locales e institucionales para pensar instrumentos e iniciativas asociadas a la planificación, implementación y evaluación de programas o procesos.

El aporte de esta línea se manifiesta en ideas valiosas que permiten comprender la pobreza y la desigualdad como fenómenos multidimensionales, interrelacionados y dinámicos; las que incorporan herramientas de diagnóstico, evaluación y seguimiento que pueden ser transferidas a gobiernos, organismos internacionales y organizaciones sociales. En este sentido, la innovación no solo reside en la incorporación de tecnología y datos, sino también en el rediseño de procesos de gestión, participación y gobernanza.

De esta manera, la línea "Pobreza y Desigualdades" del CLIPP propone un enfoque integral, riguroso y práctico para enfrentar uno de los desafíos más persistentes de la sociedad chilena y latinoamericana. Busca generar conocimiento capaz de transformar no solo los indicadores económicos, sino también las condiciones de vida, el acceso a oportunidades y la capacidad de los territorios y las comunidades para participar activamente en la construcción de un desarrollo más justo, equitativo y sostenible.

"Chile frente a una nueva mirada de la pobreza: retos de política pública y perfiles de la población pobre y vulnerable" propone orientaciones exploratorias para el rediseño de las políticas sociales, a partir de la caracterización de hogares pobres y vulnerables, según la nueva medición de pobreza recomendada por la Comisión Presidencial de Expertos y Expertas de 2025. El documento fue elaborado por Gonzalo Durán (Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile; Fundación SOL), Emmanuelle Barozet (Departamento de Sociología, Universidad de Chile; COES), ambos comisionados en la CMP, junto con Aníbal Figueroa Moulian y Valentina Jeria Arias, estudiantes de la Universidad de Chile. Contó además con la colaboración de Fundación SOL, del Ministerio de Desarrollo Social, de CEPAL, del INE y de los integrantes de la Comisión, y recibió apoyo de los proyectos COES ANID/FONDAP/1523A0005, UCHILE AYV076/24 e INCASI2 (Horizonte Europa, Marie Sklodowska-Curie n.º 101130456).

El aporte central de este *policy brief* consiste en proyectar dos desafíos para la política pública: la actualización de la medición de pobreza, que eleva la tasa de 6,5% a 22,3%, y la caracterización de la población pobre y vulnerable según los microdatos de la CASEN 2022. Estos análisis, no abordados directamente por la Comisión, permiten avanzar en la comprensión de la especificidad de los grupos sociales afectados y anticipar los cambios necesarios en criterios de elegibilidad, intensidad y secuencia de apoyos. En diálogo con los otros *policy briefs* de este capítulo, el trabajo aporta una mirada estratégica sobre los retos de la nueva medición y sus implicancias para el diseño de políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza en Chile.

"Los ingresos de los hogares como un ejercicio especulativo", elaborado por Lorena Pérez-Roa (Departamento de Trabajo Social,Universidad de Chile), ofrece una mirada etnográfica inédita sobre la economía cotidiana de los hogares de ingresos moderados en el país. A través de una investigación longitudinal, el estudio muestra que los ingresos no constituyen una cifra estable ni verificable, sino una construcción fluctuante y negociada que combina salarios, apoyos familiares y financiamiento crediticio. Este enfoque desafía los supuestos tradicionales de las políticas públicas, que tratan los ingresos como un dato objetivo y permanente. Su aporte principal reside en visibilizar la fragilidad estructural de los hogares que, sin ser pobres, viven en permanente vulnerabilidad económica, proponiendo revisar las métricas y metodologías utilizadas para el diseño y evaluación de políticas sociales. En consecuencia, el documento contribuye a la construcción de instrumentos más realistas y efectivos para la protección social y la medición del bienestar en Chile.

Finalmente, ***"Vulnerabilidad a la pobreza en Chile: hacia una medición oficial y políticas preventivas"*** plantea un marco técnico y político para institucionalizar la medición de la vulnerabilidad, promoviendo un enfoque de protección social anticipatorio. Elaborado por Joaquín Prieto (Facultad de Gobierno, Universidad de Chile), este trabajo enfatiza la necesidad de avanzar desde la evidencia acumulada hacia la implementación efectiva, aprovechando la ventana de oportunidad abierta por las lecciones de la pandemia y el actual debate público sobre la reforma de la protección social.

En conjunto, estas investigaciones reflejan la capacidad del CLIPP para vincular evidencia científica, análisis estructural y diseño de políticas innovadoras. Este *policy brief* propone una estrategia nacional orientada a perfeccionar la medición estadística y fortalecer las políticas preventivas, planteando la urgencia de establecer una medición oficial de la vulnerabilidad a la pobreza en Chile. Ello permitiría diseñar políticas más precisas y anticipatorias, transitando desde enfoques reactivos hacia una perspectiva preventiva que fortalezca la resiliencia de los hogares frente a crisis económicas, sociales y sanitarias. En diálogo con los otros *policy briefs* del capítulo, este trabajo amplía la discusión sobre pobreza y desigualdad, incorporando una mirada estratégica orientada a consolidar un sistema de protección social más robusto y sostenible.

1. CHILE FRENTE A UNA NUEVA MIRADA DE LA POBREZA: RETOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y PERFILES DE LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE

Gonzalo Durán Sanhueza
Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile
Comisión Presidencial de Expertos y Expertas
para la Actualización de la Medición de la Pobreza
Fundación SOL
https://orcid.org/0000-0001-6800-3599
gonzalo.duran.s@uchile.cl

Emmanuelle Barozet
Departamento de Sociología, Universidad de Chile
Comisión Presidencial de Expertos y Expertas
para la Actualización de la Medición de la Pobreza
Centro de Estudios de Cohesión y Conflicto Social, COES
https://orcid.org/0000-0001-9297-3480
ebarozet@uchile.cl

Aníbal Figueroa Moulian
Estudiante del Departamento de Sociología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0000-7399-629X
anibal.figueroa.m@ug.uchile.cl

Valentina Jeria Arias
Estudiante del Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0003-3806-7606
valentina.jeria.a@ug.uchile.cl

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es proponer dos proyecciones como desafíos para la política pública, con base en el Informe Final de la Comisión Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza[1]. Con los cambios recomendados por la Comisión, la cifra de la pobreza monetaria pasa

1 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

de 6,5% a 22,3%. Caracterizaremos tanto la población en situación de pobreza[2], como la población en situación de vulnerabilidad, según la nueva medición, usando los microdatos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2022[3]. Estos dos puntos no fueron parte del trabajo de la Comisión. Ello permite avanzar en la comprensión de la especificidad de los grupos sociales pobres y vulnerables, con el fin de anticipar cambios en las políticas públicas y sociales dirigidas a la superación de la pobreza.

En las últimas décadas, la pobreza se ha reconocido como un problema prioritario por su impacto en el bienestar y la calidad de vida de las personas. Ello ha impulsado la expansión de programas sociales en América Latina y el mundo[4]. Sin embargo, ni su comprensión ni sus métodos de medición son homogéneos, puesto que cada país determina qué entiende por un nivel mínimo de bienestar y quiénes quedan por debajo de ese umbral[5]. Además, existen tendencias estructurales que afectan más a categorías específicas de la población[6]. Esas determinaciones orientan las prioridades y los márgenes de acción del Estado, incidiendo directamente en el diseño e implementación de las políticas públicas[7].

En Chile, desde 1987, la pobreza se mide principalmente a través del ingreso. Desde 2014, se agregó oficialmente la medición de la pobreza multidimensional. Estas mediciones han dado origen a un entramado de políticas públicas, tanto universales como focalizadas, orientadas a reducir la pobreza y ampliar la protección social. Sin embargo, aunque el país ha alcanzado mayores niveles de bienestar desde los años noventa, la desaceleración económica a partir de la década pasada y la pandemia de COVID-19 han demostrado los límites de la política social. También se ha visto su dificultad en amortiguar o revertir shocks intensos como los vividos en la última década o combatir de manera sostenible las dinámicas estructurales que reproducen la pobreza en el tiempo[8].

2. ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA EN CHILE Y CUÁL ES LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN?

La pobreza se define como “una situación experimentada por las personas en que se carece de los recursos suficientes para dar satisfacción a necesidades básicas”[9]. Por su lado, la vulnerabilidad a la pobreza “se entiende como la probabilidad que enfrentan hogares que, actualmente no están en situación de pobreza de ingresos, de caer en tal situación a futuro por efecto de eventos que afecten la generación de ingreso en ausencia de mecanismos de protección social”[10]. Hace más de diez años, una Comisión experta previa recomendó al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) incluir una medición de pobreza multidimensional. Además, esta comisión sugirió que se citara una nueva Comisión a diez años de la aplicación de esta nueva medida, para actualizarla. En diciembre de 2023, la Presidencia de Chile convocó a diez personas que representan distintas disciplinas, enfoques, y organizaciones de la sociedad civil. El trabajo consistió en reuniones quincenales durante un año y medio, reuniones paralelas de subequipos y consultas ciudadanas[11]. La Comisión estuvo acompañada y asesorada por el equipo técnico del MDSF, así como por el Instituto Nacional de Estadísticas y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que adapta el método al conjunto de los países de América Latina.

Para la pobreza por ingresos[12], las principales recomendaciones son las siguientes. En cuanto a la definición de la canasta, la población en Chile ya no

2 En especial a las “nuevas personas” que clasifican según las recomendaciones de la CMP, pero que no quedan identificadas en el método tradicional.

3 Últimos datos disponibles a la fecha.

4 Daher, M., Jaramillo, A. y Rosati, A. (2020). “Avances en la evaluación integral: Aportes para programas sociales de intervención en pobreza en organizaciones no gubernamentales”. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 84-98. DOI: https://doi.org/10.7440/res74.2020.07

5 Stezano, F (2020). “Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Un análisis crítico de la literatura”. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/143; LC/MEX/TS.2020/38)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ciudad de México.

CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

6 Gweshengwe, B. & Hassan, N. H. (2020). “Defining the characteristics of poverty and their implications for poverty analysis”. *Cogent Social Sciences*, 6(1), 1-10. DOI: https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1768669

7 Edmiston, D. (2024). “Who counts in poverty research?”. *The Sociological Review*, 72(2), 235-257. DOI: https://doi.org/10.1177/00380261231213233

8 Sojo, A. (2017). *Protección Social en América Latina. La desigualdad en el banquillo.* Libros de la CEPAL. N° 143 (LC/PUB.2017/7-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). DOI: https://doi.org/10.18356/40fbc38f-es

PNUD (2022). *¿Por qué hablar de pobreza en Chile? 7 claves para comprender progresos y desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago, Chile.

9 CMP (2025). *Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (2025). Informe final de recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Pág. 8. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Comision_Pobreza-Informe_Final_Recomendaciones.pdf

10 CMP (2025). *Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (2025). Informe final de recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Pág. 118.

11 Las actas están disponibles en la página web de la Comisión. https://www.comisionpobreza.cl/

12 Para la pobreza multidimensional, que no usamos en los cálculos a continuación, pero que es parte del trabajo de la Comisión, las principales recomendaciones son cuatro. Primero, se recomienda incorporar nuevos indicadores (uno en cada dimensión) para una mejor comprensión de la pobreza, manteniendo las cinco dimensiones vigentes: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión

sufre de desnutrición, sino de malnutrición, muchas veces por exceso de ingesta de calorías de mala calidad. Se recomienda usar una canasta saludable, donde se reduce a la mitad la cantidad de alimentos ultraprocesados. Respecto del alquiler imputado, hasta el momento, para los hogares que viven en viviendas propias o cedidas, se les imputa el valor del arriendo si tuvieran que pagarlo. Como ello aumenta de manera ficticia los ingresos de los hogares propietarios, se propone suprimir el alquiler imputado en la nueva medición y, en su lugar, trabajar con dos líneas de pobreza diferentes, una para hogares propietarios de viviendas y otra para hogares arrendatarios. La tercera recomendación se relaciona con las bases de datos, pues además de la CASEN, se usa la Encuesta de Presupuesto Familiar (EPF), que permite actualizar los patrones de gasto y consumo de los hogares en Chile a efecto de la composición de la Canasta Básica de Alimentos. Hasta el momento, se usaba la EPF7, aplicada en 2011 y 2012. Se recomienda ahora usar la EPF8, aplicada entre 2016 y 2017. Se sugiere no usar la EPF9, aplicada en 2021 y 2022[13], debido al exceso de liquidez producido por las medidas aplicadas durante la pandemia. Con estos cambios, y utilizando datos de la CASEN 2022, la cifra de la pobreza monetaria pasa del 6,5% al 22,3%. En términos absolutos significa el paso de 1.291.824 a 4.423.841 personas en situación de pobreza. Es decir, la estimación de las nuevas personas en situación de pobreza supera los tres millones de personas, respecto de una total de 19.830.000 de personas en 2022.

En cambio, la vulnerabilidad, entendida como el riesgo de que hogares no pobres caigan bajo la línea de pobreza ante contingencias que afectan sus ingresos en ausencia de protección social, debe ser objeto de un tratamiento aparte porque requiere datos longitudinales de los cuales no disponemos[14]. Por ello, usaremos la medición propuesta por la Comisión de 2014, que indica que la línea de la vulnerabilidad equivale a 1,5 veces la línea de la pobreza[15].

Este esfuerzo permite dimensionar mejor la magnitud actual del fenómeno y, al mismo tiempo, evidencia la necesidad de caracterizar, bajo los nuevos criterios, a la población en situación de pobreza y en situación de vulnerabilidad.

Social. Con esto, se pasa de 15 a 20 indicadores. En segundo lugar, se propone modificar algunos indicadores, sea en la población de referencia o las categorías de respuesta. En tercer lugar, se recomienda cambiar los umbrales en indicadores vigentes. Finalmente, se sugiere dar la misma ponderación a cada dimensión. Con estos cambios, la cifra de la pobreza multidimensional pasa de un 16,9% a un 24,6% de la población nacional.

13 A la fecha, esta es la última EPF disponible.

14 Se aplicó una encuesta longitudinal en base de la CASEN en los años 2000, pero se requiere una actualización, lo que es una de las propuestas de la Comisión.

15 Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Medición de la Pobreza (CMP) (2014). *Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Medición de la Pobreza*. Santiago, Chile.

3. DESAFÍOS PENDIENTES: ¿QUIÉNES SON LAS NUEVAS POBLACIONES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y DE VULNERABILIDAD SEGÚN LA NUEVA MEDICIÓN?

Respecto de los temas a proyectar en términos de políticas públicas, proponemos analizar dos elementos que van más allá del trabajo de la Comisión y de las recomendaciones entregadas en el Informe. Caracterizaremos a los sectores de la población que cambian al aplicarles estas nuevas mediciones: la población en situación de pobreza por ingresos; y la población que, si bien no se encuentra en esta situación, está lo suficientemente cerca para caer en ella, conocida como la población vulnerable, también por ingresos. La caracterización de ambas poblaciones entrega información sobre orientaciones futuras para la política pública en función de los públicos específicos que se encuentran en situación de pobreza. Luego, enlazaremos con la descripción de las poblaciones vulnerables y cuáles son sus características. Con ello, se entregará una radiografía actualizada de estos grupos de la población chilena.

En términos metodológicos, en este documento, se presentan exploraciones originales a partir de los microdatos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional[16]. Se aplicaron encuestas en 72.056 hogares (70.751 viviendas) correspondientes a 335 comunas de las 16 regiones del país. La información obtenida concierne a 202.231 personas. La encuesta CASEN 2022 es representativa a nivel nacional, para las zonas geográficas urbana y rural, así como a nivel de cada una de las regiones del país[17]. Los cálculos de pobreza y vulnerabilidad se realizaron en Stata, aplicando los factores de expansión disponibles en las bases de microdatos.

Los resultados se muestran de dos maneras. Primero, se presentan gráficos de barras que reportan las tasas de pobreza por ingresos según el método oficial, siguiendo las recomendaciones de la Comisión (CMP) y la vulnerabilidad (CMP-V). Segundo, a través de gráficos de torta, se ilustra la distribución de la población en situación de pobreza por ingresos según distintas aperturas. En el caso de la medición oficial actual, el universo corresponde al total de personas en situación de privación. En el caso de la estimación de la Comisión, se presenta el universo de la “nueva pobreza”, es decir, aquellas personas que ingresan a la pobreza solo bajo las recomendaciones de la CMP. Ello permite caracterizar con mayor precisión el perfil de las nuevas personas identificadas. Para ello, se aplicaron

16 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). *Resultados de Pobreza por Ingresos CASEN 2022* (Versión 20 octubre 2023). Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022

17 Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023). *Resumen de resultados: Pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución de los ingresos (Versión revisada en octubre 2023. Ver Nota Técnica N°4)*. Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Presentaci%C3%B3n_Resultados_Casen_2022%20_v20oct23.pdf

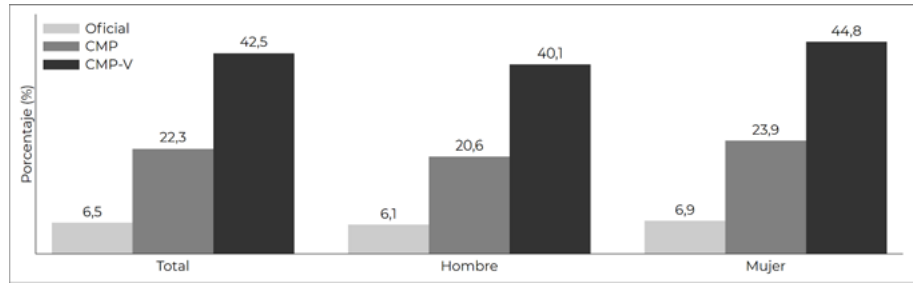
íntegramente las recomendaciones de la Comisión, que se traducen en el uso de dos líneas diferenciadas: una para arrendatarios y otra para propietarios. Estas líneas incorporan, además, los criterios de alimentación saludable, el uso de precios efectivos para la valorización de las canastas y la actualización a los patrones de consumo a la EPF8. De manera análoga, para la población vulnerable por ingresos, se considera únicamente a quienes se ubican en esta categoría fuera de la pobreza (CMP-VFP), con el fin de evitar la superposición con el perfil ya indagado de la población pobre. En el caso de la vulnerabilidad por ingresos, se adoptó la recomendación de considerar un umbral equivalente a 1,5 líneas de pobreza por ingresos.

A continuación, se presentan los resultados de la tasa de la pobreza actual por ingresos, la estimación de pobreza basada en recomendaciones de la CMP, seguida por la estimación de vulnerabilidad por ingresos también basada en recomendaciones de la CMP para las variables siguientes: sexo, tramos de edad, tenencia de la vivienda, nacionalidad, pertenencia a pueblos originarios, composición del hogar, ciclo de vida, región, condición de actividad, y decil de ingresos. En los análisis, se incluyeron las variables discapacidad y rural/urbano, pero no tienen efectos significativos, por lo que no se detallan a continuación.

Respecto de las variables sociodemográficas, siguiendo las recomendaciones de la CMP[18], la tasa de pobreza por ingresos en los hombres se eleva de 6,1% a 20,6%, mientras que en las mujeres pasa de 6,9% a 23,9% (Fig. 1). La distribución por sexo de las nuevas personas pobres identificadas por la Comisión reproduce la pauta observada en la medición oficial (Fig. 2). La misma disposición se replica para las personas en situación de vulnerabilidad, pero con un leve aumento para el grupo de los hombres (47,6%) y una leve disminución para el grupo de las mujeres (52,4%) (Fig. 2).

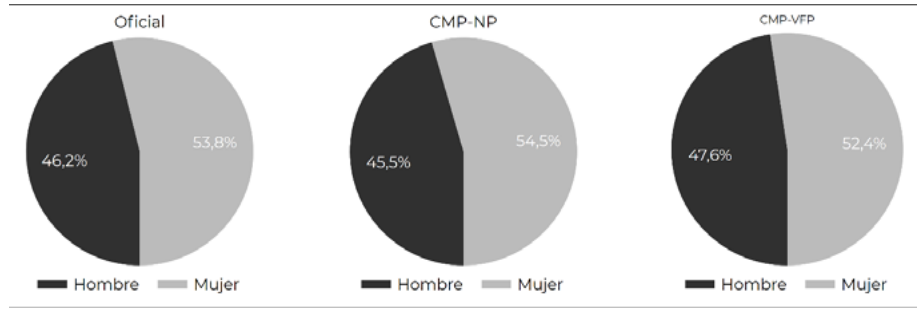
18 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

Figura II-1. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según sexo (%)



CMP = Estimación de pobreza basada en recomendaciones CMP. CMP–V = Estimación de vulnerabilidad basada en recomendaciones CMP.
Fuente: Elaboración propia / CASEN 2022.

Figura II-2. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según sexo (%)

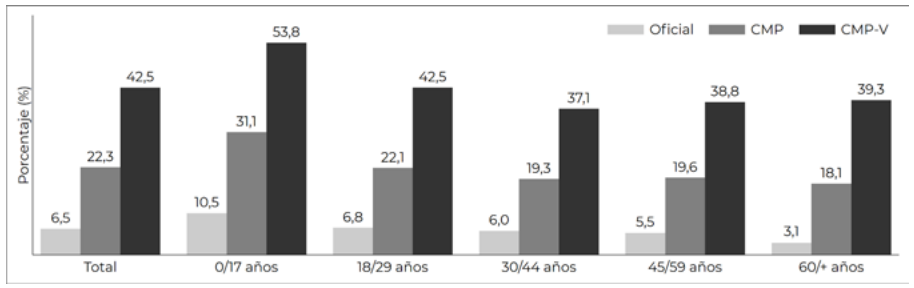


CMP-NP: nuevas personas en situación de pobreza según las recomendaciones de la CMP. CMP-VFP: personas en situación de vulnerabilidad, pero no pobres, identificadas según las recomendaciones de la CMP.

Fuente: Elaboración propia / CASEN 2022.

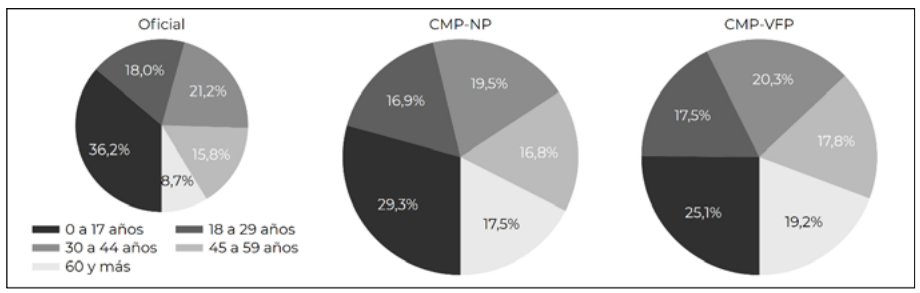
Según tramos de edad, la mayor incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad se concentra entre los 0 y 17 años. No obstante, la población de 60 años y más muestra el aumento más pronunciado (de 3,1 a 18,1, es decir, casi 6 veces, Fig. 3). Además, este grupo es el que más crece en el flujo de nuevos ingresos a la pobreza, al pasar de 8,7% a 17,5% del total (Fig. 4), y destaca por su elevada presencia entre la población vulnerable no pobre (19,2%). Estos datos concuerdan con la literatura y las recomendaciones de la Comisión, que reconocen una mayor prevalencia de la pobreza y la vulnerabilidad en los grupos de niños, niñas y adolescentes y de personas mayores.

Figura II-3. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según tramo de edad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

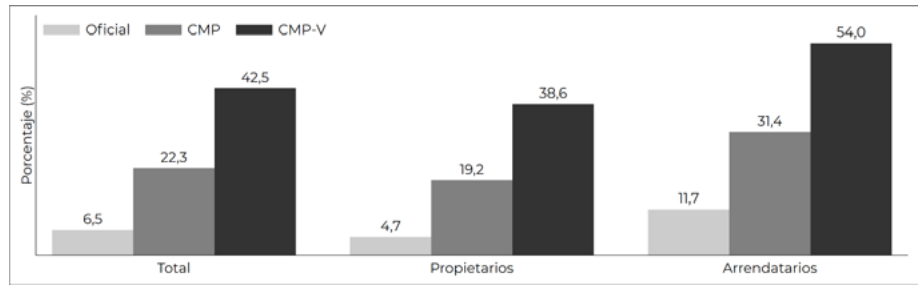
Figura II-4. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según tramo de edad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 2.

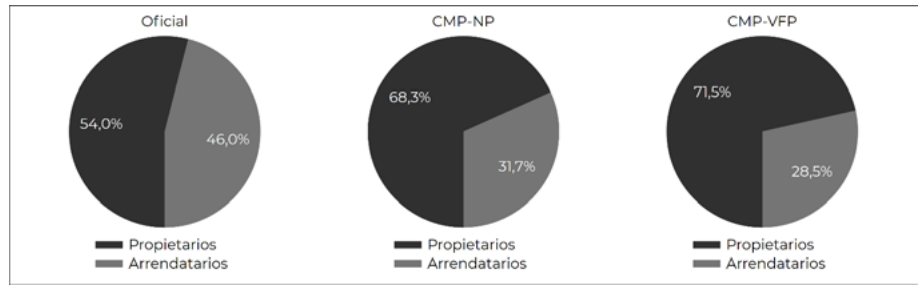
En términos de tenencia de la vivienda, como era de esperar, quienes arriendan presentan mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad (Fig. 5). Según las recomendaciones de la CMP, la tasa de pobreza alcanza 31,4% entre arrendatarios, frente a 19,2% en propietarios. Sin embargo, al observar la composición por tenencia, se identifica proporcionalmente a más personas propietarias, tanto en pobreza como en vulnerabilidad no pobre, donde más de 7 de cada 10 personas vulnerables son dueños de su vivienda (Fig. 6).

Figura II-5. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según tenencia de la vivienda (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

Figura II-6. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según tenencia de la vivienda (%)

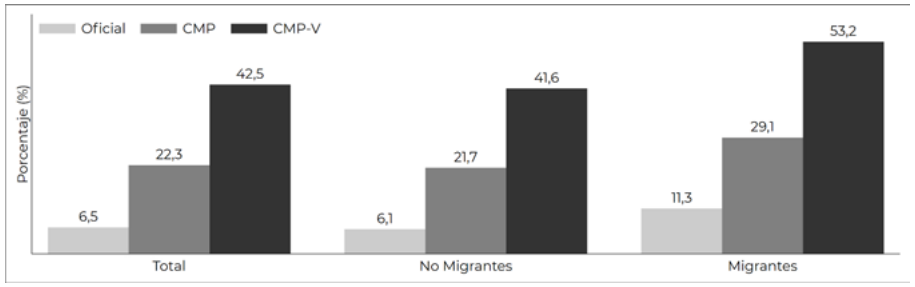


Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 2.

Con la estimación recomendada por la CMP, la incidencia de pobreza es mayor en la población migrante (29,1%) que en la de nacionalidad chilena (21,7%). En

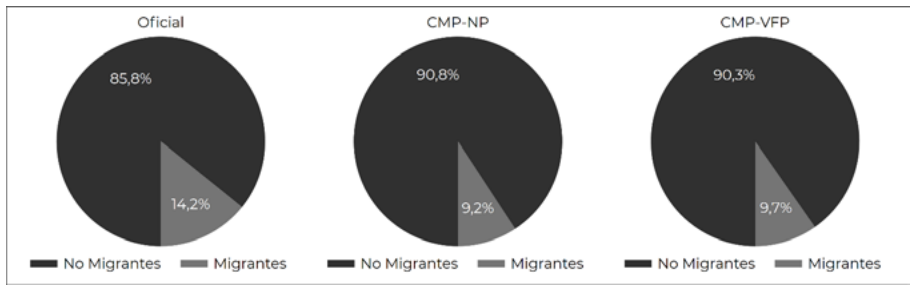
vulnerabilidad, las tasas son 53,2% y 41,6%, respectivamente (Fig. 7). Pese a esa brecha, la composición del grupo muestra que casi el 91% de las nuevas personas identificadas en situación de pobreza corresponde a población de nacionalidad chilena; patrón que se repite entre las personas vulnerables no pobres (Fig. 8). Esto da cuenta que la población migrante es más pobre y posee una mayor probabilidad de caer en situación de pobreza que las personas de nacionalidad chilena, pero constituye una proporción menor de los nuevos ingresos a la pobreza.

Figura II-7. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según nacionalidad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

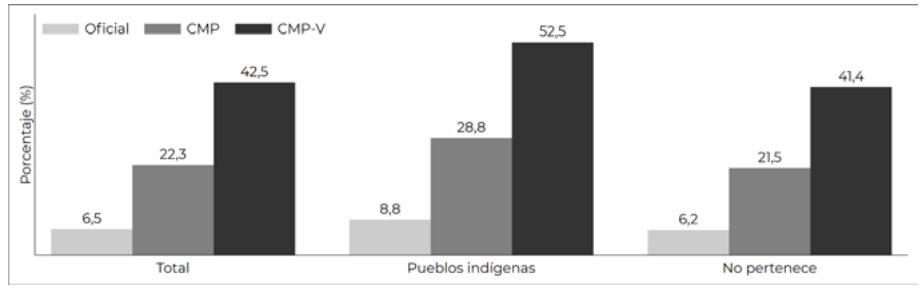
Figura II-8. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según nacionalidad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 2.

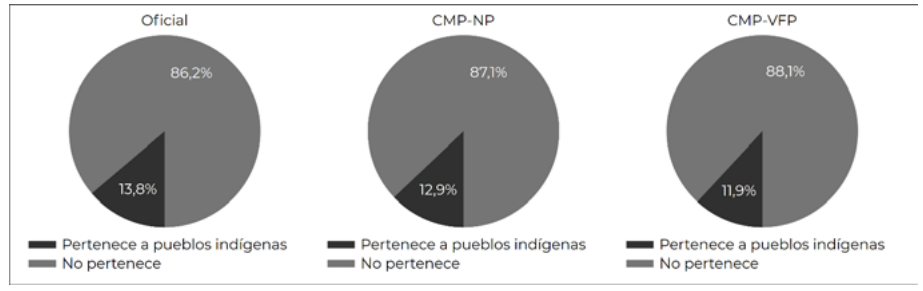
Respecto de la etnia, con las recomendaciones, la pobreza entre personas que se identifican con pueblos indígenas alcanza un 28,8%, mientras que la vulnerabilidad supera el 50% (Fig. 9). Las nuevas personas en situación de pobreza se distribuyen de forma similar a los patrones de la medición oficial (Fig. 10). Estos datos demuestran que el grupo de las personas que pertenecen a pueblos indígenas se encuentra en mayor medida en situación de pobreza y vulnerabilidad con respecto a los no pertenecientes. Ahora bien, en términos porcentuales, los no pertenecientes a pueblos indígenas superan el 85% en todas las categorías, lo que sitúa a las personas pertenecientes como un grupo minoritario en cuanto a la nueva población total en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Figura II-9. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según pertenencia a pueblos indígenas (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

Figura II-10. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según pertenencia a pueblos indígenas (%)

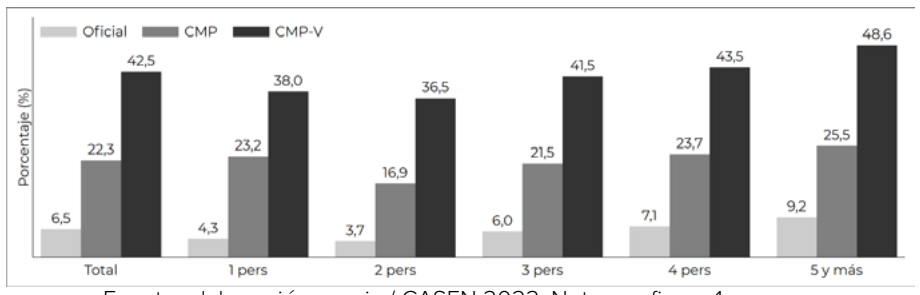


Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 2.

En cuánto al número de personas en el hogar, tanto los datos oficiales como los estimados con las recomendaciones muestran que, a partir de tres integrantes por hogar, la incidencia de pobreza y de vulnerabilidad tiende a crecer con el tamaño del hogar. Alcanza sus niveles más altos en los hogares de cinco y más personas (Fig. 11). Así, para hogares de cinco y más personas, la pobreza llega al 25,5% y la vulnerabilidad al 48,6%.

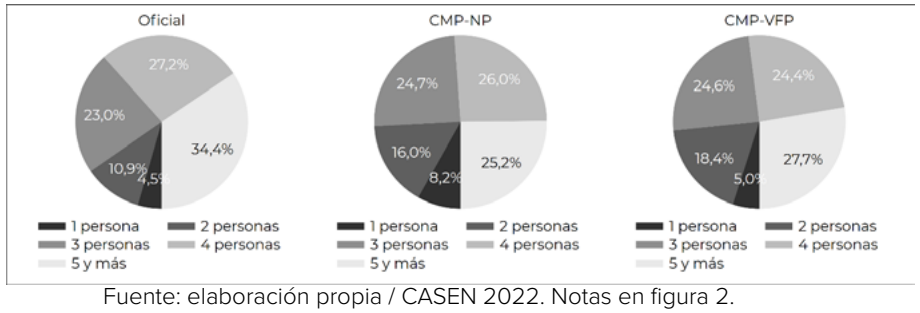
En la composición de los nuevos hogares en situación de pobreza, destaca el incremento en los hogares unipersonales y bipersonales, cuyo peso en el flujo pasa de 4,5% a 8,2% y de 10,9% a 16%, respectivamente (Fig. 12). La composición del tamaño de los hogares para la nueva medición es más heterogénea que la medición oficial, ya que la categoría "5 y más" baja de 34,4% en la medición oficial a 25.2% con las recomendaciones (-9,2%). Con respecto a la vulnerabilidad, hay un aumento principalmente en los hogares bipersonales (18,4%) y de "5 personas y más" (27,7%).

Figura II-11. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según tamaño de hogar (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

Figura II-12. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según tamaño de hogar (%)



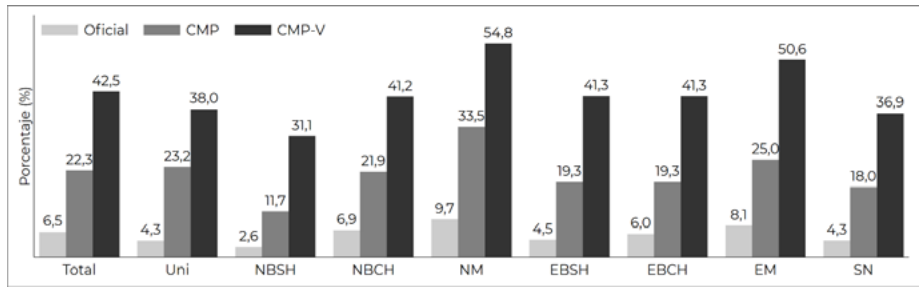
Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 2.

Según el tipo de hogar, los niveles más altos de pobreza y vulnerabilidad –tanto en la medición oficial como en la estimación con recomendaciones– se registran en los hogares monoparentales, con un 33,5% y 54,8%, respectivamente. Esto reafirma la dificultad de quienes dependen del ingreso de un único proveedor para el hogar.

La misma tendencia se observa en los hogares extendidos monoparentales, en los que la tasa de pobreza llega a un 25% y la vulnerabilidad a un 50,6%. En Chile, tener hijos/as se asocia a un mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad, pues los núcleos biparentales sin hijos registran 11,7% de pobreza y 31,1% de vulnerabilidad, mientras que los biparentales con hijos alcanzan 21,9% y 41,2% (Fig. 13)

En el flujo de nuevas personas en situación de pobreza, el mayor incremento se observa en los hogares unipersonales y en los biparentales sin hijos. En la población vulnerable no pobre destaca, en cambio, la alta incidencia de los hogares extendidos biparentales con hijos (Fig. 14).

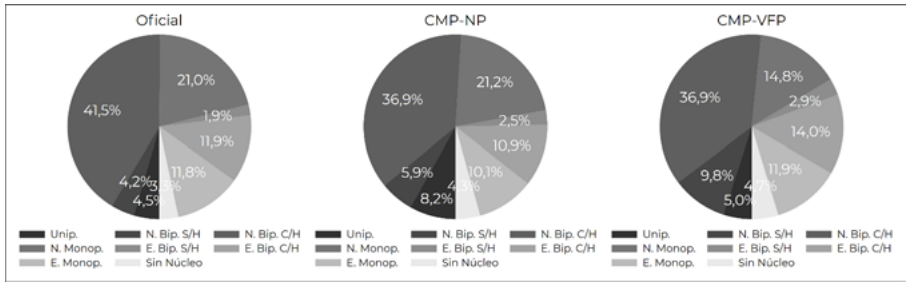
Figura II-13. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según tipo de hogar (%)



CMP = Estimación de pobreza basada en recomendaciones CMP. CMP–V = Estimación de vulnerabilidad basada en recomendaciones CMP. Uni = hogar unipersonal; NBSH = núcleo biparental sin hijos; NBCH = núcleo biparental con hijos; NM = núcleo monoparental; EBSH = hogar extendido biparental sin hijos (extendido se refiere a que incluye otros familiares); EBCH = ídem anterior, pero con hijos. EM = extendido monoparental. SN = sin núcleos.

Fuente: elaboración propia / CASEN 2022.

Figura II-14. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según tipo de hogar (%)



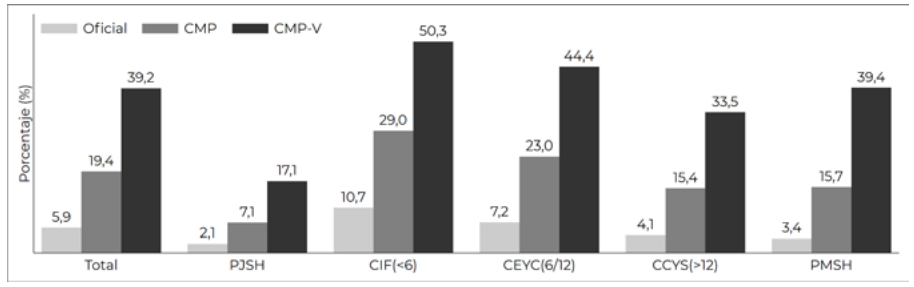
Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 13.

Por ciclo de vida familiar y considerando solo hogares biparentales, la mayor incidencia se observa en el inicio de familia, con presencia de hijos menores de 6 años, donde la pobreza llega a 29,0% y la vulnerabilidad a 50,3%. En el caso de las personas mayores sin hijos, la pobreza alcanza un 15,7% y la vulnerabilidad bordea el 40%. Es, además, la etapa con el mayor aumento de pobreza al aplicar las recomendaciones de la Comisión, pues pasa de 3,4% en la medición oficial a 15,7%, lo que equivale a un incremento de 4,6 veces, siendo el más alto entre todos los grupos (Fig. 15).

En términos de composición del hogar, la mayoría de las nuevas personas identificadas en situación de pobreza corresponden a los ciclos de consolidación y salida, con hijos de 12 años o más, que pasa de 26,7% en la medición oficial a 32,1% con las recomendaciones (Fig. 16). En cuanto a la vulnerabilidad según ciclo de vida, también destaca la fase de consolidación y salida, que alcanzan 35,1% del total.

Cabe destacar que, en las parejas mayores sin hijos, donde la eliminación del alquiler imputado tiene una incidencia particularmente alta, la importancia relativa aumenta de 8,6% en la medición oficial a 13,8% entre las nuevas personas pobres y a 18,0% entre las personas vulnerables no pobres (Fig. 16).

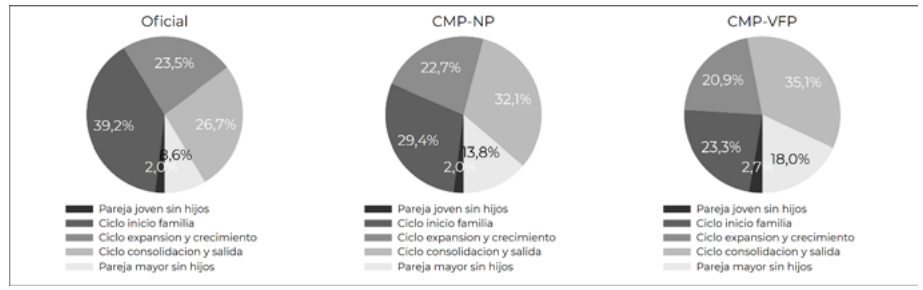
Figura II-15. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según etapa del ciclo de vida (%)



CMP = Estimación de pobreza basada en recomendaciones CMP. CMP–V = Estimación de vulnerabilidad basada en recomendaciones CMP. PJSH = pareja joven sin hijos/as. CIF = ciclo de inicio de familia, son hogares biparentales con hijos/as menores a 6 años. CEYC = Ciclo de expansión y crecimiento, son hogares biparentales con hijos/as entre 6 y 12 años. CCYS = Ciclo de consolidación y salida, son hogares biparentales con hijos/as mayores de 12 años. PMSH = Pareja mayor sin hijos/as.

Fuente: elaboración propia / CASEN 2022.

Figura II-16. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según etapa del ciclo de vida (%)

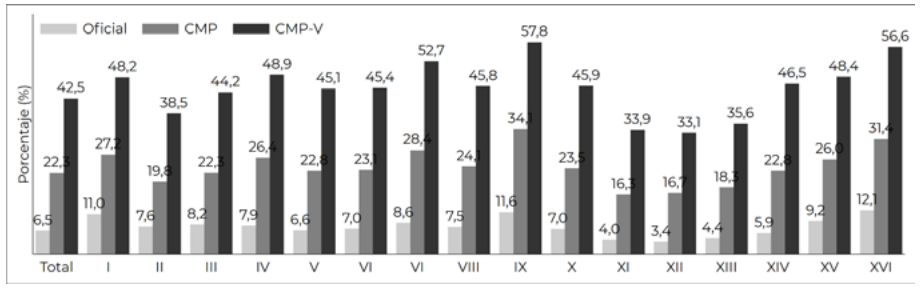


Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 15.

A nivel regional (Fig. 17), las estimaciones de pobreza que incorporan las recomendaciones de la Comisión confirman a La Araucanía [IX] como la zona con mayor privación material con una tasa de pobreza de 34,3%, seguida de la

región de Ñuble [XVI] (31,4%), la región de O'Higgins [VI] (28,4%) y la región de Tarapacá [I] (27,2%). La región Metropolitana [XIII] alcanza una tasa de pobreza del 18,3%, lo que la sitúa a una distancia considerable de las regiones con tasas de pobreza más altas, mientras que las regiones de Aysén [XI] y Magallanes [XII] registran los niveles más bajos con un 16,3% y 16,7%, respectivamente. Sin embargo, al comparar con el cálculo oficial, son precisamente estas regiones australes las que muestran los mayores incrementos: en Aysén la pobreza sube de 4,0% a 16,3% y en Magallanes de 3,4% a 16,7%, proporciones muy superiores a las registradas en otras regiones. En vulnerabilidad, tres regiones superan el 50%: O'Higgins (VI, 52,7%), La Araucanía (IX, 57,8%) y Ñuble (XVI, 56,6%). A continuación, solo se incluye la tasa de pobreza y no la distribución de personas por región, debido a la dificultad de visualizar tantas categorías en un gráfico de torta.

Figura II-17. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según región (%)

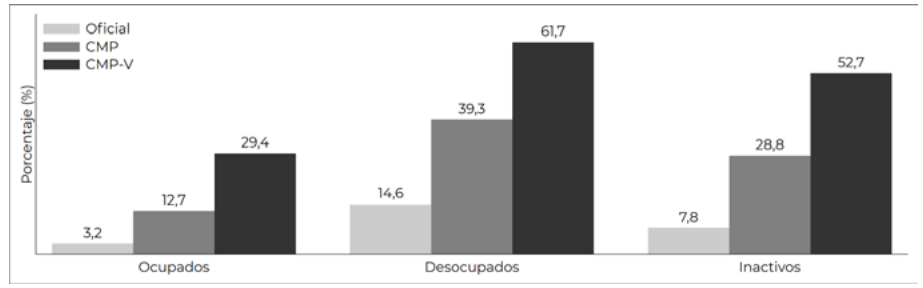


Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

Respecto de la condición laboral, la medición oficial registra 3,2% de pobreza entre personas ocupadas; con las recomendaciones de la CMP esta tasa sube a 12,7% y la vulnerabilidad llega a 29,4%. Estos datos demuestran que la situación de pobreza y vulnerabilidad no se limita únicamente a personas que se encuentran desempleadas o inactivas, sino que también se manifiestan en trabajadores activos. Entre la población desocupada, la tasa de pobreza se acerca al 40% con la nueva medición, lo que representa un salto de un 24,7% en relación a la medición oficial, y la vulnerabilidad alcanza aproximadamente un 62%, más del doble que la de los ocupados. En los inactivos, la tasa de pobreza llega a un 28,8%, y la vulnerabilidad supera el 52%. Con todo, el cambio más relevante se observa en quienes tienen empleo, donde la pobreza casi se cuadriplica (Fig. 18).

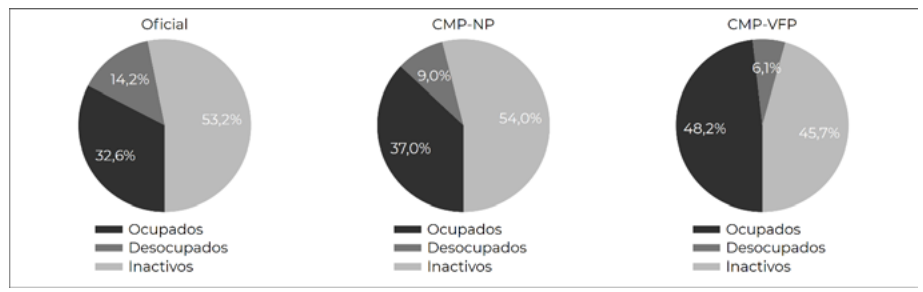
En términos de condición de actividad, con una medición más exigente, aumenta la probabilidad de que ingresen a la pobreza personas con empleo, ya que pasan de 32,6% a 37,0%, con un alza de 4,4 puntos porcentuales con respecto a la medición oficial. Este fenómeno se agudiza aún más para la medición de las personas en situación de vulnerabilidad, puesto que el porcentaje de ocupados representa un 48,2%, acercándose casi a la mitad de la población vulnerable.

Figura II-18. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según condición de actividad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

Figura II-19. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según condición de actividad (%)



Fuente: elaboración propia / CASEN 2022. Notas en figura 1.

El análisis de la distribución de la pobreza por decil de ingreso autónomo muestra que, tras aplicar las recomendaciones de la Comisión, la mayor parte de las nuevas personas en situación de pobreza proviene del decil II y III (60,8% acumulado entre ambos deciles). Además, destaca la irrupción del decil IV, que alcanza una incidencia de 9,2% frente al 0,9% de la medición oficial. En la vulnerabilidad no pobre, la mayor concentración se ubica en los deciles II, III y IV, que reúnen 67,2% del total.

Figura II-20. Distribución de personas en situación de pobreza oficial, nuevas personas en situación de pobreza y personas vulnerables no pobres, según decil de ingreso autónomo (%)

Decil	Oficial	% rel.	CMP-NP	% rel.	CMP-VFP	% rel.
I	778.050	60,2%	804.391	25,7%	257.040	6,4%
II	404.153	31,3%	1.158.867	37,0%	748.509	18,6%
III	96.928	7,5%	745.539	23,8%	992.288	24,7%
IV	11.352*	0,9%	289.106	9,2%	962.443	23,9%
V	1.341*	0,1%	104.379	3,3%	587.955	14,6%
VI		0,0%	27.547	0,9%	300.947	7,5%
VII		0,0%	2.092*	0,1%	136.240	3,4%
VIII		0,0%	96*	0,0%	34.464	0,9%
IX		0,0%		0,0%	3.637*	0,1%
X		0,0%		0,0%		0,0%
Total	1.291.824	100%	3.132.017	100%	4.023.523	100%

CMP-NP: nuevas personas en situación de pobreza según las recomendaciones de la CMP. CMP-VFP: personas en situación de vulnerabilidad, pero no pobres, identificadas según las recomendaciones de la CMP. % rel. = porcentaje relativo; (*): estimaciones en números absolutos no es estadísticamente significativa.

Fuente: elaboración propia / CASEN 2022.

4. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA Y CONCLUSIÓN

Bajo los nuevos criterios, el aumento de la pobreza por ingresos no ocurre por igual en relación con las variables de análisis.

En efecto, en relación con las variables sociodemográficas, los resultados permiten ver una agudización de la pobreza entre menores de edad y adultos mayores (Figuras 3 y 4). Entre estos rangos etarios, el caso es más dramático, ya que son personas que no están en edad activa de trabajar, y dependen exclusivamente del o los sostenedores del hogar. Como era de esperar, estas dificultades se hacen más latentes para las familias monoparentales (Figuras 13 y 14), cuyos ingresos totales se producen exclusivamente por un miembro del hogar. También se nota, aunque en menor medida, entre las personas de nacionalidad chilena, en comparación con los migrantes (Figuras 7 y 8). En cambio, no se observa una mayor agudización por sexo (Figuras 1 y 2), a pesar de que existen más mujeres en situación de pobreza que hombres, ni respecto de la población indígena (Figuras 9 y 10), ni de las familias de más de tres integrantes (Figuras 11 y 12). En ese sentido, mirando los grupos en los cuales se agudiza de manera notoria la pobreza y la vulnerabilidad, se hace necesario profundizar en políticas de cuidados y de asistencia social que apoyen tanto a las personas mayores como a los niños, niñas y jóvenes. Los altos porcentajes de vulnerabilidad demuestran que no se requiere de una acción focalizada en las personas en situación de pobreza, sino más bien de una política transversal que beneficie a estos grupos y acorde al ciclo de vida.

Respecto de la dimensión geográfica, las regiones australes muestran los mayores incrementos en pobreza, mientras la vulnerabilidad supera el 50% en La Araucanía, O'Higgins y Ñuble (Fig. 17). Ello refuerza la necesidad de una mirada diferenciada por territorios respecto de ambos fenómenos.

En el ámbito laboral y de los ingresos, el análisis sitúa al trabajo en el centro del debate (Figs. 18 y 19), dado que constituye la principal fuente de ingresos de los hogares (CASEN 2022). Respecto de los ingresos medidos por decil de ingreso autónomo (Fig. 20), el aumento de la pobreza ocurre en los deciles II y III y en parte el IV, mientras gran parte de la vulnerabilidad no pobre se concentra en los deciles III, IV y V, es decir, entre los percentiles 30 y 50. De ello se desprende la necesidad de articular la política social con una política laboral activa, con foco en las mujeres. La Política Nacional de Cuidados y la discusión sobre sala cuna universal siguen siendo palancas clave para elevar la participación laboral femenina. Resulta igualmente prioritario avanzar en la fijación colectiva de salarios sin afectar la formalización ni el empleo; ello exige impulsar la negociación colectiva de amplia cobertura y dejar atrás su carácter marginal. La experiencia de Uruguay muestra que la negociación por rama favorece mejoras distributivas

y reduce la pobreza[19]. Además, la negociación colectiva puede incorporar cláusulas de corresponsabilidad y cuidados, atendiendo un déficit que los datos identifican como determinante de la mayor incidencia de pobreza.

En el ámbito de la vivienda (Figs. 5 y 6), la exclusión del alquiler imputado revela un impacto significativo al alza en las tasas de pobreza. Ello refleja no solo la insuficiencia de ingresos autónomos, sino también la necesidad de reforzar la política habitacional. El desafío es intervenir en la paradoja entre un déficit de alrededor de 600 mil viviendas y una sobreproducción de unidades utilizadas como activo de inversión para generar rentas, fenómeno que profundiza las brechas de acceso y desigualdad.

En conclusión, estos hallazgos permiten esbozar orientaciones exploratorias para la política pública. La caracterización de los perfiles descritos en la sección anterior da pie para anticipar preliminarmente hacia dónde se debe ajustar el diseño de las intervenciones, los criterios de elegibilidad, la intensidad y la secuencia de apoyos[20].

5. AGRADECIMIENTOS

Proyectos COES ANID/FONDAP/1523A0005, UCHILE AYV076/24, INCASI2, que han recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizonte Europa de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención Marie Sklodowska-Curie n.º 101130456 (https://incasi.uab.es).

Agradecemos a nuestros colegas de la Comisión por la riqueza de las conversaciones y el ambiente de consenso, así como a los y las integrantes del Ministerio de Desarrollo Social, de CEPAL y del INE que fueron parte de las conversaciones y decisiones técnicas.

Agradecemos a la Fundación SOL por la riqueza en el debate sobre pobreza y desigualdad. La programación en Stata para la tipología de hogares y etapa del ciclo de vida usando la CASEN fue elaborada por Francisca Barriga Y. y Andrea Sato J., ambas investigadoras en Fundación SOL.

19 ICD-OIT (2015). *Las Relaciones Laborales en Uruguay. 10 años de cambio*. Organización Internacional del Trabajo e Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT. https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-04/Relaciones_Laborales_10_anos_de_cambios_2014.pdf

20 Feres J.C. y Villatoro P. (2012). *La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico*. Serie estudios estadísticos y Prospectivos. https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUEM/Pobreza/La_Vialidad_de_breza.pdf

REFERENCIAS

Comisión para la Medición de la Pobreza (2014). *Informe Final*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/informe-final-comision-para-la-medicion-de-la-pobreza

Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (2025). *Informe final de recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/comision-asesora-presidencial-para-la-actualizacion-de-la-medicion-de-la-pobreza-en-chile

Daher, M., Jaramillo, A. & Rosati, A. (2020). “Avances en la evaluación integral: Aportes para programas sociales de intervención en pobreza en organizaciones no gubernamentales”. *Revista de Estudios Sociales*, 74, 84-98. DOI: https://doi.org/10.7440/res74.2020.07

Edmiston, D. (2024). “Who counts in poverty research?”. *The Sociological Review*, 72(2), 235-257. DOI: https://doi.org/10.1177/00380261231213233

Feres J. C. y Villatoro P. (2012). “La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico”. *Serie estudios estadísticos y Prospectivos*. https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUEM/Pobreza/La_Vialidad_de_breza.pdf

Gweshengwe, B. & Hassan, N. H. (2020). “Defining the characteristics of poverty and their implications for poverty analysis”. *Cogent Social Sciences*, 6(1), 1-10. DOI: https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1768669

ICD-OIT (2015). *Las Relaciones Laborales en Uruguay. 10 años de cambio*. Organización Internacional del Trabajo e Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT. https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-04/Relaciones_Laborales_10_anos_de_cambios_2014.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023). *Resumen de resultados: Pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución de los ingresos.* Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Santiago, Chile https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Presentaci%C3%B3n_Resultados_Casen_2022%20_v20oct23.pdf

PNUD (2022). “¿Por qué hablar de pobreza en Chile? 7 claves para comprender progresos y desafíos”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago, Chile.

Stezano, F (2020). “Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: Un análisis crítico de la literatura”. *Documentos*

de Proyectos (LC/TS.2020/143; LC/MEX/TS.2020/38). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ciudad de México.

Sojo, A. (2017). *Protección Social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). DOI: https://doi.org/10.18356/40fbc38f-es

2. LOS INGRESOS DE LOS HOGARES COMO UN EJERCICIO ESPECULATIVO. UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A LA OPACIDAD DE LOS INGRESOS EN LA VIDA ECONÓMICA DE LOS HOGARES CON INGRESOS MODERADOS

Lorena Pérez-Roa
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5959-9439
loperez@uchile.cl

Conocer los ingresos del hogar, es un supuesto base de todas las mediciones de estratificación social y de los programas de intervención social en un estado que focaliza recursos. Es lo que se entiende, como la base para poder definir los mínimos con los que un hogar puede resolver sus necesidades básicas y de acceso a los servicios. Saber lo que uno ingresa es la clave para poder distribuir de manera adecuada y eventualmente iniciar un plan de ahorro. Por ende, la primera e incómoda pregunta que se suele hacerse al iniciar un programa de intervención en esta materia es: me podría decir, de la manera más precisa posible, ¿cuáles son los ingresos del hogar?

Durante los años que llevamos abordando etnográficamente estos temas, muy pocas han sido las personas que han logrado responder a esta pregunta con claridad. En general, la respuesta es esquiva o definitivamente vaga: "*depende del mes*", "*yo creo que aproximadamente gano", "¿contando la línea de crédito?"*. Si bien, que las dificultades para estiman de ingresos no son novedosas, puesto que es una pregunta que genera alta deseabilidad social, la falta de certeza sobre los ingresos que se perciben da cuenta de dos elementos que, a nuestro juicio, deben prestársele mayor atención: 1) las formas difusas y variadas que constituye el ingreso del hogar 2) la penetración de las finanzas en la percepción de ingresos y 3) el desacople entre ingresos y patrones de consumo.

Según la Encuesta Presupuestaria Familiares[21] el ingreso disponible mensual promedio en Chile es de $1.413.349 y se compone principalmente de ingresos disponibles del trabajo (ingresos del trabajo dependiente, independiente y

21 Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2023, 3 de noviembre). *Encuesta de Presupuestos Familiares – Página de producto/descripción*. Instituto Nacional de

otros) y minoritariamente de otras fuentes, tales como los ingresos disponibles de jubilación, transferencias, propiedades y activos financieros. Si bien, el componente principal de ingresos de los hogares en Chile es el disponible por el trabajo, los resultados dan cuenta de que la participación aumenta conforme aumenta el quintil de ingresos. Es decir, los hogares más pobres son quienes reportan menores ingresos salariales y un mayor grado de diversidad de fuentes de ingresos. En efecto, aquellos hogares que no cuentan con ingresos fijos presentan mayores dificultades para lograr obtener los ingresos necesarios para asegurar su reproducción social. Muchos hogares deben activar "estrategias de rebusque"[22] para poder resolver la tensión permanente de los requerimientos para la subsistencia a corto plazo (urgencias, proyectos económicos a corto/mediano plazo, o pagar alguna deuda) y las obligaciones y expectativas económicas que los hogares proyectan a mediano plazo (vacaciones, casa propia, regalos, etc.)[23]. En este sentido, la pregunta por los ingresos del hogar, más que responder a un indicador estático y estándar es, para muchos hogares chilenos, un desafío cotidiano que los hogares deben saber enfrentar.

Esa dificultad para precisar los ingresos es el punto de partida de este *policy brief*. Lo que busco mostrar a partir de los trabajos etnográficos realizados en el último tiempo es que los ingresos no operan como un monto estable, sino como un proceso en movimiento hecho de estimaciones, promesas y ajustes cotidianos. En otras palabras, el "dinero de la casa", parafraseando a la antropóloga brasileña Eugenia Motta, no es un concepto fijo ni un tipo de dinero específico, sino un estado transitorio y siempre en proceso de transformación. Está constantemente tensionado por necesidades inmediatas, juicios morales y expectativas, lo que genera incertidumbres y sospechas sobre si se respetarán las reglas y acuerdos implícitos. Así, el dinero de la casa es un proceso dinámico de "hacerse el dinero de la casa", que refleja la fluidez y la incompletitud de las relaciones sociales y económicas en el entorno doméstico[24].

En cuanto a los datos que alimentan esta discusión, refieren a un proyecto FONDECYT Nº1220039 (2022-2025) sobre las estrategias de movilización de recursos financieros y no financieros en hogares de ingresos moderados para afrontar distintos escenarios de incertidumbre, en tres regiones de Chile. Para ello, indagamos en sus conocimientos y prácticas financieras, en los apoyos que brindan y reciben de familiares y/o amigos, en las justificaciones éticas detrás de sus decisiones, y en las diferencias asociadas al género en la forma en que se administran y distribuyen los ingresos familiares. El trabajo de campo se realizó mediante el seguimiento a hogares durante tres años consecutivos, entrevistando cada 4-5 meses a la persona con mayor conocimiento sobre el manejo de los recursos familiares. Nuestra muestra se compuso de 40 hogares: 20 de Santiago, 10 de Talca y 10 de Gran Concepción. Las personas entrevistadas poseen una amplia información sobre las estrategias de manejo de los recursos económicos domésticos. Todos los hogares tienen al menos un miembro inserto en el mercado formal del trabajo y con integrantes que dependen económicamente de quienes generan ingresos, entre los cuales se encuentran niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. El promedio de ingreso de los sostenedores del hogar es de un millón setecientos mil pesos y el ingreso per cápita de los hogares es de un millón de pesos aproximadamente. Esta condición económica los ubicaría en el cuarto quintil de ingresos en Chile. En este sentido, son hogares que se caracterizan por aseguran su bienestar en un equilibrio económico precario, apoyándose en prestaciones de políticas públicas no focalizadas y aquellas otorgadas por el mercado que - al estar condicionadas a su capacidad de pago- son de menor valor y calidad[25] y que enfrentan las incertidumbres económicas movilizando preferentemente recursos propios[26]. Eso implica que, desde la política pública se considera como hogares que no requieren beneficios estatales.

En este sentido, este trabajo busca aportar a la discusión sobre las formas en que los supuestos que moldean las nociones de ingresos en la política pública parecen construirse desde un criterio cada vez más alejados de la realidad económica concreta de los hogares. Las condiciones laborales, los modos de ingresos y la forma en que los hogares gestionan sus recursos económicos son zonas nebulosas para la elite política, que intenta reaccionar a través de ensayo y error fórmulas que les permitan delinear con mayor exactitud estas realidades económicas. Si nada cambia, seguirán persistiendo los errores de diagnóstico: sub y sobre coberturas al medir ingresos que no existen tal como se declaran; sobreendeudamiento encubierto y agotamiento de redes familiares; ineficiencias del gasto público por instrumentos que no capturan variabilidad; y estrés financiero crónico que erosiona bienestar y participación laboral, con particular

Estadísticas de Chile. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/ingresos-y-gastos/encuesta-de-presupuestos-familiares

22 Pérez Orosco, A. (2019). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.

23 Pérez-Roa, Lorena y Cuadra, Ximena (2024). "Sostener la vida en tiempos de incertidumbre: estrategias de aprovisionamiento de mujeres populares en Santiago de Chile". *Revista de Estudios Sociales*, 87, 79-96. DOI: https://doi.org/10.7440/res87.2024.05

24 Motta, E. (2023). "Dinheiro da casa: categorias, transformações e processos de conversão na economia doméstica". *Horizontes Antropológicos*, 29(66). DOI: https://doi.org/10.1590/2238-38752023v296602

25 Farías, A. (2019). *Políticas sociales en Chile. Trayectorias de inequidades y desigualdades en la distribución de bienes y servicios*. Ediciones UAH. Santiago, Chile.

26 Perrin-Heredia, A. (2014). "Dépenses contraintes et 'mauvais' choix budgétaires. La mise en ordre de l'économie domestique populaire". *Informations sociales*, 182(2), 30-38. DOI: DOI: 10.3917/inso.182.0030

Barreyre, J.-Y. (2015). Les familles en situation de précarité: pratiques de gestion et politiques sociales. Presses de l'École des Hautes Études en Santé Publique. Paris, Francia.

peso en hogares con cuidados. Abrir la discusión desde las ciencias sociales y en particular a partir de enfoques etnográficos, permite mostrar que las finanzas no solo son un recurso disponible para los hogares, sino que también se transforman en prácticas de cuidado, obligación y aspiración dentro de los hogares[27].

1. ¿QUÉ CONSTITUYE EL INGRESO DEL HOGAR?: ALGUNOS PUNTOS SOBRE SU VARIABILIDAD E INTERMITENCIA.

> "Felipe, ¿nos puede decir cuál es tu monto aproximado de ingreso? Es que depende, nos dice. ¿Depende de qué?, le preguntamos: de los bonos de desempeño, es decir, de cuantos clientes logre retener en el banco".

Felipe trabaja desde hace más de quince años en un banco, en atención al cliente. Según nos cuenta, a pesar de que tiene un trabajo fijo, gran parte de su salario es variable, es decir, depende de su rendimiento mensual. Por eso le es muy difícil saber lo que recibe mes a mes. Por eso prefiere, jugar, como él dice, "con el aproximado".

Según las encuestas que observan los presupuestos de los hogares en Chile[28], los ingresos de los hogares moderados se componen principalmente de ingresos salariales, a diferencia de los hogares más pobres cuyos ingresos dependen de las transferencias del Estado. Sin embargo, aquellos como Felipe, que trabajan en el sector bancario y financiero, reciben aproximadamente el 40% de sus ingresos de forma variable. Este primer caso nos introduce al problema de los salarios con componentes contingentes y abre la discusión sobre cómo los hogares estiman —y declaran— su "ingreso" en contextos de incertidumbre mensual.

Ahora bien, la especulación de los ingresos no solo se explica por la estructura salarial, sino también por la frecuencia y relevancia de las ayudas económicas que los hogares reciben de otras unidades domésticas o, así como también de los montos de ayuda que entregan a otros familiares. Este segundo eje introduce el papel de los cuidados y de los apoyos inter hogares en la conformación del ingreso disponible.

Valeria, por ejemplo, es profesora de historia y sus dos padres son personas mayores que requieren cuidados permanentes. La madre padece de Alzhéimer desde al año dos mil trece. Sin embargo, después de la pandemia su situación empeoró y requiere cuidados permanentes. Valeria tiene dos hermanas, con ellas mantiene un fondo común, cada una de ellas contribuye con un monto fijo y una vez cada tres meses se rotan los costos de los medicamentos y los pañales. En

27 Zaloom, C. & James, D. (2023). "Financialization and the household". *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947

28 Instituto Nacional de Estadísticas (2023). *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

nuestra última entrevista, Valeria nos cuenta que la situación económica la tiene desbordada: "*yo no gano mal, para ser profesora tengo un sueldo alto, pero este sueldo no resiste, porque es mucha plata la que se nos va en cuidar a mis papás. Yo no dispongo de todo lo que gano. Yo debería jubilar pronto, pero en esta situación ¿qué posibilidad tengo de dejar de trabajar? Ninguna",* nos dice.

Cristina tiene 42 años y vive con su hija de 16 en un departamento arrendado en Concepción. Ella es nutricionista y trabaja en un servicio de salud. Cristina dice recibir un salario "justo", con el que podría hasta incluso ahorrar. Sin embargo, en la pandemia, la hija de Cristina comenzó a desarrollar una depresión severa, lo que cambió radicalmente su día a día y su orden financiero. Según nos cuenta, el tratamiento de su hija le consume más del 50% de sus ingresos mensuales. Por ello, tiene que recurrir a su pareja, familiares y amigos para poder llegar a fin de mes. Lo que en un principio Cristina pensó como una ayuda puntual para asumir un gasto específico, con el tiempo se han transformado en ingresos permanentes para una situación que, Cristina, ya asume como permanente.

¿Se deben entender estos casos de cuidado como gastos? ¿Qué los diferencia de otros gastos variables, como el aumento de la cuenta de luz en invierno o los gastos escolares a principios de año? Parece que la diferencia radica en el carácter intergeneracional de los cuidados hacia miembros que pueden no residir en el hogar. En algunos casos, estos cuidados inicialmente se presentan como gastos únicos, pero luego se transforman en gastos fijos. O bien, estos cuidados son comunes, generando incertidumbre si alguien no asume su parte correspondiente. Independientemente de la respuesta las presiones económicas del cuidado vuelven aún más porosa la pregunta, ¿cuál es el dinero los hogares disponen? Lo que muestran estos casos es sencillo: cuando el salario no alcanza o la necesidad persiste, es la familia la que sostiene y, al mismo tiempo, la que se sobrecarga.

Estos materiales no idealizan la familia: la muestran como un soporte indispensable y, a la vez, como un lugar de presión. La solidaridad funciona, pero no es gratuita: redistribuye tiempo y dinero, difiere planes y acumula cansancio. Responder a las necesidades económicas de un pariente —como ocurre en los cuidados prolongados— puede, sobre todo para los más jóvenes, poner en "pausa" proyectos de autonomía y empujar a vivir "al día" generando una sensación de "dar vueltas en círculos"[29].

Estos tres casos que les he presentado dan cuenta de la variabilidad en la estructura de los ingresos de los hogares. La intermitencia opera por vías simultáneas:

29 Jovanović, D. (2025). "The household and family as refuge? Relational dimensions of household debt management in an industrial town in Serbia". *Focaal. Journal of Global and Historical Anthropology*, 101, 13–24. DOI: https://doi.org/10.3167/fcl.2025.1010102

(a) variaciones intra-mes en (horas extra, comisiones, propinas); (b) variación inter-mes (bonos de desempeño, metas anuales, contratos temporales); (c) entradas no salariales (apoyos familiares, transferencias y otras entradas que pasan de esporádicas a regulares); (d) eventos de cuidado que convierten un gasto extraordinario en un compromiso fijo y compartido. La combinación de estas vías produce bandas de ingreso que los hogares manejan como mínimos y máximos, más que como un monto único.

Para enfrentar la inestabilidad, las familias trazan umbrales: "lo mínimo para sostener arriendo y básicos", "lo que no puedo dejar de pagar". Sobre ese piso, agregan o detraen ítems según el mes. El cálculo incluye expectativas (¿entrará el bono?, ¿aportará la hermana?, ¿habrá pedidos?), de modo que el ingreso se anticipa y se corrige con información parcial.

De esta manera, cuando un formulario exige "ingreso mensual del hogar" en cifra única, el hogar responde con el valor que mejor reduce el riesgo: declarar poco para evitar perder beneficios, o declarar más para acceder a crédito. Esto genera sub y sobre coberturas y distorsiona los instrumentos de focalización. Definir la situación económica del hogar solo en base a lo considerado como "ingreso fijo" aporta una visión limitada. En la línea de las recomendaciones de la comisión de expertos para la medición de la pobreza[30] centrarse exclusivamente en ingresos monetarios subestima otras problemáticas estructurales y culturales que afectan la situación socioeconómica. La medición insuficiente de ingresos no solo complica las mediciones de estratificación social, sino que también limita el conocimiento sobre la heterogeneidad de las familias y sus estrategias de supervivencia[31]. En este sentido los estudios longitudinales resaltan la importancia de seleccionar y ampliar muestras para captar la complejidad de los ingresos y apoyos intergeneracionales, explicando así la dinámica cambiante de los hogares y la implementación de políticas[32].

30 Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la actualización de la medición de la Pobreza (2025). *Informe final recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile.

31 Cifuentes, C. (2024). "Informalidad laboral en Chile: Determinantes, costos y propuestas Informe CLAPES UC)". CLAPES UC.

32 Muñoz Saavedra, J. A. (2020). *Mujeres, pobreza y transferencias monetarias en Chile: Una investigación cualitativa longitudinal desde el enfoque de explicación por mecanismos*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universitat Autònoma de Barcelona.

León Ossandón, V. A. (2018). "El trabajo informal en Chile, ¿opción voluntaria o condición obligada?". *Revista de Economía Laboral*, 15(2), 57-89.

2. LA PENETRACIÓN DE LAS FINANZAS EN LA PERCEPCIÓN DE INGRESOS DISPONIBLES DE LOS HOGARES: EL CRÉDITO QUE ENSANCHA EL INGRESO

Angela (52 años, Concepción) trabaja como analista financiera en un centro médico. Trabaja hace más de 15 años en el mismo lugar. Comenzó siendo recepcionista y fue ascendiendo hasta llegar a ser "la mano derecha" del gerente. Angela es de las entrevistadas que más ha disfrutado el proceso de seguimiento y el uso del "diario de vida económico". Cada entrevista llega contándonos cuánto subieron los huevos este mes o lo difícil que ha sido conseguir café barato en su ciudad. Angela es una mujer que registra cada gasto y conoce "al dedillo" los precios y su variabilidad. A pesar de presentarse como una mujer "responsable financiaremente", al inicio de nuestra última entrevista nos dice: "Mi hijo me preguntó, mamá ¿cuándo le vas a decir a la entrevistadora que vives endeudada? Pero mi marido lo corrigió y le dijo: no, tu madre no está endeudada, ella paga todos los meses su línea de crédito. Tú mamá no le debe nada a nadie" (Angela, entrevista 4. Concepción).

Angela me dice, que ella ocupa regularmente su línea de crédito para sus gastos mensuales: *"pero nunca me paso del monto que tengo y además lo pago sagradamente a finales de mes así que no tengo ninguna deuda",* nos explica. Para ella la línea de crédito es lo que hemos denominado en otros trabajos como "extensión salarial".

¿Qué haría yo sin mi línea de crédito? Nos dice Fernanda (45 años). Ella tiene un emprendimiento de cortinas y según nos cuenta "no hay un mes igual que el otro", pero lo que se mantiene igual o se incrementa son los gastos. "Yo gasto lo que tengo disponible: línea de crédito y ahora un poco más la tarjeta de crédito que tienen menos intereses y ahí voy bicicleteando todos los meses…". Para ella, la línea de crédito es lo único que le permite sostener gastos fijos en un contexto de ingresos variables.

La primera vez que nos encontramos con Alejandro (32 años, administrador público) fue en la casa de su mamá en Santiago. Estaba a pocos días de irse a vivir al sur de Chile por razones de trabajo. Ya en nuestra segunda entrevista está viviendo ahí. Sin embargo, en la tercera se había vuelto a cambiar de ciudad, porque quedó desempleado y se fue a vivir a la casa de su novia. En estos dos años los ingresos de Alejandro han variado considerablemente. Ha pasado de tener "sueldo de gerente, a sueldo de obrero". Según nos cuenta la única forma de pasar por esta inestabilidad financiera es haciendo un "uso estratégico del crédito". Esto implica movilizar distintos tipos de estrategias que le permitan estabilizar sus ingresos. Así nos cuenta adapta sus gastos a los beneficios de la tarjeta de crédito, o paga sus deudas con las tarjetas de crédito y así disminuye el monto de las cuotas que paga mensualmente. "Gracias al sistema financiero

he podido tener libertad de movimiento a pesar de no tener ingresos algunos meses", nos dice.

A pesar de las enormes diferencias en su situación laboral y familiar, los tres casos representan distintas formas en que los instrumentos financieros, en particular el crédito, penetran la percepción de los ingresos. En estos relatos, el crédito ingresa en la contabilidad cotidiana como parte de "lo disponible" y ensancha la percepción de ingreso mensual. En el caso de Ángela opera como extensión salarial: el cupo que se usa y repone borra la frontera entre salario y deuda que se paga al final de mes, pero es un ejercicio tan natural que borra la imagen de lo que se define y se entiende como una deuda. En el de Fernanda, el crédito estabiliza ingresos variables y permite "bicicletear", convirtiendo gastos fijos en cuotas y suavizando el consumo cuando "no hay un mes igual que el otro". En el de Alejandro, el "uso estratégico" del crédito sustituye transitoriamente al salario, arbitra cuotas y organiza el tiempo de pago para sostener movilidad y continuidad de vida.

La literatura sobre financiarización doméstica ha documentado estos cruces entre instrumentos financieros y presupuesto del hogar, mostrando cómo el crédito habilita accesos y, a la vez, reordena prioridades y tiempos de pago[33]. En esta línea, se ha observado el crédito como estrategia de "consumption smoothing" que permite hacer "malabares", mantener a los acreedores relativamente satisfechos y sostener un nivel de vida básico, con riesgos de acumulación y sobrecarga si su uso se prolonga[34]. Evidencia reciente muestra además que hogares de ingresos medios recurren a productos de mayor costo para maniobrar el corto plazo y proteger su historial, tratando el ingreso como flujo incierto más que base estable[35]. En el contexto chileno, diversos trabajos describen la deuda como un "activo" para maniobrar la brecha entre costo de vida, ingresos percibidos y cargas financieras; no solo circula dinero, también circulan instrumentos como cheques y tarjetas[36]. Todo ello sugiere que la financiarización no es un proceso lineal de dominación, sino un campo de negociación en el que los hogares ejercen agencia en condiciones estructuralmente desiguales, anticipando ingresos futuros y reorganizando el presente con crédito, con vulnerabilidades que se intensifican en escenarios de crisis y fluctuación[37].

3. EL DESACOPLE ENTRE INGRESOS DISPONIBLES Y PATRONES DE CONSUMO: CUANDO EL GASTO MANDA

"*—¿Cuánto es lo que haces al mes, Mónica?*

—La verdad no sé. Conozco el monto mínimo de lo que tengo que hacer para pagar el arriendo y los gastos básicos, y en función de ese monto me voy moviendo".

La primera vez que nos encontramos con Mónica, todavía le quedaban algunos ahorros de la ayuda que dio el gobierno para contener la crisis de la pandemia, así que estaba tranquila. Sin embargo, con el tiempo los ingresos de su taller de costuras comenzaron a ser insuficientes para responder a sus gastos básicos de arriendo, comida y transporte. A pesar de que ha logrado bajar sus gastos al mínimo posible, tener que hacer el dinero para pagar el arriendo es una preocupación permanente. Mónica no tiene tarjetas de crédito y dice que prefiere no pedir ayuda económica a su familia, así que, como sabe cuál es el monto básico que tiene que juntar, se las rebusca para encontrar otros trabajos esporádicos que le permitan alcanzar ese monto.

33 Pollard, J. (2013). "The financialization of capital: Crisis and change". En: S. Knopp, F. Solari, & E. Ruzza (Eds.). *The financial crisis and the geographical restructuring of Europe* (Págs. 23-40). Routledge.

Gago, V. y Roig, A. (2019). "Las finanzas y las cosas". En: Miño y Dávila. *El imperio de las finanzas. Deuda y desigualdad* (Págs. 11-30).

Roberts, M. (2016). *The long depression: Marxism and the global crisis of capitalism*. Haymarket Books.

34 Seefeldt, K. S. (2015). "Constant consumption smoothing, limited investments, and few repayments: The role of debt in the financial lives of economically vulnerable families". *Social Service Review*, 89(2), 263-300.

Montgomerie, J. & Tepe-Belfrage, D. (2016). "The hidden costs of debt: Gender, financialization and the reproduction of labor power". *Review of International Political Economy*, 23(3), 527-552.

Lewin-Epstein, N., Stier, H. & Braun, D. (2016). *Financialization and the modern welfare state*. Oxford University Press.

35 Croak, B., Grover, L. E., Wessely, S., Kharicha, K., Lamb, D., & Stevelink, S. A. M. (2024). *Relative income and its relationship with mental health in UK employees: A conceptual and methodological review* [Preprint]. medRxiv. https://doi.org/10.1101/2024.08.02.2431140

36 Han, C. (2011). *Life in debt: Times of care and violence in neoliberal Chile*. University of California Press. https://example.com/Informalidad_laboral_en_Chile_Clapes_UC_3b870aa7d1.pdf

Marambio-Tapia, A. (2018). "El peso de la financiarización de la vida diaria del nuevo proletariado de servicios en Chile". *Revista Central de Sociología,* 8(8), 82-101.

Pérez-Roa, L. y Gómez Contreras, M. (2019). "Deuda, temporalidad y moralidad: Proceso de subjetivación de parejas jóvenes profesionales". *Psicoperspectivas*, 18(3), 6-15. DOI: https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1646

Pérez-Roa, L. (2020). "Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social". En: *Hilos tensados, Para leer el octubre chileno* (Págs. 37-82). Chile: Colección IDEA y Universidad de Santiago de Chile.

37 Zaloom, C. & James, D. (2023). "Financialization and the household". *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: "https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947

La situación de Mónica es relativamente similar a la de aquellos hogares entrevistados que perciben ingresos más bajos o que enfrentan gastos emergentes o pérdidas de empleo. Muchos hogares deciden realizar “pequeños negocios informales” o “emprendimientos” como una manera de maniobrar mejor la economía doméstica. Aurora, por ejemplo, tiene un pequeño emprendimiento de repostería; Álvaro y su pareja hacen clases de baile; Amparo vende joyas; Cristina vende acuarelas; Paulina vende tejidos a pedido y Teresa hace bolsos de telas recicladas. Para ellos, sus ingresos salariales no son suficientes, y viven permanentemente en la presión de buscar nuevas fuentes de ingresos.

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares del 2023[38], la estructura de gastos promedio de los hogares en Chile, es porcentualmente mayor a los ingresos disponibles. Siendo los ítems alimentación, transporte y vivienda los principales destinos del gasto. En este sentido, que el gasto supere a los ingresos parece ser la realidad del promedio de la población.

Sin embargo, esta dinámica de presión del gasto en las economías domésticas está a su vez presente en aquellos hogares con ingresos superiores que han preferido “mantener sus niveles de consumo”, independientemente de las fluctuaciones en sus ingresos. Por ejemplo, antes de la pandemia la empresa del marido de Carmen quebró y se quedó sin ingresos. Sus tres hijas iban en colegios particulares y no podían seguir pagándolo. Como no estaban dispuestos a que sus hijas pagarán las consecuencias de esta situación, las hermanas de Carmen se ofrecieron a pagarle el colegio a sus hijas. Según nos cuenta, durante ese tiempo se fueron a vivir al entretecho de un local comercial de una de sus hermanas. A pesar de que durante ese tiempo vivieron dependiendo de las ayudas de sus familias, decidieron mantener la vida de sus hijas: “no estábamos dispuesta a sacarlas del colegio y meterlas a un colegio público: uno sabe que en eso se juega el futuro de sus hijos”, nos dice Carmen.

En su último trabajo, Bandelj[39] analiza cómo el dinero que los padres destinan a los niños refleja las transformaciones sociales y culturales de las familias estadounidenses, convirtiendo las finanzas en un campo de especulación financiera: “hemos transformado los gastos de crianza” a “inversiones parentales”. Este giro convierte los ingresos del hogar en capital a arriesgar donde las familias comienzan a operar bajo lógicas especulativas, ya que las decisiones económicas se justifican por la promesa de retornos futuros en capital humano.

La estructura de los ingresos de los hogares no está dada únicamente por el ingreso disponible: se configura, en gran medida, a partir de patrones y niveles de gasto que el propio hogar considera necesarios mantener. En la práctica, los hogares ajustan cómo y cuánto ingresan a sus necesidades y hábitos de consumo, priorizando la continuidad de su nivel de gasto según sus preferencias, obligaciones y aquello que definen como esencial. Este comportamiento se vuelve especialmente claro en contextos de inestabilidad laboral y bajos salarios: como plantean Lloyd y Horsley[40], aún bajo esas condiciones los hogares continúan participando activamente en la cultura del consumo porque el consumo provee identidad, estatus y sentido de pertenencia. Así, el crédito desempeña una función estructural e ideológica al permitir sostener ese estándar de consumo, proyectando la ilusión de bienestar y pertenencia en medio de la precarización del trabajo y, al mismo tiempo, anclando los ingresos futuros a la preservación de esos niveles de gasto.

A partir de estos relatos y datos, el desacople se observa como una operación concreta: primero se fija un piso de gastos que no puede ceder (arriendo, alimentación, transporte, educación de los hijos) y luego se ajustan los ingresos para alcanzarlo, aun cuando ello implique multiplicar trabajos esporádicos, abrir “pequeños negocios” o sostener el consumo mediante apoyos familiares y crédito. En los hogares con menos ingresos, esto se traduce en buscar nuevas fuentes de entrada y rotar actividades para cubrir el mes; en los hogares que deciden mantener estándares de consumo, se activan redes familiares que financian partidas consideradas esenciales (como la educación), desplazando el ajuste desde el consumo hacia la composición del ingreso. Así, los patrones de gasto preestablecidos ordenan el presupuesto y empujan estrategias que convierten el ingreso en una variable a producir: se intensifica la búsqueda de trabajos adicionales, se reprograman pagos y, cuando hay acceso, se recurre al crédito para suavizar o sostener niveles de vida. La noción de “inversión parental”[41] y la participación en la cultura del consumo[42] ayudan a explicar por qué, aún ante inestabilidad, los hogares priorizan mantener ciertos consumos como apuestas sobre retornos futuros y como anclajes de identidad y pertenencia. De este modo, el desacople no es una anomalía puntual sino una forma recurrente de organización económica doméstica en la que el gasto guía y el ingreso corre detrás.

38 Instituto Nacional de Estadísticas (2023). *Encuesta de Presupuestos Familiares.*

39 Bandelj, N. (2024). *The social life of money for children*. Wiley Online Library. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-4446.13176

40 Lloyd, A. & Horsley, M. (2022). “Consumer culture, precarious incomes and mass indebtedness: Borrowing from uncertain futures, consuming in precarious times”. *Thesis Eleven*, 168(1), 55-71. DOI: https://doi.org/10.1177/07255136211053421

41 Bandelj, N. (2024). *The social life of money for children*. Wiley Online Library. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-4446.13176

42 Lloyd, A. & Horsley, M. (2022). “Consumer culture, precarious incomes and mass indebtedness: Borrowing from uncertain futures, consuming in precarious times”. *Thesis Eleven*, 168(1), 55-71. DOI: https://doi.org/10.1177/07255136211053421

Desafíos pendientes ante ingresos inciertos

En conjunto, los relatos y la evidencia convergen en una escena nítida: la economía doméstica se sostiene sobre ingresos inciertos, cuidados que reordenan prioridades y crédito que actúa como "extensión salarial" y puente de liquidez. Bajo estas condiciones, el "ingreso disponible" deja de ser un monto fijo para convertirse en un cálculo dinámico, especulativo y negociado mes a mes: se produce y ajusta combinando trabajos añadidos, pequeños emprendimientos, apoyos intergeneracionales y artefactos financieros; se preserva un piso de gastos que no puede ceder (arriendo, alimentación, transporte, educación) y se mantiene un estándar de consumo que funciona como anclaje identitario y como apuesta por retornos futuros, aun a costa de mayor exposición al riesgo. Así, prácticas hoy normalizadas —emprendimientos informales para cerrar el mes, "bicicleteo" de pagos, ayudas familiares recurrentes— alivian el corto plazo pero también desplazan silenciosamente el umbral de lo que se entiende como "ingreso suficiente", generando una disputa cotidiana por alcanzar una meta que se desajusta una y otra vez.

Este funcionamiento cotidiano dialoga con la dinámica de endeudamiento observada: los hogares ya no conciben el ingreso como flujo estable, sino como ejercicio de anticipación y apuesta. Como señalan Berisha y Meszaros[43], se gasta hoy con la expectativa de ingresos futuros, y esas expectativas —a menudo demasiado optimistas— impulsan la demanda de crédito; el resultado puede ser una restricción de la movilidad ascendente y la consolidación de desigualdades, con ciclos de deuda que, incluso a nivel agregado, terminan debilitando la economía cuando la expansión del crédito se apoya en mejoras esperadas que no siempre se materializan. En ese marco, los hogares ejercen una "autonomía enredada"[44]: buscan independencia financiera, pero solo pueden sostenerla mediante dependencias cruzadas con bancos, Estado y redes familiares, que habilitan y a la vez condicionan las maniobras de corto y mediano plazo.

Estas constataciones tienen implicancias directas para la medición y para la política pública. La definición tradicional del "ingreso del hogar" como cifra única subestima la volatilidad, invisibiliza la presión económica del cuidado y deja fuera el papel estructural del crédito en la contabilidad cotidiana. De allí que los instrumentos de focalización y las estadísticas de pobreza tiendan a producir sub y sobrecoberturas, y a perder de vista la heterogeneidad de arreglos que efectivamente sostienen la vida diaria. Incorporar estas capas —flujos variables, costos de cuidado, apoyos intergeneracionales, uso de instrumentos financieros— exige combinar evidencia cualitativa y cuantitativa y revisar supuestos de elegibilidad y seguimiento, de modo que la intervención pública reconozca cómo se produce el "ingreso" en contextos de incertidumbre. La urgencia es clara: políticas y métricas sensibles a esta complejidad permitirían reducir errores de cobertura, prevenir sobreendeudamiento evitable y orientar apoyos más pertinentes y oportunos. Sobre esta base se justifican las recomendaciones que presentamos a continuación, orientadas a mejorar la medición, ajustar criterios de acceso y acompañar con dispositivos que reconozcan, en lugar de penalizar, las estrategias con que los hogares llegan a fin de mes.

¿Cómo observamos los ingresos en la vida real?: propuestas

Estas propuestas no agregan trámites: buscan que la política calce con la forma en que el dinero realmente se mueve en la casa.

Primero, medir el ingreso como flujo. En vez de exigir una cifra única, conviene preguntar por bandas —el mínimo que sostiene lo inelástico, el monto típico y el máximo ocasional— y por las fuentes que componen ese flujo (salario fijo o variable, apoyos familiares, entradas informales y crédito que se usa para gasto corriente). Con esa fotografía en movimiento se distinguen meses buenos y malos sin castigar la irregularidad.

Segundo, reconocer que el cuidado reconfigura el ingreso disponible. Cuando una familia sostiene tratamientos crónicos o turnos de cuidado, el presupuesto cambia de base. La política puede acompañar con transferencias estabilizadoras para cuidados de largo aliento, copagos techo y compras públicas de insumos críticos. La idea es simple: que el cuidado no salte a la tarjeta ni deteriore la red familiar.

Tercero, descomprimir el corto plazo caro. Si la línea de crédito y la tarjeta se usan para emparejar el mes, tiene sentido ofrecer alternativas más baratas y transparentes: líneas blandas orientadas a flujo, reglas claras para refinanciar sin castigo y topes efectivos a comisiones que hoy encarecen la bicicleta financiera. No se trata de promover deuda, sino de reemplazar costos opacos que terminan ahogando el mes. Cambios como el ajuste del pago mínimo van en la dirección correcta; falta que la transparencia del costo total sea la regla y no la excepción.

Cuarto, focalizar mirando la variación y no solo el promedio. En lugar de umbrales rígidos que expulsan a quien un mes "se pasó", es preferible integrar señales de volatilidad: cambios de empleo, saltos en boletas

43 Berisha, E. & Meszaros, J. (2018). "Household debt, expected economic conditions, and income inequality". *International Journal of Finance & Economics*, 23(3), 283-295. DOI: https://doi.org/10.1002/ijfe.1616

44 Zaloom, C. & James, D. (2023). "Financialization and the household". *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947

básicas, cargas de cuidado y las bandas declaradas. Así, el acceso a beneficios acompaña la curva en vez de interrumpirla.

Quinto, monitorear con pocos indicadores que importen. No buscamos un tablero barroco, sino seguir la película: porcentaje de hogares que reporta banda en vez de cifra fija; proporción del gasto de cuidado que pasa por crédito; un índice sencillo de ensanchamiento financiero del ingreso (uso de línea o tarjeta para gasto corriente); y la rotación trimestral de apoyos familiares. Con eso basta para ajustar el rumbo sin perder de vista la vida cotidiana.

La secuencia es intuitiva: primero miramos el flujo tal como ocurre; luego estabilizamos los costos que no se pueden postergar; después reemplazamos el corto plazo caro por opciones más justas; y, en paralelo, alivianamos la tramitación de quienes fabrican ingreso con varios oficios. Ese orden respeta la manera en que los hogares ya están resolviendo. Las economías domésticas no son máquinas de sumas y restas; son tramas vivas. En ellas, los hogares practican una autonomía enredada[45]: buscan independencia, pero solo la consiguen apoyándose en bancos, Estado y familia. Reconocer ese enredo exige diseñar mejor. Si dejamos de mirar los ingresos como un número quieto y empezamos a ver su movimiento, la política pública puede dejar de perseguir sombras y empezar a acompasar la vida real.

45 Zaloom, C. & James, D. (2023). “Financialization and the household”. *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947

REFERENCIAS

Bandelj, N. (2024). *The social life of money for children*. Wiley Online Library. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-4446.13176

Berisha, E. & Meszaros, J. (2018). “Household debt, expected economic conditions, and income inequality”. *International Journal of Finance & Economics*, 23(3), 283-295. DOI: https://doi.org/10.1002/ijfe.1616

Cifuentes, C. (2024). *Informalidad laboral en Chile: Determinantes, costos y propuesta*. CLAPES UC.

Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la actualización de la medición de la Pobreza (2025). *Informe final recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile.

Farías, A. (2019). *Políticas sociales en Chile. Trayecyorias de inequidades y desigualdades en la distribución de bienes y servicios*. Ediciones UAH, Santiago, Chile.

Han, C. (2011). *Life in debt: Times of care and violence in neoliberal Chile*. University of California Press.

https://example.com/Informalidad_laboral_en_Chile_Clapes_UC_3b870aa7d1.pdf

https://www.example.com/comision_pobreza_informe_final_recomendaciones.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2023, 3 de noviembre). *Encuesta de Presupuestos Familiares–Página de producto/descripción*. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/ingresos-y-gastos/encuesta-de-presupuestos-familiares.

Jovanović, D. (2025). “The household and family as refuge? Relational dimensions of household debt management in an industrial town in Serbia”. *FOCAAL—Journal of Global and Historical Anthropology*, 101, 13-24. DOI: https://doi.org/10.3167/fcl.2025.1010102

León Ossandón, V. A. (2018). “El trabajo informal en Chile, ¿opción voluntaria o condición obligada?”. *Revista de Economía Laboral*, 15(2), 57-89.

Lewin-Epstein, N. & M. Semyonov. 2016. “Household debt in midlife and old age: A multinational study”. *International Journal of Comparative Sociology*, 57(3), 151-172. DOI:10.1177/0020715216653798

Lloyd, A. & Horsley, M. (2022). “Consumer culture, precarious incomes and mass indebtedness: Borrowing from uncertain futures, consuming in precarious times”. *Thesis Eleven*, 168(1), 55-71. DOI: https://doi.org/10.1177/07255136211053421

Marambio-Tapia, A. (2018). “El peso de la financiarización de la vida diaria del nuevo proletariado de servicios en Chile”. *Revista Central de Sociología*, 8(8), 82-101.

Montgomerie, J. (2020). *Indebtedness and Financialization in Everyday Life*. The Routledge International Handbook of Financialization.

Motta, E. (2023). “Dinheiro da casa: categorias, transformações e processos de conversão na economia doméstica”. Horizontes Antropológicos, 29(66), DOI: https://doi.org/10.1590/2238-38752023v296602

Muñoz Saavedra, J. A. (2020). *Mujeres, pobreza y transferencias monetarias en Chile: Una investigación cualitativa longitudinal desde el enfoque de explicación por mecanismos*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.. Universitat Autònoma de Barcelona.

Pérez Orosco, A. (2019). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños.

Pérez-Roa, L. (2021). “Congeniar, resistir y ajustar: negociaciones en parejas para maniobrar las deudas y llegar a fin de mes”. *Encartes Antropologico*, 4. DOI: https://doi.org/10.29340/en.v4n7.170

Pérez-Roa, L. (2019). “Emprendedores por necesidad: el emprendimiento como estrategia de pago de deudas en un contexto precariedad laboral”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 83, 61-75. http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/loperez.pdf

Pérez-Roa, L. y Gómez Contreras, M. (2019). “Deuda, temporalidad y moralidad: Proceso de subjetivación de parejas jóvenes profesionales”. *Psicoperspectivas*, 18(3), 6-15. DOI: https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1646

Pérez-Roa, L. (2020). “Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social”. En: Hilos tensados, Para leer el octubre chileno (Págs. 37-82). Colección IDEA y Universidad de Santiago de Chile. Santiago, Chile.

Zaloom, C. & James, D. (2023). “Financialization and the household”. *Annual Review of Anthropology*, 52, 399-415. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-052721-100947

3. VULNERABILIDAD A LA POBREZA EN CHILE: HACIA UNA MEDICIÓN OFICIAL Y POLÍTICAS PREVENTIVAS

Joaquín Prieto Suárez
Facultad de Gobierno,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-4145-9988
joaquin.prieto@gobierno.uchile.cl
prietosj@lse.ac.uk

1. DEFINIENDO LA VULNERABILIDAD Y EL VACÍO EN LA MEDICIÓN OFICIAL

La vulnerabilidad a la pobreza se entiende como la probabilidad de que hogares actualmente no pobres caigan en situación de pobreza en el futuro debido a shocks o caídas en sus ingresos. Estos eventos pueden ser de distinta naturaleza: pérdida del empleo, enfermedades o accidentes de miembros del hogar, cambios en la composición familiar (como la separación o el fallecimiento de un sostenedor económico), fenómenos climáticos adversos (sequías, inundaciones) o crisis económicas generales. La magnitud del impacto depende de la existencia de mecanismos de protección. Cuando un hogar carece de ahorros, cobertura de seguridad social (por ejemplo, seguros de desempleo o de salud), acceso al crédito o redes de apoyo familiar, su vulnerabilidad aumenta de manera significativa[46]. En tales casos, incluso un shock relativamente acotado puede ser suficiente para empujar a un hogar de ingresos medios-bajos por debajo de la línea de pobreza.

En Chile, la pobreza monetaria oficial ha disminuido de manera sostenida en las últimas décadas. Sin embargo, una proporción significativa de hogares se mantiene apenas por encima de la línea de pobreza, en un rango de ingresos precarios. Esta alta concentración de población en torno al umbral implica que incluso variaciones mínimas en los ingresos pueden generar cambios relevantes en la tasa de pobreza. Según estimaciones basadas en la CASEN 2022, una reducción de apenas $10.000 pesos mensuales por adulto equivalente en los hogares cercanos al umbral podrían incrementar la tasa de pobreza en más

46 Prieto, J. (2022). “A Multidimensional Approach to Measuring Economic Insecurity: The case of Chile”. *Social Indicators Research*, 163(2), 823-855. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-022-02918-5

de un punto porcentual[47]. En consecuencia, la pobreza en Chile presenta una elevada sensibilidad a shocks económicos, dado que una franja considerable de familias se ubica en la categoría de no ser pobres, pero si vulnerables a la pobreza.

A pesar de lo anterior, Chile carece de una medida oficial de vulnerabilidad a la pobreza. La Comisión para la Medición de la Pobreza (CMP), convocada en 2025 para actualizar la medición de la pobreza, identificó este vacío y recomendó incorporar un indicador específico en las mediciones oficiales. Sus estimaciones preliminares, elaboradas a partir del Registro Social de Hogares, sugieren que entre un 15% y un 30% de la población situada por encima de la línea de pobreza se encuentra en riesgo de caer en ella[48]. No obstante, esta recomendación aún no ha sido implementada. La ausencia de una métrica oficial implica que las políticas públicas carecen de información precisa sobre este segmento: mientras la encuesta CASEN permite cuantificar la pobreza, no identifica a quienes, pese a no ser pobres, enfrentan una elevada inseguridad económica. Incorporar la vulnerabilidad en las estadísticas oficiales es fundamental, tanto para visibilizar a estos grupos como para orientar políticas preventivas que reduzcan el riesgo de retrocesos en los avances logrados en la reducción de la pobreza frente a futuras crisis.

2. IMPORTANCIA DE MEDIR LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA

Existe amplio consenso, respaldado por evidencia académica y de organismos internacionales, con respecto a que medir la vulnerabilidad a la pobreza es fundamental para diseñar políticas sociales efectivas. En la última década, instituciones como el Banco Mundial han promovido un enfoque prospectivo, orientado no solo a identificar a los pobres actuales, sino también a los hogares que, aun sin ser pobres, enfrentan un alto riesgo de caer en esa situación ante eventuales shocks. Contar con esta información ex ante permite diseñar estrategias más eficaces de reducción de la pobreza y fortalecer las políticas de gestión de riesgos, por ejemplo, mediante seguros de desempleo o el fomento del ahorro precautorio. Como subraya Dercon[49], las políticas de manejo de riesgo adquieren sentido pleno cuando se identifica previamente quiénes son vulnerables. Ignorar esta dimensión puede llevar a avances frágiles: una crisis económica, sanitaria o climática puede revertir en pocos meses los progresos alcanzados durante años si un número significativo de hogares cercanos a la línea de pobreza carece de protección adecuada.

La preocupación por la vulnerabilidad surge del reconocimiento de que la medición estática de la pobreza —es decir, el porcentaje de personas pobres en un año determinado— no refleja plenamente la dinámica de la movilidad de ingresos ni la inseguridad económica. Muchos hogares que no son pobres viven con incertidumbre constante respecto de su futuro cercano. En este contexto, estudios pioneros en América Latina definieron a la clase media “segura” como aquellos hogares con baja probabilidad de caer en pobreza, estableciendo umbrales de ingreso que permiten distinguir entre población vulnerable y hogares efectivamente consolidados en la clase media. López-Calva y Ortiz-Juárez[50], por ejemplo, propusieron un umbral absoluto de vulnerabilidad cercano a 2,5 veces la línea de pobreza, lo que corresponde aproximadamente a una probabilidad del 10% de caer en pobreza. A partir de ese nivel, los hogares pueden considerarse parte de una clase media no vulnerable. Este enfoque —adoptado también por el Banco Mundial— mostró que gran parte de la población latinoamericana que superó la pobreza en la década de 2000 continuaba siendo vulnerable a retrocesos[51]. De hecho, dos tercios de los hogares con ingresos diarios entre 4 y 10 dólares (estrato vulnerable) experimentaron al menos un episodio de pobreza en un período de diez años, al igual que un 14% de aquellos ubicados en la clase media consolidada[52]. Estos *strugglers* o “nuevos vulnerables” representan un amplio grupo que, si bien logró salir de la pobreza, aún enfrenta riesgos significativos de volver a caer en ella[53].

En Chile, la evidencia sobre dinámicas de pobreza confirma la magnitud del problema. Un análisis de la Encuesta Panel CASEN 2006-2009 mostró que, cerca de un 33% experimentó al menos un episodio de pobreza durante ese cuatrienio[54]. El estudio identificó un núcleo reducido de pobreza crónica (5,6% de la población), pero también una alta movilidad de entrada y salida: numerosos

47 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza. Pág. 118.

48 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza. Pág. 121.

49 Dercon, S. (Ed.). (2005). *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press.

50 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

51 Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. & Vakis, R. (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank. Washington, DC.

52 Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrarán, P. & Medellín, N. (2016). “Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America”. *Latin American Economic Review*, 25(1), 4. DOI: 10.1007/s40503-016-0034-1

53 Birdsall, N., Lustig, N. & Meyer, C. (2014). “The Strugglers: The New Poor in Latin America?”. *World Development*, 60, 132-146. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.02.009

54 Maldonado, L., & Prieto, J. (2015). “Determinants of Poverty Dynamics in Chile and the Role of Temporal Persistence: Analysis the Panel Casen 2006-2009 using the Event History Method”. *Economía y Política Review*, 2(2), 5-39. DOI: http://dx.doi.org/10.15691/07194714.2015.005

hogares lograban superar la línea de pobreza en un año, solo para volver a caer al siguiente. Investigaciones previas confirman este patrón de vulnerabilidad: entre 1996 y 2001, el 30,6% de la población fue pobre en al menos una medición, y entre 2001 y 2006, el 23,4%[55]. Estos hallazgos evidencian que superar marginalmente la línea de pobreza no asegura estabilidad ni bienestar: ante un shock como la pérdida del empleo o un gasto imprevisto en salud, los hogares pueden caer rápidamente nuevamente en pobreza. Como concluyeron estos estudios, un porcentaje relevante de hogares en Chile permanece expuesto a episodios recurrentes de pobreza, siendo la inestabilidad laboral —especialmente vinculada a la informalidad— el factor desencadenante más determinante de estas fluctuaciones. En suma, las estadísticas transversales tienden a ocultar esta alta rotación en torno a la línea de pobreza, en la que numerosas familias transitan de manera recurrente dentro y fuera de ella.

La alta concentración de hogares en torno a la línea de pobreza hace que las variaciones macroeconómicas tengan un impacto especialmente pronunciado. Durante la crisis del COVID-19, Chile evitó un incremento aún mayor de la pobreza gracias a transferencias de emergencia de gran escala; sin embargo, la situación reveló la vulnerabilidad latente de amplios sectores de la llamada clase media, que sin estos apoyos temporales habrían experimentado un retroceso social mucho más severo. A nivel regional, los datos muestran un patrón similar. Antes de la pandemia, en 2019, la proporción de latinoamericanos vulnerables era prácticamente equivalente a la de la clase media (ambos en torno al 37-38% de la población). Tras el impacto de 2020, la clase media se redujo a 37,3% mientras que el grupo vulnerable aumentó a 38,5%, según estimaciones del Banco Mundial[56]. En otras palabras, millones de personas que habían superado la pobreza seguían siendo económicamente inestables y retornaron a ella frente al shock. Estos hogares vulnerables suelen quedar excluidos de los sistemas de protección social: no cumplen los requisitos de las transferencias focalizadas en los más pobres y, al mismo tiempo, carecen de seguros sociales sólidos debido a la informalidad o a la inestabilidad de sus ingresos. Reducir la pobreza sin atender la vulnerabilidad conduce a logros frágiles: una desaceleración económica, una pandemia o un desastre natural pueden revertir en meses avances que tomaron años. Incorporar la vulnerabilidad en la medición aporta un valor adicional al ofrecer insumos para políticas preventivas e innovadoras, como la expansión de los seguros de desempleo, la creación de seguros de ingresos frente a pandemias o el diseño de mecanismos de respuesta rápida para poblaciones en riesgo, antes de que caigan en pobreza.

La inacción o una respuesta tardía frente a la vulnerabilidad tiene consecuencias significativas. Desde la perspectiva del bienestar, vivir en condiciones de vulnerabilidad se asocia a elevados niveles de inseguridad y estrés para los hogares. Evidencia reciente en Chile muestra que la satisfacción con la vida de los hogares vulnerables de clase media es casi tan baja como la de los hogares pobres, debido a la persistente incertidumbre económica que enfrentan[57]. Desde el punto de vista económico, ignorar la vulnerabilidad genera respuestas más costosas a largo plazo: resulta más eficiente prevenir caídas en pobreza que implementar medidas de rescate una vez que los hogares ya han empobrecido. Un enfoque exclusivo en los pobres actuales conlleva el riesgo de reaccionar de forma reactiva, como sucedió en 2020, cuando fue necesario ampliar de manera urgente las transferencias públicas, con un uso menos eficiente de los recursos. En el plano político y social, mantener a un amplio segmento de la población en situación de riesgo permanente erosiona la confianza en el progreso y puede alimentar el malestar. La última década en Chile —caracterizada por bajo crecimiento económico, el estallido social de 2019, la pandemia y la posterior inflación— visibilizó la "incertidumbre económica" de grupos que permanecían ocultos tras las estadísticas de pobreza en descenso. En este sentido, abordar la vulnerabilidad no solo es una necesidad técnica, sino también un requisito para fortalecer la cohesión social.

3. CONCEPTOS Y EVIDENCIA RECIENTE

La literatura económica sobre pobreza y bienestar ha incorporado progresivamente el concepto de vulnerabilidad a la pobreza desde mediados de los años noventa[58]). Sin embargo, aún no existe consenso sobre su definición y medición, en gran parte debido a la dificultad de anticipar distribuciones futuras de ingresos[59]. Se han propuesto diversos enfoques para cuantificar el riesgo de caer en pobreza, reflejando el carácter multidimensional del concepto, en el que inciden factores no solo económicos, sino también sociales, geográficos e institucionales.

En términos generales, la literatura reciente distingue dos grandes enfoques para medir la vulnerabilidad a la pobreza:

55 Denis, A., Prieto, J. y Zubizarreta, J. (2007). "Dinámica de la pobreza en Chile: evidencia en los años 1996, 2001 y 2006". *Persona y Sociedad*, 21(3), 9-30. DOI: https://doi.org/10.53689/pys.v21i3.149

56 Banco Mundial (2021). *A duras penas. El leve ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington, D.C.

57 Prieto, J. & Torres, G. (2025). *How does vulnerability to poverty affect subjective well-being? A secure middle-class perspective for Chile*. Mimeo.

58 Morduch, J. (1994). "Poverty and vulnerability". *American Economic Review*, 84(2), 221-225.

59 Ravallion, M. (1996). "Issues in measuring and modeling poverty". *Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.

- **Enfoques de riesgo esperado (vulnerabilidad como pobreza esperada).** Utilizan modelos econométricos —basados en datos de corte transversal o panel— para estimar la probabilidad de que un hogar caiga en pobreza en el futuro dada su situación actual. Ejemplos clásicos incluyen el método de Chaudhuri[60] y sus desarrollos posteriores[61], que definen la vulnerabilidad como la probabilidad proyectada de consumir por debajo de la línea de pobreza. Estas metodologías requieren modelar la varianza del ingreso o consumo y fijar un umbral que determine qué nivel de probabilidad constituye un riesgo "alto". Aunque son herramientas útiles para la investigación, su complejidad ha limitado su adopción como indicadores simples para la formulación de políticas públicas.

- **Enfoques basados en umbrales de ingreso vinculados al riesgo.** Plantean la construcción de una "línea de vulnerabilidad", análoga a la línea de pobreza, pero situada en un nivel más alto, que permita identificar a la población vulnerable. Este enfoque ha sido el más utilizado por organismos internacionales y gobiernos en la última década, debido a su simplicidad y facilidad de comunicación. López-Calva y Ortiz-Juárez[62], por ejemplo, propusieron para América Latina un umbral absoluto cercano a 2,5 veces la línea de pobreza (10 USD PPP diarios), nivel asociado a una probabilidad del 10% de caer en pobreza. Bajo este criterio, los hogares por encima del umbral se consideran parte de una clase media "segura", mientras que quienes se ubican entre la línea de pobreza y este umbral conforman la clase vulnerable. Este enfoque, replicado en informes del Banco Mundial para países de ingresos medios, consolidó una idea clave: un hogar no puede considerarse plenamente de clase media mientras siga siendo vulnerable a la pobreza.

Un aporte clave provino de Dang y Lanjouw[63], quienes propusieron formalmente dos métodos para estimar líneas de vulnerabilidad ancladas explícitamente al riesgo de caer en pobreza. El primer método identifica el nivel mínimo de ingreso a partir del cual los hogares dejan de ser considerados vulnerables, estableciendo una probabilidad máxima aceptable de caer en pobreza (por ejemplo, 10%) y calculando el ingreso correspondiente a ese riesgo. Este enfoque es conceptualmente similar al de López-Calva y Ortiz-Juárez[64], pero se deriva directamente de la distribución empírica de riesgos. El segundo método define vulnerabilidad "desde abajo": determina hasta qué nivel de ingreso los hogares no pobres enfrentan un riesgo elevado de caer en pobreza, estableciendo así una cota superior para el grupo vulnerable. Ambos enfoques pueden aplicarse con datos de panel o con paneles sintéticos (cuando no se dispone de información longitudinal real), y permiten evitar criterios arbitrarios previamente utilizados por algunos países —como definir vulnerables en rangos fijos (1,25 a 2 veces la línea de pobreza) o aumentos *ad hoc* de 30% a la línea de pobreza, como ocurrió en India y Vietnam—. Dang y Lanjouw[65] ilustraron su propuesta con datos de Estados Unidos, Vietnam y con un panel sintético para India, mostrando que es posible estimar de manera consistente la proporción de pobres, vulnerables y "seguros" en distintos contextos. Encontraron, por ejemplo, que en Vietnam e India durante los 2000 la fracción vulnerable se mantuvo relativamente estable, incluso cuando la pobreza disminuía y la clase media crecía, lo que refuerza la necesidad de medir explícitamente a este grupo.

Una contribución complementaria proviene de Schotte[66] et al, quienes desarrollan una estratificación más amplia que distingue entre pobreza crónica, pobreza transitoria, vulnerabilidad y clase media, aplicada al caso de Sudáfrica. Mediante modelos multinivel que controlan por heterogeneidad no observada, condiciones iniciales y atrición del panel, muestran que solo uno de cada cuatro sudafricanos puede ser considerado clase media estable o élite, mientras que tres de cada cuatro enfrentan inestabilidad como pobres crónicos, pobres transitorios o vulnerables. Su análisis destaca que el acceso a un empleo estable constituye el factor central para alcanzar estabilidad económica, mientras que la falta de empleo y la prevalencia de trabajos precarios explican los altos niveles de vulnerabilidad que limitan la consolidación de una clase media. Estos hallazgos no solo son relevantes para Sudáfrica, sino también para otros países en desarrollo con mercados laborales altamente informales, donde la ausencia de empleos formales y seguros mantiene a amplios sectores en la frontera de la pobreza pese a no ser pobres en la actualidad.

En el caso de Chile, además de los estudios ya mencionados, la literatura académica reciente ha comenzado a abordar explícitamente la vulnerabilidad. Prieto[67]

60 Chaudhuri, S. (2003) *Assessing vulnerablity to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples.* School of International and Public Affairs, Columbia University, New York. Unpublished manuscript.

61 Christiaensen, L., & Subbarao, K. (2005). "Towards an understanding of household vulnera-bility in rural Kenya". *Journal of African Economies*, 14(4), 520–558. https://doi.org/10.1093/jae/eji008

62 López Calva, L. F., Cruces, G. A., Lach, S., & Ortiz Juárez, E. (2014). "Clases medias y vulnerabilidad a la pobreza: Reflexiones desde América Latina". *El Trimestre Económico*, 81(322), 281–307.

63 Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). "Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application". *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237

64 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class". *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

65 Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). "Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application". *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237

66 Schotte, S., Zizzamia, R. & Leibbrandt, M. (2018). "A poverty dynamics approach to social stratification: The South African case". *World Development*, 110, 88-103. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.05.024

67 Prieto, J. (2024). "Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile". *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107.

ofrece una contribución central al proponer un marco empírico que identifica grados de vulnerabilidad a partir de dos líneas de referencia que clasifican a la población no pobre en grupos de alto, mediano y bajo riesgo de caer en pobreza (este último corresponde a la clase media "segura"). Su enfoque combina elementos de López-Calva y Ortiz-Juárez[68] (umbral de riesgo) con modelos de dinámica de ingresos[69] estimando tanto la probabilidad de entrada en pobreza como la distribución futura de ingresos de los hogares. Aplicando esta metodología a un panel chileno, Prieto estima una línea de vulnerabilidad "alta" en 9,9 dólares PPP por persona al día y una línea de vulnerabilidad "baja" en 20 dólares PPP diarios (valores de 2011), equivalentes aproximadamente a 1,8 y 3,6 veces la línea de pobreza nacional. Estas estimaciones difieren significativamente de las previas para América Latina —cercanas a 2,5 veces la línea de pobreza— y sugieren que la población vulnerable en Chile podría ser mayor de lo estimado por métodos tradicionales. Prieto advierte que catalogar erróneamente a hogares vulnerables como clase media consolidada conlleva un riesgo sustantivo: estos hogares podrían quedar excluidos de políticas de apoyo, lo que refuerza la necesidad de una medición rigurosa.

En síntesis, la literatura reciente —incluyendo las contribuciones de Dang y Lanjouw, López-Calva y Ortiz-Juárez, Schotte et al., y Prieto— converge en la importancia de identificar explícitamente a los vulnerables como grupo objetivo de política. Asimismo, enfatiza la heterogeneidad dentro de este grupo: no todos los vulnerables enfrentan el mismo nivel de riesgo, lo que implica que priorizar intervenciones requiere distinguir subgrupos, como lo hace la propuesta de líneas múltiples de Prieto. La evidencia comparada de América Latina, África y Asia refuerza que la vulnerabilidad es un fenómeno extendido en países de ingreso medio, y que su medición rigurosa constituye un paso previo indispensable para el diseño de políticas sociales preventivas y efectivas.

4. DESAFÍOS PENDIENTES PARA CHILE

La identificación y medición rigurosa de la vulnerabilidad a la pobreza plantea múltiples desafíos en Chile. En el plano informativo, persiste un vacío significativo debido a la ausencia de encuestas de panel continuas que permitan seguir a los mismos hogares a lo largo del tiempo. La única experiencia relevante fue la Encuesta Panel CASEN 2006-2009, de carácter experimental, que mostró tanto el valor de este enfoque como las dificultades para sostenerlo (altas tasas de atricción en la primera ronda, problemas de financiamiento y desfases en la recolección). La CMP[70] subrayó que solo un panel de hogares permite captar con precisión los movimientos de entrada y salida de la pobreza, los umbrales de ingreso asociados al riesgo y los factores que determinan transiciones en el bienestar. Implementar un panel robusto, sin embargo, requiere recursos sostenidos, un diseño muestral representativo —con desagregaciones urbano-rurales y regionales— y mecanismos eficaces para reducir el abandono de la muestra. La experiencia internacional muestra que es posible mitigar estas dificultades mediante paneles rotativos, incentivos a la participación o la integración con registros administrativos, pero ello exige voluntad política y un compromiso institucional de largo plazo.

En el plano metodológico, uno de los principales retos es definir el umbral de vulnerabilidad de manera consensuada y técnicamente sólida. Conceptualmente, este debe identificar a los hogares no pobres con distintos niveles de probabilidad de caer en pobreza. Ello puede lograrse a través de modelos de probabilidad de caer en pobreza que pueden asociarse a líneas de vulnerabilidad, como los propuestos por Prieto[71]. En Chile, estimaciones preliminares a partir del Panel CASEN 2006–2009 sugirieron una línea de vulnerabilidad cercana a 2,3 veces la línea de pobreza, aunque se reconoce que estos valores pueden variar según las condiciones económicas y laborales del país[72]. Por ello, se recomienda que la línea de vulnerabilidad sea dinámica y sujeta a actualización periódica, reflejando cambios estructurales en la economía y en las políticas sociales.

Otro desafío es integrar la dimensión multidimensional de la vulnerabilidad en la medición[73]. Hasta ahora, el énfasis ha estado en el riesgo de caer en pobreza monetaria, pero la experiencia reciente —como la pandemia— muestra que los hogares también son vulnerables frente a deterioros en salud, educación o vivienda. Un sistema integral debería incorporar estas dimensiones, aunque ello requiere paneles más complejos y metodologías innovadoras. En el corto plazo, la vulnerabilidad monetaria puede servir como punto de partida operativo, pero avanzar hacia métricas complementarias —como vulnerabilidad sanitaria o educativa— constituye un desafío estratégico de mediano plazo.

Asimismo, resulta esencial capturar la heterogeneidad territorial. Las condiciones de riesgo varían entre zonas urbanas y rurales, e incluso entre regiones, debido

68 López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class". *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23–47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

69 Cappellari, L. & Jenkins, S. P. (2004). Modelling low income transitions. *Journal of Applied Econometrics,* 19(5), 593-610.

70 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

71 Prieto, J. (2024). "Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile". *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8

72 Telias, A. (2018). *Understanding vulnerability: three papers on Chile*. Tesis doctoral, University of Manchester.

73 Gallardo, M. (2019). "A Multidimensional Vulnerability to Poverty Index: A Mean-Risk Behavioral Approach". *Social Indicators Research,* 145(1), 1-26.

a factores como exposición a choques climáticos, dependencia de actividades económicas específicas o precariedad en los mercados laborales locales. Por ejemplo, los hogares rurales enfrentan mayor exposición a sequías o heladas, tasas más altas de informalidad laboral y menores niveles de protección social. En áreas urbanas, la vulnerabilidad se concentra en sectores con empleos precarios o condiciones habitacionales inestables, como campamentos en zonas de riesgo ambiental. Incorporar esta dimensión requerirá ampliar el tamaño muestral de las encuestas o complementar los datos con registros administrativos locales, lo que a su vez demanda una mayor coordinación entre el nivel central y los gobiernos regionales y municipales.

Finalmente, se deben enfrentar retos políticos e institucionales. Definir oficialmente un indicador de vulnerabilidad implica decisiones sensibles: qué probabilidad de caer en pobreza será considerada "alta", cómo se comunicarán los resultados y qué recursos se asignarán a hogares que hoy no son pobres pero que enfrentan riesgos significativos. Reconocer a este grupo podría implicar ampliar coberturas de programas sociales hacia sectores tradicionalmente catalogados como "clase media baja", con costos fiscales asociados. La CMP 2025 recomendó adoptar una línea de vulnerabilidad análoga a la de pobreza —un umbral de ingreso expresado en valores simples de comunicar— e informar la proporción de población bajo dicho umbral, asegurando complementariedad con la tasa de pobreza. No obstante, persisten debates metodológicos y se anticipa que será necesario un período de prueba y ajuste antes de su institucionalización definitiva. En cualquier caso, avanzar en esta agenda requiere tres condiciones básicas: (a) voluntad política para reconocer y atender a los hogares vulnerables, (b) consensos técnicos entre expertos respecto de la metodología y (c) fortalecimiento sostenido de las capacidades estadísticas nacionales.

5. ESTRATEGIA INTEGRAL PARA ABORDAR LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA EN CHILE

Se propone una estrategia nacional que combine mejoras en la medición estadística con el fortalecimiento de políticas preventivas, en línea con la evidencia revisada. Los pilares de esta propuesta son:

a. Institucionalizar una "línea de vulnerabilidad" en las estadísticas oficiales

Como primer paso, se recomienda establecer oficialmente un indicador que cuantifique la proporción de la población no pobre, pero en riesgo de caer en pobreza. De acuerdo con la recomendación de la CMP[74], el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y el INE podrían publicar periódicamente, junto con la tasa de pobreza, la tasa de vulnerabilidad. En una etapa inicial, y dada la ausencia de un panel nacional, este indicador podría construirse a partir de la información disponible, utilizando umbrales de ingreso aproximados. Por ejemplo, datos del Registro Social de Hogares permiten identificar segmentos de población con mayor riesgo: estimaciones preliminares sugieren que dentro de 1,5 veces la línea de pobreza se concentra el 40% más vulnerable de la población (incluyendo a los pobres), y dentro de 2 veces la línea, cerca del 60% más vulnerable. Con base en estos parámetros, podría definirse una línea de vulnerabilidad provisional situada entre 1,5 y 2 veces la línea de pobreza, lo que implica que entre un 15% y un 30% de la población no pobre estaría en situación vulnerable.

Este indicador provisorio permitiría visibilizar de inmediato la magnitud de los hogares en riesgo y transmitir un mensaje claro —por ejemplo, "además del X% en pobreza, Y% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad económica"—. Es fundamental comunicar adecuadamente que la línea de vulnerabilidad no redefine la pobreza, sino que incorpora una categoría adicional para efectos de diagnóstico y prevención. A mediano plazo, este umbral inicial deberá ser refinado mediante métodos más precisos, idealmente combinando datos longitudinales y modelos predictivos adaptados a la realidad chilena. No obstante, instalar desde ahora la noción de vulnerabilidad en el vocabulario oficial es un paso necesario para orientar las políticas hacia la prevención de retrocesos sociales.

b. Desarrollar instrumentos de medición más robustos: implementar una Encuesta Panel de Hogares

Para estimar con rigor las probabilidades de caer en pobreza y comprender los factores que las determinan, resulta indispensable mejorar la base de información disponible. Se propone implementar una Encuesta Panel de Hogares a nivel nacional, con periodicidad anual o bianual, representatividad nacional, urbano-rural y, en lo posible, desagregación por macrozonas. Este instrumento permitiría: (i) medir la dinámica de entradas y salidas de la pobreza año a año, (ii) identificar umbrales de vulnerabilidad con base empírica sólida, (iii) detectar situaciones de pobreza crónica y sus determinantes, y (iv) recoger información sobre shocks experimentados por los hogares (desempleo, enfermedades, desastres naturales, gastos catastróficos) y las estrategias utilizadas para enfrentarlos. Con esta evidencia, sería posible recalibrar periódicamente las líneas de

74 CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

vulnerabilidad y adaptar las políticas a cambios en las condiciones estructurales del país.

Para garantizar el éxito del panel se recomienda: (a) diseñar un esquema rotativo que siga a cada cohorte de hogares durante 4-6 años, incorporando nuevas cohortes de manera progresiva; (b) utilizar modalidades mixtas de levantamiento (presencial y telefónico) para reducir costos sin sacrificar calidad; (c) vincular la encuesta con registros administrativos (cotizaciones previsionales, historiales de salud, beneficios sociales) para enriquecer el análisis y disminuir la carga de respuesta; y (d) aplicar incentivos y estrategias de retención que reduzcan la atrición, considerando experiencias nacionales e internacionales.

La inversión en este instrumento se justifica por su elevado rendimiento informativo: permitirá identificar con precisión qué hogares están en riesgo inminente de caer en pobreza y cuáles son los factores asociados, además de evaluar la efectividad de las políticas preventivas. Para asegurar continuidad y legitimidad, se recomienda que el diseño y análisis de la encuesta cuente con el respaldo de una institucionalidad estable y la participación de universidades y centros de investigación, evitando que su desarrollo quede sujeto a los ciclos políticos.

c. Fortalecer los mecanismos de protección social frente a riesgos críticos

La evidencia muestra que ciertos eventos actúan como principales detonantes de caídas en pobreza entre los hogares vulnerables: pérdida del empleo —particularmente en contextos de informalidad o precariedad laboral—, gastos catastróficos de salud y cambios familiares abruptos, como la muerte o discapacidad de un sostén económico. Resulta imprescindible reforzar los sistemas de protección social para reducir el impacto de estos riesgos antes de que los hogares caigan en pobreza. Se proponen las siguientes medidas:

- **Reforma del seguro de desempleo.** El actual sistema, basado en cuentas individuales, se agota rápidamente para trabajadores de menores ingresos o con trayectorias laborales inestables, dejando a muchos cesantes sin protección. Se recomienda avanzar hacia un esquema más solidario y generoso, aumentando la contribución al Fondo Solidario, flexibilizando los requisitos de acceso e incorporando a trabajadores con cotizaciones esporádicas o contratos de corta duración. Asimismo, se sugiere prolongar la duración o el monto de los beneficios para los cesantes de ingresos bajos. Un seguro de desempleo reforzado, complementado con políticas activas de reinserción laboral, permitiría que la pérdida del empleo no conduzca rápidamente a la pobreza.

- **Protección financiera en salud.** Ningún hogar debería caer en pobreza por enfrentar una enfermedad o accidente[75]. Se propone fortalecer el sistema público (FONASA) y ampliar la cobertura de programas para altos costos. Entre las medidas posibles se incluyen: establecer topes al gasto de bolsillo según nivel de ingreso, ampliar las patologías con cobertura total en el sistema AUGE/GES y crear un fondo especial para financiar medicamentos y tratamientos de alto costo destinados a hogares vulnerables. Es crucial garantizar que mecanismos como el Fondo de Protección Financiera lleguen oportunamente a familias de clase media vulnerable frente a eventos catastróficos.

- **Seguros y apoyos ante desastres naturales.** Dada la alta exposición de Chile a riesgos climáticos y naturales, se recomienda implementar instrumentos como seguros paramétricos o fondos de emergencia dirigidos a pequeños agricultores, pescadores artesanales y comunidades locales cuya subsistencia puede verse amenazada. Por ejemplo, un seguro agrícola subsidiado por el Estado que compense ingresos cuando se registren sequías o heladas severas. Asimismo, fondos especiales permitirían apoyar de forma inmediata a familias que pierden vivienda o medios de vida productivos por inundaciones, incendios o terremotos. Estos instrumentos deben complementarse con redes comunitarias de apoyo formalizadas, como programas municipales o de organizaciones locales que ofrezcan alojamiento y asistencia temporal para quienes quedan desprotegidos tras un desastre.

- **Protección frente a cambios familiares.** Eventos como la muerte, invalidez o ausencia de un sostén económico pueden desestabilizar a hogares previamente autosuficientes. En este ámbito, se recomienda robustecer los seguros de invalidez y sobrevivencia, ampliar beneficios temporales —como pensiones de viudez o bonos de apoyo— y facilitar programas psicosociales y de capacitación laboral para quienes asumen la jefatura del hogar tras una pérdida. Estas medidas fortalecen la resiliencia económica y reducen el riesgo de empobrecimiento.

d. Adoptar un enfoque preventivo transversal en las políticas públicas

Más allá de fortalecer programas específicos, se propone un cambio de paradigma en la política social: avanzar desde un enfoque principalmente reactivo —centrado en asistir a quienes ya son pobres— hacia un enfoque proactivo y

75 Prieto, J. & Hoffmeister, L. (2025). "Towards better measurement of financial risk protection in health expenditure: the case of Chile". *Value in Health Regional Issues,* 47, 1-8. DOI: https://doi.org/10.1016/j.vhri.2025.101086

preventivo, en el que el Estado acompañe a los hogares antes, durante y después de los shocks. Este cambio requiere integrar la perspectiva de resiliencia económica en el conjunto de las políticas públicas, lo que implica:

- **Identificación temprana de hogares en riesgo:** Utilizando el Registro Social de Hogares, datos administrativos y, a futuro, la información del panel de hogares, se podría desarrollar un sistema de alerta temprana. Este permitiría activar apoyos transitorios —empleo de emergencia, transferencias monetarias de corta duración o adelantos de bonos— en cuanto un hogar vulnerable enfrente la pérdida de ingresos o una enfermedad grave, reduciendo así el riesgo de que caiga en pobreza. Asimismo, el monitoreo de indicadores comunitarios, como aumentos locales del desempleo o caídas de ingresos en sectores específicos, facilitaría respuestas focalizadas en territorios o grupos especialmente afectados por una crisis.

- **Fomento del ahorro y acumulación de activos.** La resiliencia financiera de los hogares vulnerables puede reforzarse a través de incentivos al ahorro y la diversificación de fuentes de ingreso. Entre las medidas posibles destacan las cuentas de ahorro con aportes de contrapartida estatal, programas de educación financiera y mecanismos que faciliten el acceso a activos productivos mediante microcréditos o subsidios condicionados. Estas iniciativas permitirían reducir la dependencia de un único empleo precario y ampliar las capacidades de respuesta de las familias frente a shocks económicos.

- **Integración de la resiliencia en programas sociales.** La reducción de la vulnerabilidad debe incorporarse de manera transversal en las políticas sectoriales. En capacitación laboral, ello implica priorizar a trabajadores en sectores de alta informalidad; en política habitacional, atender a familias que viven en campamentos o en zonas de riesgo ambiental, combinando soluciones de vivienda con reubicación segura; y en apoyo a microempresas, fortalecer emprendimientos familiares mediante acceso a crédito con garantía estatal y asesoría para diversificar mercados. El objetivo es que cada intervención contribuya a preparar a los hogares frente a riesgos futuros, más allá de aliviar necesidades inmediatas.

- **Mecanismos automáticos de respuesta ante crisis sistémicas.** La pandemia evidenció la necesidad de contar con amortiguadores sociales de activación inmediata. Una opción es crear un seguro de ingresos temporal que se active automáticamente cuando el desempleo o la caída del PIB superen determinados umbrales, financiado mediante fondos soberanos o reglas fiscales preestablecidas. Asimismo, la planificación de protección civil debería incluir a los hogares vulnerables, extendiendo la ayuda no solo a quienes son pobres en el presente, sino también a aquellos en riesgo de caer en pobreza por la pérdida de vivienda o medios de vida tras un desastre.

En conjunto, estas medidas buscan anticipar los riesgos antes de que se materialicen, fortaleciendo la resiliencia de los hogares y comunidades. De este modo, el Estado asumiría un rol preventivo y estratégico: identificar vulnerabilidades, reforzar la capacidad de respuesta de las familias y desplegar apoyos oportunos que impidan retrocesos en la reducción de la pobreza.

6. RECOMENDACIONES PARA POLÍTICA PÚBLICA

En síntesis, con el objetivo de traducir la evidencia en acciones concretas, se proponen las siguientes medidas prioritarias para avanzar en la reducción de la vulnerabilidad a la pobreza en Chile:

- **Adoptar una métrica oficial de vulnerabilidad a la pobreza**. Se recomienda establecer a la brevedad una línea de vulnerabilidad, entendida como el umbral de ingreso mínimo que garantiza seguridad económica, y publicar de manera periódica la proporción de población vulnerable, en complemento a la tasa oficial de pobreza. En una primera etapa, esta medida puede construirse a partir de multiplicadores de la línea de pobreza ajustados con información nacional disponible, mientras se desarrollan estimaciones más precisas basadas en nuevos datos longitudinales y modelos predictivos.

- **Implementar una Encuesta Panel de Hogares permanente.** Destinar recursos y crear la institucionalidad necesaria —por ejemplo, un consorcio entre MDSF, INE y universidades— para poner en marcha un panel nacional que mida la movilidad de ingresos. Este instrumento permitirá identificar con precisión a los hogares vulnerables, estimar probabilidades de caída en pobreza y evaluar la efectividad de las políticas preventivas a lo largo del tiempo. Se recomienda un diseño con periodicidad anual y cohortes rotativas, que garantice representatividad y sostenibilidad en el largo plazo.

- **Ampliar la protección social para la clase media vulnerable.** Se recomienda reformar el seguro de cesantía para incluir a trabajadores con cotizaciones intermitentes o saldos bajos y crear mecanismos de transferencia rápida ante pérdidas de empleo en hogares vulnerables. También es prioritario reducir el gasto de bolsillo en salud mediante mayor cobertura pública de enfermedades de alto costo, evitando que se conviertan en causa de empobrecimiento. Finalmente, se propone establecer seguros y fondos contra desastres naturales dirigidos a pequeños productores y familias de bajos recursos, a fin de mitigar sus impactos económicos.

- **Integrar la prevención en todas las políticas sociales.** Incorporar la reducción de la vulnerabilidad como objetivo transversal en programas de educación, vivienda, empleo y apoyo a microemprendimientos. Ello implica priorizar la capacitación de trabajadores en sectores informales, focalizar subsidios habitacionales en entornos de riesgo, incentivar el ahorro familiar mediante contrapartidas estatales, y establecer sistemas de alerta temprana que activen apoyos transitorios cuando los hogares enfrenten shocks económicos, sanitarios o climáticos.
- **Asegurar sostenibilidad política y fiscal.** Institucionalizar la estrategia mediante marcos legales y presupuestarios que garanticen financiamiento estable para la medición de la vulnerabilidad y la implementación de políticas preventivas. El uso del Registro Social de Hogares puede facilitar la focalización por tramos de vulnerabilidad. Además, se recomienda evaluar sistemáticamente los costos y beneficios: la prevención de caídas en pobreza suele ser más eficiente y menos costosa que las intervenciones reactivas, además de generar beneficios sociales y políticos adicionales.

En definitiva, se recomienda avanzar de la evidencia a la implementación, aprovechando la actual ventana de oportunidad —marcada por las lecciones de la pandemia y por un debate público abierto sobre la reforma de la protección social— para incorporar estas innovaciones en la política social chilena.

7. CONCLUSIONES

La vulnerabilidad a la pobreza constituye un desafío crítico en Chile, pues amplifica los efectos de cualquier shock social, económico o sanitario. En un contexto donde una parte significativa de los hogares dispone de ingresos apenas superiores a la línea de pobreza, los avances alcanzados en reducción de la pobreza pueden revertirse con rapidez si no se gestionan los riesgos subyacentes. La evidencia demuestra que superar la pobreza no equivale necesariamente a alcanzar seguridad económica: sin mecanismos de protección adecuados, miles de familias permanecen en situación frágil, donde cada contingencia puede desencadenar un retroceso. Incorporar la medición de la vulnerabilidad en las estadísticas oficiales permitirá dimensionar con mayor precisión este fenómeno y orientar políticas hacia ese amplio grupo de hogares que no son pobres, pero tampoco seguros económicamente.

Tomar en serio la vulnerabilidad exige modernizar los instrumentos de la política social, transitando de un enfoque reactivo —centrado en aliviar la pobreza ya manifestada— hacia un enfoque preventivo y anticipatorio, en el que el Estado acompañe a los hogares antes, durante y después de los shocks. Las propuestas aquí presentadas, respaldadas por evidencia nacional e internacional, ofrecen una hoja de ruta concreta en esa dirección. Estudios recientes, como Prieto[76], demuestran que es posible identificar con rigor estadístico distintos grados de vulnerabilidad y que los enfoques tradicionales han tendido a subestimar la magnitud de este grupo. Sus hallazgos —incluida la estimación de dos líneas de vulnerabilidad para clasificar a los hogares en alto, mediano y bajo riesgo de empobrecimiento— amplían y perfeccionan la visión inicial planteada por las comisiones de pobreza, evidenciando que la llamada “clase media” en países como Chile incluye a un número significativo de hogares vulnerables. El mensaje es claro: medir el progreso únicamente en términos de reducción de la pobreza, sin considerar a los vulnerables, deja a millones de personas en una situación frágil y sin apoyo, expuestas a caer ante el próximo shock.

La implementación de las recomendaciones propuestas —medición oficial de la vulnerabilidad, fortalecimiento de la información dinámica mediante un panel de hogares, ampliación de los seguros sociales y adopción de un enfoque preventivo en las políticas— puede sentar las bases de una nueva generación de políticas públicas más resilientes e inclusivas. En última instancia, reducir la vulnerabilidad hoy es la forma más efectiva de reducir la pobreza mañana. Un país que identifica a tiempo a su población vulnerable y actúa para protegerla estará mejor preparado para erradicar la pobreza de manera sostenible, incluso en contextos de alta incertidumbre. Como señala el Banco Mundial en su análisis post pandemia[77], América Latina se encuentra en una encrucijada: perpetuar el retroceso social posterior a la crisis sanitaria o avanzar con reformas que aseguren una recuperación inclusiva y resiliente. En este marco, Chile tiene la oportunidad de liderar la transición hacia una protección social del siglo XXI, capaz no solo de responder a las crisis, sino también de prevenir sus efectos antes de que estas se materialicen.

76 Prieto, J. (2024). “Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile”. *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8

77 Banco Mundial (2021). *A duras penas. El leve ascenso y súbita caída de la clase media en América Latina y el Caribe (Policy Note)*. Banco Mundial. Washington, D.C.

REFERENCIAS

Birdsall, N., Lustig, N. & Meyer, C. (2014). "The Strugglers: The New Poor in Latin America?". *World Development*, 60, 132-146. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.02.009

Ceriani, L. (2018). "Vulnerability to poverty: Empirical findings". En: C. D'Ambrosio (Ed.). *Handbook of Research on Economic and Social Well-Being*. Edward Elgar Publishing.

Dang, H-A. & Lanjouw, P. (2017). "Welfare dynamics measurement: two definitions of a vulnerability line and their empirical application". *Review of Income and Wealth*, 63(4), 633-660. DOI: 10.1111/roiw.12237

Dercon, S. (Ed.). (2005). *Insurance Against Poverty*. Oxford University Press.

Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.F., Lugo, M.A. & Vakis, R. (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank. Washington, DC.

Gallardo, M. (2018). "Identifying vulnerability to poverty: a critical survey". *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1074-1105. DOI: 10.1111/joes.12208

Gallardo, M. (2020). "Measuring vulnerability to multidimensional poverty". *Social Indicators Research*, 148(1), 67-103.

Klasen, S. & Waibel, H. (2015). "Vulnerability to poverty in South-East Asia: drivers, measurement, responses, and policy issues". *World Development*, 71, 1-3. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.03.003

López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez, E. (2014). "A vulnerability approach to the definition of the middle class". *Journal of Economic Inequality*, 12(1), 23-47. DOI: 10.1007/s10888-012-9240-5

Maldonado, L. & Prieto, J. (2015). "Determinants of Poverty Dynamics in Chile and the Role of Temporal Persistence: Analysis the Panel Casen 2006-2009 using the Event History Method". *Economía y Política Review*. 2(2), 5-39. DOI: http://dx.doi.org/10.15691/07194714.2015.005

CMP (2025). *Informe Final de Recomendaciones*. Comisión Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

Morduch, J. (1994). "Poverty and vulnerability". *American Economic Review*, 84(2), 221-225.

Neilson, C., Contreras, D., Cooper, R. & Hermann, J. (2008). "The dynamics of poverty in Chile". *Journal of Latin American Studies*, 40(2), 251-273. DOI: 10.1017/S0022216X0800416X

Prieto, J. & Hoffmeister, L. (2025). "Towards better measurement of financial risk protection in health expenditure: the case of Chile". *Value in Health Regional Issues*, 47, 1-8. DOI: https://doi.org/10.1016/j.vhri.2025.101086

Prieto, J. (2024). "Degrees of vulnerability to poverty: a low-income dynamics approach for Chile". *Journal of Economic Inequality*, 22, 1069-1107. DOI: https://doi.org/10.1007/s10888-023-09611-8

Prieto, J. (2022). "A Multidimensional Approach to Measuring Economic Insecurity: The case of Chile". *Social Indicators Research*, 163(2), 823-855. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-022-02918-5

Ravallion, M. (1996). "Issues in measuring and modeling poverty". *Economic Journal*, 106(438), 1328-1343.

Schotte, S., Zizzamia, R. & Leibbrandt, M. (2018). "A poverty dynamics approach to social stratification: The South African case". *World Development*, 110, 88-103. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.05.024

Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrarán, P. & Medellín, N. (2016). "Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America". *Latin American Economic Review*, 25(1), 4. DOI: 10.1007/s40503-016-0034-1

Telias, A. (2018). *Understanding vulnerability: three papers on Chile*. Tesis doctoral. University of Manchester.

World Bank (2021). *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*. WorldBank. http://hdl.handle.net/10986/35834

III. EQUIDAD DE GÉNERO

En las últimas décadas, la equidad de género ha adquirido un lugar creciente en la agenda pública, no solo como una meta de justicia social, sino también como un factor que incide en la calidad de las instituciones y en la capacidad innovadora de las sociedades. No obstante, a pesar de los compromisos internacionales y los avances normativos alcanzados, persisten brechas profundas que afectan la participación, el reconocimiento y la distribución de oportunidades entre mujeres, hombres y diversidades. Estas desigualdades se manifiestan en múltiples dimensiones: la persistencia de la división sexual del trabajo, la presencia de violencias estructurales y simbólicas, la limitada representación en espacios de decisión política, y la brecha digital y tecnológica que condiciona el acceso al conocimiento y a las oportunidades productivas. En este sentido, la equidad de género no es un objetivo aislado, sino un componente transversal que influye directamente en la efectividad de las políticas públicas, la innovación tecnológica y el desarrollo social y económico de los territorios.

Los enfoques tradicionales de igualdad han mostrado limitaciones importantes, pues suelen operar de manera sectorial, fragmentada y desvinculada de los contextos locales. La ausencia de una perspectiva interseccional —que reconozca cómo se entrecruzan género, clase, etnia, edad, discapacidad y territorio— ha reducido el impacto de las políticas y perpetuado la invisibilización de mujeres y disidencias en ámbitos de decisión estratégica y producción de conocimiento. La limitada articulación entre instituciones y la escasa integración de las políticas de género en la planificación de innovación y tecnología generan vacíos que dificultan la construcción de entornos inclusivos y sostenibles. Esta situación evidencia la necesidad de abordar la equidad de género desde una mirada integral que considere tanto las estructuras formales como los factores simbólicos y culturales que reproducen desigualdades.

La línea de innovación “Equidad de Género” del CLIPP responde a estos desafíos articulando iniciativas y prácticas que promuevan la inclusión y la participación equitativa en todos los ámbitos productivos, educativos, tecnológicos y políticos. La línea integra el análisis de políticas públicas y la innovación tecnológica con perspectiva de género, estudios sobre organización social del cuidado y ciudadanía digital, y un diálogo constante entre ciencias sociales, ingeniería y estudios feministas. De este modo, busca producir sinergia entre actores, que, mediante producción científica, abran iniciativas conjuntas.

Esta línea busca fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de innovación y en la gestión de proyectos académicos, productivos y sociales, mediante la creación de instrumentos y estrategias que promuevan su integración efectiva en las dimensiones tecnológica y social. Se sostiene que la equidad de género constituye un principio para potenciar la productividad, la creatividad y la cohesión social.

"Movimiento feminista, género e interseccionalidad en la universidad pública", elaborado por Hillary Hiner, Ana López Dietz, Débora de Fina y Javiera Cubillos, analiza los impactos del movimiento feminista en las universidades chilenas tras el Mayo Feminista de 2018, destacando sus efectos en la institucionalidad, la cultura académica y la producción de conocimiento. El documento evidencia cómo las transformaciones logradas —como la promulgación de la Ley 21.369, la creación de oficinas de género y la incorporación del criterio de equidad en la acreditación universitaria— han coexistido con resistencias estructurales, burocratización y precarización de las institucionalidades creadas. Desde un enfoque feminista interseccional, las autoras subrayan la necesidad de superar la lógica tecnocrática y formalista que reduce el género a cifras o protocolos, proponiendo una transformación cultural profunda que involucre todos los estamentos universitarios. Su aporte principal radica en posicionar a las universidades públicas como espacios estratégicos para la justicia social y epistémica, donde la transversalización de género se articula con la defensa de la educación pública, la producción de conocimiento feminista y la creación de políticas inclusivas y sostenibles con enfoque interseccional.

"De la certificación a la transformación: efectividad e innovación en la institucionalización de género" ha sido elaborado por Carolina Franch M. y Pamela Saavedra C., directora y coordinadora de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. El documento aborda los desafíos persistentes en la transversalización de género, señalando que, pese a los avances normativos y la proliferación de políticas, las transformaciones sustantivas en culturas y estructuras organizacionales han sido parciales y tardías. Su aporte principal es la propuesta del Índice Multidimensional de Efectividad (IME), un enfoque innovador que anticipa alertas tempranas, visibiliza nudos críticos y abre trayectorias de mejora antes de que las fallas se consoliden, desplazando la evaluación tradicional como instrumento de control hacia un mecanismo de aprendizaje continuo. En diálogo con otros *policy briefs* del capítulo, este trabajo enfatiza la necesidad de avanzar más allá de lo normativo, promoviendo modelos de transversalización de género verificables, sostenibles e innovadores en el ámbito universitario e institucional.

1. MOVIMIENTO FEMINISTA, GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Hillary Hiner
Coordinadora, Magíster en Estudios de Género y Cultura,
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3016-042X
hillaryhiner@uchile.cl

Ana López Dietz
Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile
https://orcid.org/0000-0002-9098-6293
alopezd@ucentral.cl

Débora de Fina
Departamento de Mediaciones y Subjetividades,
Universidad de Playa Ancha
https://orcid.org/0000-0003-3059-8819
debora.defina@upla.cl

Javiera Cubillos Almendra
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-8080-4049
javieracubillos@uchile.cl

1. LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS CHILENAS POST-MAYO FEMINISTA DE 2018: DESAFÍOS, RETOS Y OPORTUNIDADES PARA GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD

En los últimos diez años, el movimiento feminista ha tenido un gran impacto en las universidades chilenas, particularmente en las universidades públicas. Dicho impacto ha permeado múltiples áreas y de diversas maneras, desde la disminución de las brechas de género en el acceso, la permanencia y la inserción en la educación superior, pasando por la profundización de una perspectiva feminista en la investigación y la producción de conocimientos, hasta generar cambios en

los currículos, la institucionalidad y las políticas públicas. Una arista importante de este impacto ha sido visibilizar el acoso sexual y la violencia de género que se vive en la educación superior y, frente a ello, el impulso de protocolos y políticas internas para erradicar, sancionar, reparar y garantizar la no-repetición de estas violencias dentro de las universidades públicas.

Al mismo tiempo que ha aumentado exponencialmente la visibilidad de estas temáticas y sus abordajes dentro y fuera de las universidades, también ha crecido, en la opinión pública y universitaria, la preocupación respecto de que estas medidas no sean del todo efectivas y/o que la justicia feminista que busca el movimiento no sea realizable dentro del contexto de la actual institucionalidad y la burocracia universitaria. Considerando estas brechas, nos interesa explorar algunas recomendaciones para mejorar las prácticas dentro de las universidades públicas que aborden este fenómeno desde una perspectiva feminista interseccional.

Desde 2006 en adelante se produjeron notables movilizaciones estudiantiles en el país, lideradas por estudiantes secundarios y universitarios, entre las que destaca la lucha por una educación universitaria gratuita y de calidad en 2011, que desafió el modelo educativo establecido durante la dictadura[1]. Una de las características de estas movilizaciones fue el desarrollo paralelo, y eventualmente convergente, de las demandas planteadas por mujeres jóvenes y feministas, particularmente en las universidades, sobre diversos temas, como el derecho al aborto, la necesidad de una educación sexual integral y no sexista, y la protección contra la violencia de género y el acoso sexual, entre otros. Los casos de acoso sexual en la educación superior se han vuelto notoriamente visibles desde 2015, a partir de las denuncias públicas de estudiantes y académicas/os contra los acosadores. Esta situación se intensificó durante el 2018, evidenciándose en protestas y ocupaciones masivas en todo el país, lo que abrió un debate público e institucional sobre la necesidad de contar con políticas integrales para abordar el problema del acoso y la violencia[2]. La visibilización de este problema derivó en el desarrollo de protocolos y reglamentos, en la instalación de oficinas a favor de la equidad de género y, especialmente, en la promulgación de la Ley 21.369 en 2021, que regula el acoso sexual y la discriminación de género en la educación superior, y la posterior inclusión de la Educación No Sexista en la Ley Integral para la Prevención de la Violencia (Ley 21.675/2024)[3]. Asimismo, se destaca la incorporación del criterio 7 —sobre la "Gestión de la convivencia, equidad de género, diversidad e inclusión"— en los procesos de aseguramiento de la calidad y la acreditación a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Respecto de este proceso, existen diversas investigaciones que retratan los principales hitos del movimiento ocurrido en las universidades en 2018 y analizan la relación entre acoso sexual, estudiantes, movimiento feminista y universidades en Chile[4]. Otras investigaciones abordan el Tsunami Feminista desde la intersección entre el movimiento feminista internacional y militante, la organización y diversidad del feminismo en Chile y la relación con el movimiento estudiantil[5]. También existen publicaciones que perfilan aproximaciones críticas del Tsunami Feminista desde abordajes feministas interseccionales[6], que analizan cómo las ocupaciones feministas pueden ser espacios complejos e incluso conflictivos para el estudiantado feminista trans y no binario[7]. Finalmente, encontramos trabajos que abordan las movilizaciones feministas de 2018 desde una perspectiva comparativa o a partir de estudios de caso[8].

Por otro lado, y mientras las universidades avanzan en mecanismos que buscan avanzar en materia de igualdad, somos testigos de proyectos de extrema derecha que cuestionan la educación pública y las formas de conocimiento que se desarrollan en estos espacios, constituyéndose nuevas formas políticas "antifeminista"

1 Fleet, N. (2019). "Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica". *Polis*, 30, 2011. https://journals.openedition.org/polis/2152

Labarca, J. (2016). "El 'ciclo corto' del movimiento estudiantil chileno: ¿conflicto sectorial o cuestionamiento sistémico?". *Revista Mexicana de Sociología*, 78 (4), 605-632. http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v78n4/0188-2503-rms-78-04-00605.pdf

2 Hiner, H. y López, A. (2021b). "Movimientos feministas y LGBTQ+: de la transición pactada a la revuelta social, 1990-2010". En: A. Gálvez (Ed.). *Históricas: movimientos feministas y de mujeres en Chile, 1850-2020* (Págs. 91-127). LOM. Santiago, Chile.

3 López, A. y Hiner, H. (2024). "La demanda por una educación no sexista: reflexiones y desafíos desde el activismo feminista". En: A. López Dietz y A. M. Galdames Paredes (Eds). *Educación no sexista: debates, desafíos y proyecciones en la educación superior* (Págs. 263-286). Tirant lo Blanch, Santiago, Chile.

López, A. (2024). "Percepciones sobre la Ley 21.369 sobre acoso sexual en universidades chilenas". *Justicia*, 29(46). DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7797

4 Hiner, H. y López, A. (2021b). "Movimientos feministas y LGBTQ+: de la transición pactada a la revuelta social, 1990-2010". En: A. Galvez (Ed.). *Históricas: movimientos feministas y de mujeres en Chile, 1850-2020* (Págs. 91-127). LOM. Santiago, Chile.

Zerán, F. (Ed.) (2018). *Mayo Feminista. La rebelión contra el patriarcado*. LOM. Santiago, Chile.

5 De Fina, D. y Figueroa, F. (2019), "Nuevos 'campos de acción política' feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile". *Revista Punto Género*, 11. https://revistapuntogenero.uchile.cl/index.php/RPG/article/view/53880

6 Troncoso, L., Follegati, L. y Stutzin, V. (2019). "Más allá de una educación no sexista: aportes de pedagogías feministas interseccionales". *Pensamiento Educativo*, 56(1), 1-15. DOI: https://doi.org/10.7764/PEL.56.1.2019.1

7 Hiner, H. & Troncoso, L. (2021). "LGBTQ+ Tensions in the 2018 Chilean Feminist Tsunami". *Bulletin of Latin American Research*, 40(5), 679–695.

8 López Dietz, A. y Galdames Paredes, A. M. (Eds). *Educación no sexista: debates, desafíos y proyecciones en la educación superior* (Págs. 263-286). Tirant lo Blanch, Santiago, Chile.

Muñoz, A. y Trebisacce, C. (Eds.) (2024). *Feminismos en el umbral de la academia*. Ediciones UC. Santiago, Chile

y “antigénero”[9]. Los avances en torno a la igualdad de género también han sido atacados por grupos conservadores, etiquetándolos como productos de una “ideología de género” y oponiéndose enfáticamente a la implementación de una educación sexual integral. Tanto en Chile como a nivel latinoamericano y global, los movimientos feministas, antirracistas y de disidencia sexogénerica han desarrollado los esfuerzos más contundentes para resistir al avance de proyectos ultraconservadores amenazantes a nivel social y político[10]. En este contexto, de expansión, pero también amenaza, situamos nuestro estudio del movimiento feminista, género e interseccionalidad en relación con las universidades públicas y nuestras recomendaciones para diseñar e implementar políticas públicas a futuro.

2. PRODUCCIÓN CIENTÍFICA SOBRE BRECHAS DE GÉNERO Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

2.1. Violencia de género y acoso sexual en la educación superior en Chile

Las preocupaciones por la violencia de género en Chile datan de los años ochenta, cuando los primeros grupos feministas y de mujeres empezaron a levantar el tema[11]. Luego, durante los años noventa, se crearon las primeras leyes y políticas públicas concordes con el Convenio Belém do Pará de 1994, ratificado por Chile, que busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Ya en el siglo XXI, principalmente en los últimos 10 años, es cuando se comienza a denunciar cada vez con mayor fuerza un tipo de violencia de género antes naturalizado: el acoso sexual y la violencia de género al interior de instituciones educativas, particularmente en instituciones de educación superior.

Ante esta “nueva” problemática, si bien no existían abordajes gubernamentales específicos, sí podemos identificamos leyes y políticas públicas que sirven de antecedente, tales como: (1) Ley N° 20.005, que penaliza el acoso sexual laboral, estableciendo el castigo hacia esa conducta y fomenta un entorno laboral basado en el respeto y convivencia digna en esos espacios; y (2) la creación, el año 2013, del Observatorio enfocado en el acoso sexual callejero, seguido por la promulgación, en 2019, de la Ley N° 21.153, que castiga el acoso sexual en lugares públicos.

A partir de algunas denuncias públicas de acoso sexual en la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago de Chile, que fueron seguidas por intensas movilizaciones internas por parte de estudiantes feministas, la Universidad de Chile decidió ejecutar un estudio[12] para estudiar el fenómeno. Este indicó que un 26% de las personas encuestadas declaró que conocía alguna situación relacionada con el acoso y la violencia sexual al interior de su institución y que casi un 15% lo había vivido de manera personal, donde las mujeres doblaban la cantidad de varones afectados por estas situaciones. La mayoría de los casos eran estudiantes quienes habían vivenciado situaciones de acoso de parte de profesores y estudiantes varones. Otro dato revelador fue que estos casos no eran denunciados, ya sea por no contar con canales claros, por la falta de respuesta institucional, el temor o la desconfianza, entre otras causas.

Posteriormente, un estudio del Ministerio de Educación evidenció que —de las universidades estatales— solo la Universidad de Santiago (USACH) contaba con un protocolo sobre acoso sexual y discriminación; mientras que la Universidad de Chile contaba con una política de prevención y con el Programa de Equidad de Género. En el resto de las instituciones la existencia de estas iniciativas era casi nula[13].

Esta situación llegó a su punto de ebullición en el año 2018, cuando se paralizaron 26 universidades públicas y privadas como forma de presión ante el acoso sexual y la violencia de género que aún no contaban con medidas específicas para su prevención y abordaje[14]. Como resultado de esto, se crearon protocolos contra

9 Troncoso, L. y Stutzin, V. (2019). “La agenda heteropatriarcal en Chile: Cruces entre política, moral y religión en la lucha contra la ‘ideología de género’”. *Revista Nomadías*, 28, 9-41.

Vaggione, J. M. (2022). “El entramado neoconservador en América Latina. La instrumentalización de la ideología de género en las democracias contemporáneas. Las Torres de Lucca”. *Revista internacional de filosofía política*, 11(1), 51-64.

Sanders, R. & Jenkins, L. (2023). “Patriarchal Populism: The Conservative Political Action Coalition (CPAC) and Transnational Politics of Authoritarian Anti-Feminism”. *The International Spectator*, 58(3),1-19.

Viveros, M. (2023). “Generar el futuro, activando el presente: dilemas y desafíos actuales del feminismo latinoamericano”. *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, 9, 107-120.

Lombardo, E. (2023). “Ultraderecha y oposición en contra de la igualdad de género en Europa”. En: *Las nuevas extremas derechas en el mundo* (Págs. 99-112). Tirant lo Blanch.

Follegati Montenegro, L. (2019). “El feminismo en entredicho. Preguntas contingentes a partir de las derechas y el fascismo actual”. *Nomadías*, (27), 169–182.

10 Troncoso, L. y Stutzin, V. (2019). “La agenda heteropatriarcal en Chile: Cruces entre política, moral y religión en la lucha contra la ‘ideología de género’”. *Revista Nomadías*, 28, 9-41.

11 Hiner, H. (2019). *Violencia de género, pobladoras y feminismo popular. Casa Yela, Talca (1964-2010)*. Tiempo Robado. Santiago, Chile.

12 Oficina de igualdad de oportunidades de género (2016). *Política para prevenir el acoso sexual en la Universidad de Chile*.

13 Ministerio de Educación (2017). “Protocolos contra el acoso sexual en educación superior: Sugerencias para su elaboración”. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/2244

14 De Fina, D. y Figueroa, F. (2019), “Nuevos ‘campos de acción política’ feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile”. *Revista Punto Género*, 11, 51-72. https://revistapuntogenero.uchile.cl/index.php/RPG/article/view/53880

Hiner, H. y López, A. (2021a). «¡Nunca más solas! Acoso sexual, tsunami feminista, y nuevas coaliciones dentro y fuera de las universidades chilenas». *Polis*, 20(59), 122-146.

el acoso sexual, a la vez que se generaron oficinas de género y otras políticas para responder a los petitorios levantados en las movilizaciones[15]. Además, en el año 2021, se promulgó la Ley 21.369[16], que regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en las instituciones de educación superior.

Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Acreditación, organismo que verifica y promueve la calidad de las instituciones que integran el sistema de enseñanza superior, incorporó criterios de equidad de género para acceder a la acreditación. Esto responde a la necesidad, entre otras cosas, de fomentar aspectos como la convivencia universitaria, promover el respeto y la inclusión, como parte de los fines y la misión de cada institución. En específico, la Ley N° 21.369 indica que se debe prevenir, pero también generar mecanismos para investigar, generar sanciones y tender a la erradicación del acoso sexual, las situaciones de violencia relacionadas con género o la discriminación por la misma causa, a la vez que se debe contar con acciones enfocadas en la protección y reparación a las víctimas. En ese sentido, se legisla para que obligatoriamente estas políticas se lleven adelante con el fin de que las instituciones puedan acreditarse, lo que implica contar con una certificación para la obtención de recursos y financiamiento, ayudas estudiantiles, reconocimiento de calidad, entre otros aspectos.

Sin duda, la creación de esta nueva institucionalidad y las distintas iniciativas que existen para disminuir las brechas de género —como los cupos especiales para incorporación de mujeres en áreas STEM, mentorías, políticas de corresponsabilidad, baños no sexistas, entre muchas otras— dan cuenta de los cambios recientes. Sin embargo, algunas autoras señalan el peligro de simplificar el debate y acotarlo solo a un tema de números, normativas o leyes, como también de reducir las políticas de género a aquellas que se relacionan con las mujeres, como si género fuera sinónimo de mujeres. Esto conlleva el peligro "de convertir el género en un mero dispositivo de gestión (...), en un mero criterio para la administración de los cuerpos en contextos de trabajo"[17].

Por otro lado, el abordaje sobre la violencia y el acoso sexual en universidades no siempre considera ni incorpora una perspectiva interseccional, que permita visibilizar la articulación de distintas dimensiones sociales —relacionadas, por ejemplo, con el sexo-género, la edad, la clase social, la etnia/raza, el territorio, entre otras— y que en muchos casos implican complejidades específicas respecto de cómo se vive la violencia de género y el acoso sexual. En este sentido, el abordaje por las universidades no siempre comprende que ésta, como otras violencias, está situada y cruzada por desigualdades de poder imbricadas, y que no solo competen al género. Este aspecto es relevante, sobre todo, considerando que las universidades están atravesadas por fuertes problemáticas sociales, como la precariedad laboral, la sobrecarga de trabajo, la competencia y relaciones desiguales entre estamentos, jerarquías y disciplinas, entre otros temas.

Paralelamente, cabe destacar otras iniciativas y normativas implementadas en las universidades, como el Modelo Caleidoscopio[18], elaborado por instituciones del Consejo de Rectores (CRUCh), cuyo objetivo es generar abordajes integrales e interseccionales. También se identifican políticas específicas de cada casa de estudios, como las que promueven la corresponsabilidad en los cuidados, el uso de nombre social de personas trans y no binarias, entre otras. En el año 2023, la Superintendencia de Educación Superior elaboró un Oficio circular[19] para aclarar aspectos de la Ley N° 21.369, en relación a su oportuna y correcta implementación, dando cuenta de algunas debilidades. Entre ellas, se señala la necesaria participación de todo el cuerpo universitario; la paridad de género en los órganos que construyan estas políticas; garantizar el principio de imparcialidad en las unidades responsables de implementar las políticas, los planes, los protocolos y los reglamentos que fija la ley, enfatizando además el principio de independencia incluso cuando la potestad disciplinaria esté radicada en el rector/a; fortalecer los modelos de prevención de manera de construir espacios libres de acoso sexual, violencia y discriminación de género; celeridad en los tiempos de investigación y tramitación de la denuncia, a la vez que se propone una definición de enfoque e igualdad de género como orientaciones de la Ley y avanzar hacia considerar la violencia y discriminación de género en un amplio sentido. Finalmente, se advierte que la Superintendencia podría incluir nuevos criterios, con el objetivo de avanzar al cumplimiento e implementación de la Ley N° 21.369, dando cuenta también de que existen varios ámbitos en los que es necesario aclarar y fortalecer estas políticas.

Para cerrar, más recientemente, el año 2024, se promulgó la Ley N° 21.643 —popularizada como Ley Karin—, que modificó nuevamente el Código del Trabajo para abordar temas relacionados con la prevención, los mecanismos para investigar y las sanciones posibles frente al acoso laboral, sexual o situaciones de violencia en el mundo laboral. En el caso específico del acoso, fue definido como aquellas

15 Hiner, H. y López, A. (2021a). "¡Nunca más solas! Acoso sexual, tsunami feminista, y nuevas coaliciones dentro y fuera de las universidades chilenas". *Polis*, 20(59), 122-146.

16 Ley 21.369 de 2021. Regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la Educación Superior. D.O. 30.08.21. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1165023

17 Mandiola, M. (2024). "Feminismos neoliberales y la agenda de género en Chile". En: Muñoz, A. y Trebisacce, C. *Feminismos en el umbral de la academia*. Ediciones UC. Santiago, Chile. Pág. 146.

18 Consejo de Rectoras y Rectores de Universidades chilenas (CRUCH) (2022). *Modelo Caleidoscopio. Una propuesta de abordaje de la violencia de género en contexto universitario*. https://www.consejoderectores.cl/wp-content/uploads/2022/05/Libro-Caleidoscopio-26abril.pdf

19 Superintendencia de Educación Superior (2023). *Oficio Circular N° 001.23.10.2023*. https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2024/03/OF_CIRC_001-ley-21369-1.pdf

acciones de carácter sexual no consentidas por quien las reciba, que generan además perjuicio o amenaza en el espacio laboral. La Ley indica que deben existir relaciones laborales que promuevan la dignidad, que incorporen la perspectiva de género y que estén basadas en un trato libre de violencia (L.21.653/2024).

2.2. Brechas de género en la institucionalidad y la investigación al interior de las universidades

Los espacios académicos están permeados por la inequidad y desigualdad de género[20]; es por ello que los podemos entender como espacios que están generizados[21]. Esa desigualdad se expresa de múltiples formas: brechas de ingreso, permanencia y acceso a la academia; desigualdad salarial, en la participación en investigación y desarrollo; acoso y violencia, entre otros aspectos[22], a los que se añade la dificultad para transversalizar las políticas de género o las resistencias que existen para incorporar los cambios. Por otra parte, un estudio del Consorcio de Universidades del Estado de Chile señala la existencia de diversas formas de segregación, estereotipos sexistas, brechas salariales y la menor presencia femenina en la toma de decisiones, entre otros problemas[23].

Si bien existen cambios importantes en la composición de la matrícula universitaria, en los últimos 30 años, los que se expresan en un incremento de los ingresos femeninos en la matrícula de pregrado, a medida que se avanza hacia estudios de posgrado, su participación va disminuyendo, hasta alcanzar un 44% de los estudios doctorales[24]. Esta es una leve mejora, en comparación con el año 2018, cuando 41% de matriculados/as y 43% de titulados/as en programas de doctorado eran mujeres, pero sin duda el casi nulo avance en cinco años siempre será preocupante[25]. Las brechas también se manifiestan en el área de la tecnología, la ciencia, la matemática y la ingeniería, en las que las mujeres son menos de un tercio de la matrícula en pre y postgrado[26].

En cuanto al trabajo académico, las mujeres académicas representan un 45,5% del total de personas que cumplen esa función[27], un aumento de 1,5 puntos, al contemplar que en el año 2020 un 44% de los/as académicos/as fueron mujeres[28]. Sin embargo, el mismo estudio del Ministerio de Ciencia de 2023 muestra que, aunque hay una tendencia leve hacia el alza en términos de mujeres en academia, la diferencia salarial entre 25 a 29 años es de un 15% en favor de los varones, lo que aumenta progresivamente a mayor edad, llegando a representar en las personas entre 55 a 70 años, una brecha de 29%, casi un tercio[29]. A esto se suman las condiciones de trabajo, ya que solo el 33% de las mujeres académicas cuenta con contrato indefinido, mientras que muchas de ellas realizan labores relacionadas con la gestión académica, vinculación con el medio y trabajos administrativos. Todo lo cual es reflejo de una división sexual del trabajo que tiende a reproducir los patrones de género. Esto se refleja en la jerarquización académica, donde menos de un tercio de las mujeres alcanza el grado de Titulares y Asociadas, las categorías más altas de la escala, quedando más bien estancadas en las categorías de instructoras y asistentes, lo que también va asociado a salarios, reconocimiento y carga laboral.

En el ámbito de la dedicación a la investigación, estudios señalan que las mujeres son un tercio del total de investigadores, pero son poco más del 51% del personal de apoyo y 44% del personal técnico en ese ámbito. Según el estudio de Juan

20 Buquet, A., Cooper, J., Mingo, A. y Moreno, H. (2013). *Intrusas en la universidad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios de Género-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

21 Duarte, C. y Rodríguez, V. (2019). "Políticas de igualdad de género en la educación superior chilena". *Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 19, 41-72. https://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/328

Duarte, C. y Rodríguez, V. (2022). "Tramas para tejer una educación no sexista. Apuntes sobre las luchas feministas en las universidades chilenas". *Revista Perspectivas*, 40, 11-39. DOI: https://doi.org/10.29344/07171714.40.3318

22 Colther, C. (2022). "Desigualdad de género en el sistema universitario chileno". *Multidisciplinary business review*, 15(1), 50-62. DOI https://dx.doi.org/10.35692/07183992.15.1.6

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA). (2023). Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas.

23 Consorcio de Universidades del Estado de Chile (2022). *Tendencias de brechas en las 18 Universidades del CUECH*. https://genero.uestatales.cl/wp-content/uploads/2022/08/INFORME-EJECUTIVO.-BRECHASETHOS_CUECH.pdf

24 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA) (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación*. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas.

Montes-López, E. y Román-Alonso, H. (2024). "Las universidades chilenas: de la imagen social de igualdad a la realidad que enfrentamos las mujeres". En: Cubillos Almendra, Javiera (Ed.). *Complicidades y tramas feministas. Conversaciones críticas sobre feminismos e interseccionalidades* (págs. 94-124). Ediciones UCM.

25 Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) (2020). "Análisis de participación femenina en convocatorias a financiamiento de la institución, 2010-2019". Santiago, Chile. Págs. 16-12

26 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA) (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación*. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas.

27 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA) (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas*. Pág. 9.

28 Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) (2020). "Análisis de participación femenina en convocatorias a financiamiento de la institución, 2010-2019". Santiago, Chile. Pág. 17.

29 Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA) (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación*. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas. Pág. 13.

Pablo Queupil y Ana Luisa Muñoz-García[30], entre 2007 y 2016, de todos los proyectos financiados por la actual Agencia de Investigación y Desarrollo (ANID) —ex Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)—, solo 27% eran de mujeres. En 2020, para cada postulación de una mujer dentro del sistema de ANID, hubo 1,5 hombres y, entre 2010 y 2019, solo un 40% de las postulaciones adjudicadas fueron de mujeres[31]. Un informe de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, publicado en febrero de 2022, demostró que "a igual trayectoria de productividad científica y antigüedad en la carrera de investigación (entre otros factores observables) los proyectos FONDECYT presentados por mujeres reciben un menor puntaje", en comparación con hombres investigadores[32]. A la vez, "a igual tarea, productividad científica, edad, años de experiencia en la actividad de investigación y adjudicaciones previas al FONDEF y/o FONDECYT (entre otros factores), las mujeres investigadoras reciben un salario 11% inferior al de sus colegas hombres"[33].

Esto apunta hacia lo que la científica Alice Pell[34] ha llamado el *leaky pipeline* (comúnmente traducido como una "fuga en la tubería" o "tubería que gotea"). Según Pell, mientras las mujeres van avanzando en sus carreras, desde el colegio hasta ser profesoras titulares, hay cada vez menos mujeres. Muchas se terminan retirando por la falta de políticas de género en las universidades y la investigación, la dificultad de conciliar trabajo y cuidados, y/o el sexismo rampante en la academia, lo que les hace difícil a las mujeres creer en sus propias competencias ("síndrome de impostora") y surgir en sus disciplinas, hasta alcanzar las cúpulas de más poder y prestigio.

Además, la "productividad" investigativa (léase: publicación de artículos académicos en revistas indexadas WoS, Q1 o Q2) es mayor en los varones, lo que también impacta en el desarrollo de la carrera académica e investigativa. Así lo señala un estudio de Araneda-Guirriman, Pedraja-Rejas & Sepúlveda-Páez[35], que aborda la productividad, donde también se refleja una disparidad, ya que los varones son más citados y cuentan con más publicaciones que las mujeres. Entre los motivos que explican esta diferencia aparecen la dedicación a los cuidados de otras personas —niñeces, personas enfermas, etc.—, la compatibilización entre la maternidad y el desarrollo académico, las diferencias en la remuneración, mayor peso de las tareas de gestión y administrativas en el caso de las mujeres, entre otras causas. Otra de las áreas en las que se observan brechas de género se refiere a la presencia femenina en puestos de liderazgo, específicamente en direcciones de carrera, decanaturas o rectorías. El estudio citado de las Universidades Estatales indica que, en cargos de dirección, las mujeres alcanzan un tercio o menos del personal[36].

3. ANÁLISIS FEMINISTA INTERSECCIONAL Y DESAFÍOS PENDIENTES

Como se ha expuesto anteriormente, es innegable que los últimos años han sido clave para el avance de temáticas relativas a las desigualdades de género en los contextos universitarios, tanto en Chile como en Latinoamérica. A partir de las movilizaciones estudiantiles en torno a la falta de respuestas institucionales frente a las denuncias de casos de acoso y violencias de género al interior de los establecimientos de educación superior, se ha logrado generar un amplio debate a nivel social y político, que ha provocado a su vez la adopción de medidas institucionales y políticas concretas, tales como la elaboración y adopción de protocolos internos, la creación de unidades y oficinas de género y diversidades/disidencias sexuales, hasta la incorporación de medidas de paridad por los órganos que regulan y/o fomentan el funcionamiento de las universidades, como la CNA y ANID/FONDECYT, y finalmente, la aprobación de las leyes referentes al acoso y violencia sexual en estas instituciones y la ley de educación no-sexista.

La relevancia de la incorporación y formalización de estas medidas va de la mano con las resonancias sociales y culturales que alcanzan los debates y los hechos relativos a las violencias de género en el país, ampliando el alcance y el marco en el que estos son discutidos y elevándolos a la categoría de problemática social, que habla no solo de casos aislados, sino que revelan un carácter estructural y sistemático sobre el que se erige y sostiene el funcionamiento de las diversas universidades. Develar cómo estos espacios reproducen violencias de género hacia mujeres y disidencias sexogenéricas —tanto en sus prácticas como en las formas de conocimiento— ha sido fundamental para destacar temáticas históricamente abordadas por movimientos y teorías feministas, que

30 Queupil, J.P. & Muñoz-García, A.L. (2019). "The role of women scholars in the Chilean collaborative educational research: a social network analysis". *Higher Education*, 78, 115-131.

31 Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) (2020). "Análisis de participación femenina en convocatorias a financiamiento de la institución, 2010-2019". Santiago, Chile. Pág. 20.

32 Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2022). "Evaluación de brechas de género en la trayectoria de investigación". Santiago, Chile. Pág. 3.

33 Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2022). "Evaluación de brechas de género en la trayectoria de investigación". Santiago, Chile. Pág. 4.

34 Pell, A. (1996), "Fixing the Leaky Pipeline: Women Scientists in Academia". *Journal of Animal Science*, 74 (11), 2843-2848.

35 Araneda-Guirriman, C., Pedraja, L. y Sepúlveda-Páez, G. (2023). "Brechas de género en la productividad científica: Una aproximación desde Chile". *Pensamiento educativo*, 60(1). DOI: https://dx.doi.org/10.7764/pel.60.1.2023.7

36 Consorcio de Universidades del Estado de Chile (2022). *Tendencias de brechas en las 18 Universidades del CUECH*. Pág. 8. https://genero.uestatales.cl/wp-content/uploads/2022/08/INFORME-EJECUTIVO.-BRECHASETHOS_CUECH.pdf

ganan un renovado impulso en la última década a partir de la movilización de estudiantes universitarias.

No obstante estos avances formales, estudios recientes revelan diversas dificultades enfrentadas en la implementación práctica de tales medidas[37]. En el caso de Chile, se refiere con mucha frecuencia a la obra de la británica Sara Ahmed[38], por ejemplo, que plantea que los procesos de denuncia (*complaint*) dentro de las universidades se hacen de una manera que es prácticamente imposible obtener algún tipo de justicia y donde las académicas feministas, además, han tenido que pagar costos altos al participar en estos procesos. En esta línea, varios estudios sobre la instalación de políticas de género y violencia dentro de las universidades han adoptado miradas críticas en cuanto la ineficiencia, la injusticia y los nudos de tensión epistémica y política en torno a este tema, enfatizando, además, que procesos verdaderamente transformadores del espacio universitario no se producirán solo o parcialmente por estas vías, abogando, en vez de esto, por la construcción de pedagogías feministas críticas y sistemas jurídicos que tomen en cuenta la justicia feminista transformativa, en vez de solo punitiva[39]. No obstante, y más allá de estas críticas más profundas, también han habido múltiples críticas planteadas en torno a la precariedad bajo la cual muchas veces se instalan tales institucionalidades de género (secretarías, oficinas, unidades, direcciones, etc.), en términos de recursos humanos y económicos que aseguren el desarrollo de procesos sostenibles[40], lo que devela tanto una falta de compromiso institucional, como la poca inversión estatal de fondos públicos que permitan sostener planes de acción y políticas integrales[41]. También aparece como desafío la excesiva burocratización y lentitud de los procesos de implementación de los protocolos de acoso sexual y violencias de género[42], que lleva a problematizar cuánto y cómo se han logrado hacer efectivos los avances en términos de prevención y reparación de las denunciantes. Esto, además, puede entorpecer los procesos de información y denunciar, sobre todo en el caso de plataformas virtuales de Oficinas de Género de las universidades que no estén bien constituidas o no sean lo suficientemente claras y expeditas para las/os usuarias/os[43].

En términos de la producción de conocimientos y la investigación, los procesos de institucionalización de las demandas de género en las universidades han enfrentado resistencias internas, tanto institucionales como culturales, al desafiar prácticas androcéntricas y sexistas que conformaron históricamente estos espacios educacionales y la forma en que se enseña y se produce conocimiento[44]. En este sentido, la propuesta de transversalización de la perspectiva de género se enfrenta a una cultura organizacional que, en muchos casos, dificulta y limita las posibilidades de transformaciones reales, al reducirse al cumplimiento de indicadores, despolitizando y tecnocratizando las demandas puestas por el movimiento feminista estudiantil[45]. Se impone, así, el desafío de enfrentar tales resistencias institucionales y la necesidad de transversalizar y articular las políticas y perspectivas de género en las universidades.

Este tema es particularmente acuciante al considerar que no existe, hasta ahora, ningún programa de doctorado en estudios de género, ni tampoco un grupo de estudios dedicado a este tema dentro del sistema de investigación en Chile (esto es, ANID). De esta manera, los estudios de género y feministas —un área con mayor participación de mujeres y disidencias sexogénericas— son

37 Cerva Cerna, D. y Loza Gómez, Z. (2020). "Obstáculos institucionales en el diseño e implementación de los protocolos para la atención a la violencia contra las mujeres en universidades públicas". *Reencuentro. Análisis De Problemas Universitarios*, 32(79), 147-170. https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/1047

Ortiz Ortega, A., Góngora, J. y Aguilar Barroso, C. (2022). "Dilemas constitucionales vigentes en la implementación de los protocolos para atender la violencia de género en las universidades". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 67(244), 221-262. DOI: https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.244.78115

Ascencio Cortés, M. S., Anabalón Anabalón, Y. y Vega-Román, E. (2025). "¿Cambio institucional de género en Educación Superior? Resistencias y perspectivas desde una revisión sistemática de la literatura científica". *Revista Fuentes*, 27(1), 15-30. DOI: https://doi.org/10.12795/revistafuentes.2025.26525

38 Ahmed, S. (2021). *Complaint! Durham*. Duke University Press.

39 Troncoso, L., Follegati, L. y Stutzin, V. (2019). "Más allá de una educación no sexista: aportes de pedagogías feministas interseccionales". *Pensamiento Educativo*, 56 (1), 1-15. DOI: https://doi.org/10.7764/PEL.56.1.2019.1

Vera, S., Vera, A., Vidaurrazaga, T., Vera-Gajardo, A., Montero, C. y Troncoso, L. (2025). "Dissonances in the Institutionalization of Gender in Chilean Universities: Theoretical Reflections for the Ongoing Debate 1". *Societies, MDPI*, 15(5), 1-19.

40 Bonder, G. (2022). *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina. Experiencias, reflexiones y contribuciones para el futuro de la Educación Superior*. Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, FLACSO-Argentina. Buenos Aires, Argentina.

41 Andrade Lara, C., Cabello Robertson, J. y Ormazábal Abusleme, M. C. (2022). "Políticas sobre acoso sexual y violencia de género en la educación superior". *Anuario De Derechos Humanos*, 18(2), 163-178. DOI: https://doi.org/10.5354/0718-2279.2022.69249

42 Guizardi, M., Nazal-Moreno, E. A., Araya-Morales, I. M. y López-Contreras, E. (2023). "De avances y retrocesos. Políticas y normativas de igualdad de género en ciencia y educación superior en Chile (2015-2023)". *Rumbos TS. Un Espacio Crítico Para La Reflexión En Ciencias Sociales*, 30, 61-96. DOI: https://doi.org/10.51188/rrts.num30.767

43 Ferrada, R., y Simbürger, E. (2024). "La cara visible de las unidades de género en las universidades chilenas: un estudio sobre el uso de las páginas web de las unidades de género en la región de Valparaíso". *Calidad en la educación*, 60, 123-149. DOI: https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n60.1442

44 Muñoz, A. y Trebisacce, C. (Eds.) (2024). *Feminismos en el umbral de la academia*. Ediciones UC. Santiago, Chile.

45 Mandiola, M., Ríos, N. y Eridani, A. (2022). "El género administrado: lecturas feministas y críticas a la reorganización de la academia y las universidades en Chile". En: S. Collado et al. *Mucho género que cortar: Estudios para contribuir al debate sobre género y diversidad sexual en Chile* (Págs. 73-99). GEDIS, Universidad Alberto Hurtado.

sistemáticamente marginalizados dentro de Chile, lo cual irradia consecuencias múltiples dentro del sistema educativo y la sociedad civil, más generalmente. Por su parte, si bien las políticas de paridad y de acción afirmativa —en cuanto el número de mujeres investigadoras, en programas de postgrado, de inserción en academia y en investigación— son un buen punto de partida a corto y mediano plazo, ya que partimos desde un déficit pronunciado, para lograr un impacto sobre la producción de conocimientos es necesario no solo aumentar el número de mujeres, sino también la valorización de conocimientos producidos desde el área de los estudios de género y feministas.

Esto es particularmente clave en el caso de las universidades públicas, ya que tienen el deber de incidir e intervenir en políticas públicas y problemas sociales del país. En este sentido, en un contexto del surgimiento de políticas de ultra-derecha y de actitudes antifeministas, LGBTQIAfóbicas y racistas, es del todo importante que se valore, se resguarde y se avance en temáticas de género dentro de las universidades públicas, no solo en términos de reducir violencias y brechas, sino también en cuanto la promoción de currículo, la profundización de programas de estudio de pre y postgrado y extensión, y la producción de conocimientos feministas desde perspectivas interseccionales.

A la luz de los retos actuales instalados por los feminismos, retomamos el desafío de profundizar una perspectiva interseccional en el abordaje de la violencia y el acoso sexual en universidades. Si bien hay políticas y reglamentos que integran la terminología, aún cabe buscar estrategias que permitan implementar estas intenciones y no solo se queden en la retórica institucional. La violencia y el acoso sexual no solo son una expresión de las relaciones desiguales entre géneros, sino que sus particularidades son el producto de desigualdades imbricadas —que incluyen, entre otros, la edad, la clase social y la etnia/raza—, las que se articulan, refuerzan y tensionan en contextos socioterritoriales y educativos específicos. Además, a nivel nacional, es fundamental considerar las diferencias raciales y étnicas existentes en el país y su peso diferenciado según las particularidades de cada universidad pública: su composición estudiantil, enfoques académicos e investigativos y complejidad institucional. Por cierto, no es lo mismo hablar de brechas de género y violencia en la Universidad de Chile en Santiago, versus la Universidad de La Frontera en Temuco, la Universidad de Tarapacá en Arica o la Universidad de Aysén en Coyhaique (o en Rapa Nui, que no cuenta con ninguna institución de educación superior). Cada una tiene su especificidad y realidad, lo cual, hasta ahora, ha sido escasamente investigado y menos desde perspectivas interseccionales.

4. RECOMENDACIONES

Basado en la evidencia reportada en este *policy brief* y conceptualizadas desde una perspectiva feminista interseccional, nuestras recomendaciones son las siguientes:

- Abordar complejamente el debate sobre la inclusión de una perspectiva de género en la educación superior, evitando reducir los avances solo a números, normativas o leyes que carecen de contexto local/regional y dejan fuera matices importantes a la hora de pensar en aplicación e implementación.

- No reducir las políticas de género al interior de las universidades solo a aquellas que se relacionan con las mujeres y disidencias sexo-genéricas, lo que nos abre al desafío de abordajes interseccionales sobre las desigualdades al interior de las instituciones de educación superior y particularmente el de la violencia y el acoso sexual. Por cierto, el trabajo de velar por la superación de estas brechas y violencias debe ser de toda la comunidad universitaria y no solo de algunos pocos actores.

- Garantizar el real compromiso de las distintas unidades administrativas y de gestión que conforman la universidad con el objetivo de concretar la transversalidad de la perspectiva y acciones de género de manera efectiva, más allá del voluntarismo individual o de las unidades académicas.

- En este sentido, trabajar en acciones de sensibilización direccionadas a construir cambios en la cultura universitaria que involucre todos los estamentos: estudiantes, académicos/as/es y funcionarias/os/es.

- Crear y garantizar espacios “seguros” e inclusivos para mujeres y disidencias sexuales, tanto en sala de clases como en términos de estructura (por ejemplo, la implementación de baños para personas trans y no-binarias, entre otras).

- Trabajar en políticas de apoyo a madres y padres estudiantes, académicas y funcionarias, para garantizar la participación de las instituciones de educación superior en la corresponsabilidad de los cuidados, que siguen recayendo mayormente como responsabilidad femenina, con efectos directos en la viabilidad de los estudios y el trabajo académico.

- Considerar en las políticas de género la perspectiva interseccional, de manera a incentivar mayor diversidad en la composición del cuerpo académico y estudiantado en las universidades públicas, especialmente.

- Trabajar en acciones de prevención y no-discriminación considerando la perspectiva interseccional, teniendo presente que esta diversidad tiene el potencial de enriquecer la producción de conocimiento y ampliar las epistemologías y metodologías transformando positivamente los espacios de las instituciones de la educación superior.

- Informar y sensibilizar oportunamente a la comunidad universitaria en estas temáticas para que puedan ser integradas y comprendidas como una necesidad en el marco de una sociedad democrática. Es fundamental socializar la evidencia acumulada sobre las brechas, las desigualdades y la violencia de género en los establecimientos de educación superior y los mecanismos generados para mitigarlas. De este modo, además, se podrían facilitar procedimientos de denuncia e investigación ante casos de acoso sexual y/o violencia de género.

- Promocionar, a través de concursos específicos de contratación e investigación, la valorización de los estudios de género y feministas, integrando esta área de forma prioritaria a las universidades públicas como parte de una campaña que busque resaltar los valores democráticos y plurales dentro de las universidades. En esta misma línea, es de suma importancia la creación de un programa de doctorado en Estudios de Género dentro de la Universidad de Chile, que ya cuenta con dos magísteres en esta temática, como también la creación de un grupo de estudios de ANID, para promover estudios e investigación a nivel nacional, tanto de manera individual como también asociativa. Se consideran como buen antecedente los concursos temáticos en género de los proyectos Anillo del año 2022, como punto de partida de cómo se podrían construir nuevos centros y núcleos de investigación a nivel país.

- Financiar de manera prioritaria dentro de las universidades públicas las institucionalidades de género (secretarías, oficinas, unidades, direcciones, etc.), como también los programas de estudio de pre y postgrado y centros de investigación dedicados a los estudios de género y feministas. Para poder avanzar de corto, mediano y largo plazo se requieren recursos humanos y económicos, adecuadamente planificados y fiscalizados. Al quedarse solo en el "papel" las recomendaciones, jamás se podrán ver cambios reales dentro de las universidades públicas.

REFERENCIAS

Ahmed, S. (2021). *Complaint! Durham*. Duke University Press.

ANID (2020). *Análisis de participación femenina en convocatorias a financiamiento de la institución, 2010-2019*. Santiago, Chile.

Andrade Lara, C., Cabello Robertson, J. y Ormazábal Abusleme, M. C. (2022). "Políticas sobre acoso sexual y violencia de género en la educación superior". *Anuario de Derechos Humanos*, 18(2), 163-178. DOI: ps://doi.org/10.5354/0718-2279.2022.69249.

Araneda-Guirriman, C., Pedraja, L. y Sepúlveda-Páez, G. (2023). "Brechas de género en la productividad científica: Una aproximación desde Chile". *Pensamiento educativo*, 60(1). DOI: https://dx.doi.org/10.7764/pel.60.1.2023.7

Ascencio Cortés, M. S., Anabalón Anabalón, Y. y Vega-Román, E. (2025). "¿Cambio institucional de género en Educación Superior? Resistencias y perspectivas desde una revisión sistemática de la literatura científica". *Revista Fuentes*, 27(1), 15-30. DOI: https://doi.org/10.12795/revistafuentes.2025.26525

Bonder, G. (2022). *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina. Experiencias, reflexiones y contribuciones para el futuro de la Educación Superior*. Cátedra Regional UNESCO Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, FLACSO-Argentina. Buenos Aires.

Buquet, A., Cooper, J., Mingo, A. y Moreno, H. (2013). *Intrusas en la universidad*. Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios de Género-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Cerva Cerna, D. y Loza Gómez, Z. (2020). "Obstáculos institucionales en el diseño e implementación de los protocolos para la atención a la violencia contra las mujeres en universidades públicas: Reencuentro". *Análisis de Problemas Universitarios*, 32(79), 147-170. https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/1047

Colther, C. (2022). "Desigualdad de género en el sistema universitario chileno". *Multidisciplinary business review*, 15(1), 50-62. DOI: https://dx.doi.org/10.35692/07183992.15.1.6

Consorcio de Universidades del Estado de Chile (2022). *Tendencias de brechas en las 18 Universidades del CUECH*. https://genero.uestatales.cl/wp-content/uploads/2022/08/informe-ejecutivo.-brechasethos_cuech.pdf

Consejo de Rectoras y Rectores de Universidades chilenas (CRUCH) (2022). *Modelo Caleidoscopio. Una propuesta de abordaje de la violencia de género*

en contexto universitario. https://www.consejoderectores.cl/wp-content/uploads/2022/05/Libro-Caleidoscopio-26abril.pdf

De Fina, D. y Figueroa, F. (2019), "Nuevos 'campos de acción política' feminista: Una mirada a las recientes movilizaciones en Chile". *Revista Punto Género*, 11, 51-72. https://revistapuntogenero.uchile.cl/index.php/RPG/article/view/53880

Duarte, C. y Rodríguez, V. (2019). "Políticas de igualdad de género en la educación superior chilena". *Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales*, 19, 41-72. https://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/328

Duarte, C. y Rodríguez, V. (2022). "Tramas para tejer una educación no sexista. Apuntes sobre las luchas feministas en las universidades chilenas". *Revista Perspectivas*, 40, 11-39. DOI: https://doi.org/10.29344/07171714.40.3318

Ferrada, R. y Simbürger, E. (2024). "La cara visible de las unidades de género en las universidades chilenas: un estudio sobre el uso de las páginas web de las unidades de género en la región de Valparaíso". *Calidad en la educación*, 60, 123-149. DOI: https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n60.1442

Fleet, N. (2019). "Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica". *Polis*, 30. https://journals.openedition.org/polis/2152

Galdames, A. y López, A. (2024). "Una mirada inicial a las políticas institucionales de género y educación no sexista: desafíos y reflexiones sobre las universidades privadas en Chile". En: A. López Dietz y A. M. Galdames Paredes (Eds.). *Educación no sexista: debates, desafíos y proyecciones en la Educación Superior*. Tirant lo Blanch/Universidad Central de Chile. Santiago, Chile

Guizardi, M., Nazal-Moreno, E. A., Araya-Morales, I. M. y López-Contreras, E. (2023). "De avances y retrocesos. Políticas y normativas de igualdad de género en ciencia y educación superior en Chile (2015-2023)". *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la Reflexión en Ciencias Sociales*, 30, 61-96. DOI: https://doi.org/10.51188/rrts.num30.767

Hiner, H. (2019). *Violencia de género, pobladoras y feminismo popular. Casa Yela, Talca (1964-2010)*. Tiempo Robado. Santiago, Chile.

Hiner, H. (2023). "Los múltiples desafíos de hacer Historia Feminista desde la investigación y la docencia". En: Vargas, Marcela, Rabanal, Dámaso, Monje-Hernández, Yerko, Sánchez, Fabiana, Jaksic, Francisca (Comps.). *Género, sexualidades y educación. Reflexiones y experiencias desde el sur de Chile* (Págs. 21-28). Editorial Conciencia y Desarrollo. Valdivia, Chile.

Hiner, H. y López, A. (2021a). "¡Nunca más solas! Acoso sexual, tsunami feminista, y nuevas coaliciones dentro y fuera de las universidades chilenas". *Polis*, 20(59), 122-146.

Hiner, H. y López, A. (2021b). "Movimientos feministas y LGBTQ+: de la transición pactada a la revuelta social, 1990-2010". En: A. Gálvez (Ed.). *Históricas: movimientos feministas y de mujeres en Chile, 1850*-2020 (Págs. 91-127). LOM. Santiago, Chile.

Hiner, H. & Troncoso, L. (2021). "LGBTQ+ Tensions in the 2018 Chilean Feminist Tsunami". *Bulletin of Latin American Research*, 40(5), 679-695.

Labarca, J. (2016). "El 'ciclo corto' del movimiento estudiantil chileno: ¿conflicto sectorial o cuestionamiento sistémico?". *Revista Mexicana de Sociología*, 78(4), 605-632. http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v78n4/0188-2503-rms-78-04-00605.pdf

Ley 21.153 de 2019. Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos. D.O.16.04.19. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1131140

Ley 21.369 de 2021. Regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la Educación Superior. D.O. 30.08.21. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1165023

Ley 21.645 de 2024. Modifica el Título II del Libro II del Código del Trabajo "De la protección a la maternidad, paternidad y vida familiar" y regula un régimen de trabajo a distancia y teletrabajo en las condiciones que indica. D.O. 22.12.23. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1199604

Lombardo, E. (2023). "Ultraderecha y oposición en contra de la igualdad de género en Europa". L*as nuevas extremas derechas en el mundo* (Págs. 99-112). Tirant lo Blanch.

López, A. (2024). "Percepciones sobre la Ley 21.369 sobre acoso sexual en universidades chilenas". *Justicia*, 29 (46). DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7797

López, A. yGaldames, A. (Eds.) (2024). *Educación no sexista: debates, desafíos y proyecciones en la educación superior*. Tirant lo Blanch. Santiago, Chile.

López, A. y Hiner, H. (2024). "La demanda por una educación no sexista: reflexiones y desafíos desde el activismo feminista". En: A. López Dietz y A. M. Galdames Paredes (Eds.) *Educación no sexista: debates, desafíos y proyecciones en la educación superior*. (Págs. 263-286). Tirant lo Blanch. Santiago, Chile.

Mandiola, M. (2024). "Feminismos neoliberales y la agenda de género en Chile". En: Muñoz, A., y Trebisacce, C. *Feminismos en el umbral de la* academia (Págs. 139-167). Ediciones UC.

Mandiola, M., Ríos, N. y Eridani, A. (2022). "El género administrado: lecturas feministas y críticas a la reorganización de la academia y las universidades en Chile". En: S. Collado et al. *Mucho género que cortar: Estudios para contribuir*

al debate sobre género y diversidad sexual en Chile (Págs. 73-99). GEDIS, Universidad Alberto Hurtado.

Ministerio de Educación. División de Educación Superior (2017). *Políticas e iniciativas inclusivas en Universidades Estatales*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación (2017). *Protocolos contra el acoso sexual en educación superior: Sugerencias para su elaboración*. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/2244

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MINCIENCIA) (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación*. Oficina de estudios y estadísticas. División de políticas públicas.

Montes-López, E. y Román-Alonso, H. (2024). "Las universidades chilenas: de la imagen social de igualdad a la realidad que enfrentamos las mujeres". En: Cubillos, A. J. (Ed.). *Complicidades y tramas feministas. Conversaciones críticas sobre feminismos e interseccionalidades* (Págs. 94-124). Ediciones UCM.

Muñoz, A. y Trebisacce, C. (Eds.) (2024). *Feminismos en el umbral de la academia*. Ediciones UC. Santiago, Chile.

Oficina de igualdad de oportunidades de género (2016). *Política para prevenir el acoso sexual en la Universidad de Chile*.

Ortiz Ortega, A., Góngora, J. y Aguilar Barroso, C. (2022). "Dilemas constitucionales vigentes en la implementación de los protocolos para atender la violencia de género en las universidades". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 67(244), 221-262. DOI: https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.244.78115

Queupil, J. P. y Muñoz-García, A. L. (2019). "The role of women scholars in the Chilean collaborative educational research: a social network analysis". *Higher Education*, 78, 115-131.

Pell, A. (1996), "Fixing the Leaky Pipeline: Women Scientists in Academia". *Journal of Animal Science*, 74 (11), 2843-2848.

Sanders, R. & Jenkins, L. (2023). "Patriarchal Populism: The Conservative Political Action Coalition (CPAC) and Transnational Politics of Authoritarian Anti-Feminism". *The International Spectator*, 58(3),1-19.

Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2022). "Evaluación de brechas de género en la trayectoria de investigación". Santiago, Chile.

Subsecretaría de Educación Superior (2022). *Orientaciones para los procesos de implementación de políticas integrales que abordan acoso sexual, violencia*

y discriminación de género en Educación Superior: desafíos para la igualdad de género y la no discriminación a partir de la Ley N°21.369. Santiago, Chile.

Superintendencia de Educación Superior (2023). *Oficio Circular N° 001.23.10.2023*. https://www.sesuperior.cl/wp-content/uploads/2024/03/OF_CIRC_001-ley-21369-1.pdf

Troncoso, L., Follegati, L. y Stutzin, V. (2019). "Más allá de una educación no sexista: aportes de pedagogías feministas interseccionales". *Pensamiento Educativo*, 56(1), 1-15. DOI: https://doi.org/10.7764/PEL.56.1.2019.1

Troncoso, L. y Stutzin, V. (2019). "La agenda heteropatriarcal en Chile: Cruces entre política, moral y religión en la lucha contra la 'ideología de género'". *Revista Nomadías*, 28, 9-41.

Vaggione, J. M. (2022). "El entramado neoconservador en América Latina. La instrumentalización de la ideología de género en las democracias contemporáneas. Las Torres de Lucca". *Revista internacional de filosofía política*, 11(1), 51-64.

Vera, S., Vera, A., Vidaurrazaga, T., Vera-Gajardo, A., Montero, C. & Troncoso, L. (2025). "Dissonances in the Institutionalization of Gender in Chilean Universities: Theoretical Reflections for the Ongoing Debate 1". *Societies, MDPI*, 15(5), 1-19.

Viveros, M. (2023). "Generar el futuro, activando el presente: dilemas y desafíos actuales del feminismo latinoamericano". *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, 9, 107-120.

Zerán, F. (Ed.) (2018). *Mayo Feminista. La rebelión contra el patriarcado*. LOM. Santiago, Chile.

2. DE LA CERTIFICACIÓN A LA TRANSFORMACIÓN: EFECTIVIDAD E INNOVACIÓN EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO

Carolina Franch Maggiolo
Directora de Género, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-4289-6530
cb.franch@gmail.com
direccion.genero@facso.cl

Pamela Saavedra Castro
Coordinadora de Género, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
pamesaavedra@uchile.cl

1. CONTEXTO Y PUNTO DE PARTIDA

La institucionalización del enfoque de género a nivel global ha avanzado significativamente en las últimas décadas, especialmente a través de reformas normativas, la creación de organismos especializados y compromisos multilaterales como la Plataforma de Acción de Beijing (1995) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 5 sobre igualdad de género. En Chile, desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991, hoy Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (creado en 2015), hasta la incorporación del enfoque de género en políticas públicas, planes estratégicos institucionales y normas legales, el país ha buscado responder a las desigualdades estructurales que afectan a mujeres y disidencias sexo-genéricas. Sin embargo, estos avances no siempre han derivado en transformaciones sostenibles, persistiendo brechas entre el reconocimiento normativo y los cambios efectivos.

La institucionalización del enfoque de género implica integrar principios de igualdad de manera sistemática y transversal en estructuras, normas y culturas institucionales, transformando tanto marcos normativos como modos de operación para garantizar derechos, eliminar desigualdades y redistribuir poder. Teóricamente, el género se entiende como categoría analítica de las relaciones de poder: un sistema de normas y prácticas que construyen jerarquías entre

los sexos y distribuyen de forma desigual recursos, prestigio y reconocimiento social[46]. Como plantea Joane Nagel[47] atraviesa todas las dimensiones de la vida social, lo que evidencia su centralidad para identificar y enfrentar desigualdades estructurales.

En este marco, el presente *policy brief* se sitúa en el "tiempo lento de Chile": pese a avances normativos y proliferación de políticas, las transformaciones sustantivas han sido parciales y tardías. La transversalización de género no puede reducirse a normas, protocolos o métricas, pues constituye un dispositivo epistémico y político orientado a transformar culturas y estructuras organizacionales. Este desfase refleja un patrón recurrente: la adopción formal de compromisos internacionales sin que se traduzcan en cambios sostenibles.

1.1 La educación superior como terreno crítico

En este contexto, las universidades históricamente han desempeñado un papel activo en la legitimación de dinámicas y epistemologías asentadas en la exclusión de saberes principalmente de las mujeres y las diversidades, sumado a la normalización de estructuras jerárquicas que perpetúan la desigualdad entre géneros[48]. Ante esta realidad, ha cobrado fuerza la necesidad de avanzar en la institucionalización del enfoque de género particularmente en la educación superior y, con ello, desactivar en estos territorios las normas, estructuras, prácticas, currículos y culturas universitarias sostenidas en inequidades[49].

Los primeros pasos fueron tímidos: la Oficina de Igualdad de Género de la Universidad de Chile (2013) y las iniciativas de la Universidad Austral (2015) con comités paritarios y comisiones para abordar acoso y discriminación, marcaron precedentes. En marzo de 2018, el CRUCH creó la Comisión de Igualdad de

46 Scott, J. W. (1986). "Gender: A useful category of historical analysis". *The American Historical Review*, 91(5), 1053-1075. DOI: https://doi.org/10.2307/1864376

Connell, R. W. (2015). *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Polity Press.

De Lauretis, T. (1987). *Technologies of Gender: Essays on Theory, Film, and Fiction*. Indiana University Press. Bloomington.

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.

47 Nagel, J. (2003). *Race, Ethnicity, and Sexuality: Intimate Intersections, Forbidden Frontiers*. Oxford University Press.

48 Franch, C., Troncoso, L., Hernández, P., Castro, C. y Undurraga, J. (2022). *Guía de educación antisexista*. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Dirección de Género. DOI: //doi.org/10.34720/wc4x-5z39

49 Walby, S. (2005). "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343. DOI: https://doi.org/10.1093/sp/jxi018

ONU Mujeres (2015). *Transformar la educación para la igualdad: El enfoque de género en la educación superior*. https://www.unwomen.org/es

Género, con el fin de impulsar políticas en el plano nacional e internacional y erigirse como referente en la transversalización y erradicación de violencia. Dos meses después, las movilizaciones del "mayo feminista"[50] marcaron un punto de inflexión en la agenda universitaria, haciendo ineludible incorporar el enfoque de género en todas las dimensiones: normativa, protocolos, planes de estudio, investigación, gobierno y cultura organizacional.

Desde entonces, múltiples universidades crearon direcciones u oficinas de género para liderar este proceso. Un hito clave fue la promulgación de la Ley N.º 21.369 (2021), que obliga a todas las instituciones de educación superior a implementar políticas integrales contra el acoso, la violencia y la discriminación de género[51]. La inclusión del criterio "Gestión de la Convivencia, Equidad de Género, Diversidad e Inclusión" en la acreditación de la CNA[52] agregó incentivos estructurales para avanzar hacia modelos más inclusivos.

1.2 Un avance normativo sin transformación sustantiva

Por todo lo anterior, la institucionalización del género no puede reducirse a protocolos o unidades administrativas, sino que exige transformar las lógicas de funcionamiento universitarias y las prácticas de quienes impulsan la igualdad. Como advierten Sonia Álvarez[53] y Maxine Molyneux[54], existe una distancia entre el reconocimiento formal (leyes, unidades de género) y la efectividad sustantiva (cambios en poder y recursos). Álvarez alerta sobre un "feminismo institucionalizado, pero inefectivo", mientras Molyneux distingue entre políticas que responden a intereses prácticos (acceso, servicios) y aquellas que transforman lo estratégico (estructuras de poder, roles de género).

Sylvia Walby[55] plantea que una institucionalización efectiva combina cambios estructurales (normas, reglas, incentivos), transformaciones culturales (valores,

50 Zerán, F. (Ed.) (2018). *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado.* LOM Ediciones.

51 BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2021, 15 de septiembre). Ley N.º 21.369. Regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior. *Diario Oficial*. https://www.bcn.cl/portal/

52 CNA (Comisión Nacional de Acreditación) (2021). "Resolución Exenta DJ N°252-4 (o N°253-4)". *Establece Criterios y Estándares de Acreditación Institucional del Subsistema Universitario/Técnico Profesional, incorporando el criterio: "Gestión de la Convivencia, Equidad de Género, Diversidad e Inclusión".* Santiago, Chile.

53 Álvarez, S. (2001). *Feminisms and Institutionalism: Institutionalizing Women's Rights and Gender Equality in Latin America*. NACLA Report.

54 Molyneux, M. (1985). "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua". *Feminist Studies*, 11(2), 227-254.

55 Walby, S. (2005). "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343. DOI: https://doi.org/10.1093/sp/jxi018

estereotipos, prácticas) e inclusión interseccional[56]. En esta última dimensión, se enfatiza que, sin atender a la intersección de género con raza, clase u otras categorías, el feminismo institucional corre el riesgo de reproducir exclusiones en lugar de superarlas.

Bajo estos marcos, una institucionalización debe pasar de lo formal a lo sustantivo, lo que supone revisar críticamente sus estructuras de poder, democratizar el acceso y la producción de conocimiento, transformar los contenidos curriculares, redistribuir los recursos de manera equitativa y erradicar las violencias de género en todas sus formas. Este proceso, sin embargo, enfrenta desafíos importantes: resistencias internas, falta de voluntad política, cooptación del discurso feminista, fragmentación de las iniciativas y persistencia de culturas organizacionales patriarcales[57].

Este texto presenta la experiencia de la Universidad de Chile en institucionalización del enfoque de género, con foco en las transformaciones recientes. Más allá de relatar un proceso, propone un análisis crítico de los desafíos, destacando la necesidad de modelos sostenibles que consoliden políticas universitarias de igualdad. En este marco, se examina el Sello Genera Igualdad como estrategia fundacional de transversalización, concebido no como fin en sí mismo, sino como punto de partida para una reforma estructural e integral en la educación superior. Lejos de ser un proceso cerrado, esta experiencia abre la posibilidad de diseñar un Índice Multidimensional de Efectividad en Género (IME-Género), capaz de articular sostenibilidad, eficiencia e innovación como principios orientadores del cambio.

56 Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*. University of Chicago Legal Forum.

Hill Collins, P. (2000). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Routledge.

57 Verge, T., Ferrer-Fons, M. y González, M. (2017). "Resistance to mainstreaming gender into the higher education curriculum". *European Journal of Women's Studies*, 25(1), 86-101. DOI: https://doi.org/10.1177/1350506816688237

2. DESAFÍOS GLOBALES DEL ENFOQUE DE GÉNERO: HACIA MODELOS SOSTENIBLES Y EFECTIVOS

A pesar de avances normativos, creación de protocolos y unidades de igualdad, muchas universidades todavía operan bajo lógicas que reproducen desigualdades de género, exclusiones y formas de violencia simbólica, sexual, epistemológica y laboral.

El enfoque de género en y para las universidades debe entenderse no solo como una dimensión temática o transversal, sino como una herramienta crítica para analizar y transformar las estructuras de poder que organizan la vida institucional. Como plantea Joane Nagel[58], el Estado y sus instituciones, en este caso particular, las universidades, no son neutras en términos de género; operan como sistemas de "gobernanza de género" que regulan roles, saberes y cuerpos.

Por ello, uno de los principales desafíos es el tratamiento de la desigualdad de género como un problema finito o técnico-administrativo, susceptible de resolverse mediante la adopción de "buenas prácticas" o políticas puntuales. Esta lógica produce marcos institucionales limitados, con metas cuantificables a corto plazo que, una vez alcanzadas, pueden generar una sensación de "problema resuelto" y frenar el impulso transformador. Tal abordaje desconoce que las desigualdades de género son fenómenos complejos, estructurales, relacionales y dinámicos, enraizados en sistemas económicos, sociales y culturales más amplios. Como plantea Nancy Fraser[59], la justicia de género no puede reducirse únicamente al "reconocimiento simbólico", sino que exige una redistribución real del poder y de los recursos.

En segundo lugar, muchos modelos institucionales que se han implementado en los sistemas de educación superior carecen de mecanismos para sostener procesos de cambio más allá del impulso inicial. Esto se traduce en estructuras formales que pierden capacidad de acción con el tiempo —una suerte de "institucionalización débil"—, especialmente cuando no están respaldadas por presupuesto, liderazgo político, rendición de cuentas y mecanismos de evaluación[60].

Ante este panorama, resulta urgente avanzar hacia modelos institucionales sostenibles y efectivos que no solo reconozcan formalmente las desigualdades de género, sino que cuenten con las capacidades y recursos para abordarlas

58 Nagel, J. (2003). *Race, Ethnicity, and Sexuality: Intimate Intersections, Forbidden Frontiers*. Oxford University Press.

59 Fraser, N. (2008). "Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation". En: *Geographic thought* (Págs. 72-89). Routledge.

60 Bhowmik, D. (2023). "Gender Inequality in Higher Education and Research". *Business Ethics and Leadership*, 7(3), 108-119. DOI: https://doi.org/10.61093/bel.7(3).108-119.2023

de forma continua, interseccional y transformadora. Esto implica, entre otros elementos:

- Entender las desigualdades de género como fenómenos estructurales y no finitos, que deben ser enfrentados con políticas permanentes, flexibles y revisables.
- Evitar la inercia institucional mediante mecanismos de monitoreo, evaluación participativa, rendición de cuentas y formación continua.
- Establecer ciclos de innovación y mejora, que permitan a las instituciones adaptarse a contextos cambiantes y a las múltiples formas en que se reproduce la desigualdad tanto de género, clase, etnia, discapacidad, orientación sexual, etc.
- Garantizar que las estructuras institucionales estén acompañadas de voluntad política, financiamiento suficiente y articulación intersectorial.

En otras palabras, es fundamental entender la institucionalización del enfoque de género como un proceso dinámico, no como un destino. La construcción de modelos sostenibles y efectivos de la transversalización de género, particularmente en las Universidades, no es solo una cuestión técnica, sino también profundamente política: implica disputar sentidos y transformar las lógicas tradicionales de estas instituciones, en favor de una justicia de género real y duradera o como propone Fraser, soportar desde el género un "enfoque crítico-democrático", que pretende "por una parte, una concepción influida por la teoría crítica de relación entre conocimiento social y reflexión normativa; por otra, un interés político-democrático por una confrontación pública imparcial"[61].

3. SELLO GENERA IGUALDAD COMO EXPERIENCIA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GÉNERO EN LA UNIVERSIDAD

El Sello Genera Igualdad surge como una iniciativa orientada a instalar estándares verificables de igualdad de género en el quehacer universitario, constituyéndose en un mecanismo de institucionalización progresiva que combina diagnóstico, implementación y evaluación en ciclos sucesivos. Su objetivo central ha sido identificar aquellas prácticas y procedimientos que requieren ser transformados para estimular procesos de cambio sostenible, fijando metas que deben cumplirse en un período determinado e involucrando a múltiples unidades en su ejecución. El Sello se estructura en ocho dimensiones que fueron construidas considerando el quehacer sustantivo de la universidad:

61 Fraser, N. (2008). "Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation". En: *Geographic thought* (Pág. 88). Routledge.

Figura III-1. Dimensiones y objetivo Sello Genera Igualdad

DIMENSIONES	OBJETIVOS
FORMACIÓN, DOCENCIA Y APRENDIZAJE	Contribuir a la erradicación del sexismo y fomentar la igualdad de género y no discriminación en los procesos formativos de la Universidad.
INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN	Transversalizar la perspectiva de igualdad de género y no discriminación en la generación y transmisión del conocimiento, desarrollo e innovación.
COMUNICACIONES, EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN CON EL MEDIO	IIncorporar la perspectiva de igualdad de género y no discriminación en las políticas, planes y programas comunicacionales y de extensión de la Universidad.
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LA ACADEMIA	Promover la participación y representación equilibrada de hombres y mujeres en el cuerpo académico de todas las unidades, y el desarrollo igualitario de sus carreras.
RELACIONES Y CONDICIONES LABORALES	Asegurar la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y erradicar sesgos y discriminaciones de género en las condiciones y el desarrollo laboral.
ACOSO SEXUAL Y VIOLENCIA DE GÉNERO	Erradicar el acoso sexual y disminuir la violencia de género y la discriminación arbitraria por motivos de género.
CORRESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL CUIDADO	Favorecer la corresponsabilidad social en el cuidado para conciliar la vida laboral, estudiantil y familiar.
INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO	Fortalecer y descentralizar la institucionalidad de género en la estructura universitaria.

Fuente: DIGEN (2023)[62].

Entre 2019 y 2021 se llevó a cabo la primera etapa, en la que participaron cinco vicerrectorías, además de la Facultad de Ciencias Sociales y de Ciencias Físicas y Matemáticas, y cuyo principal resultado fue la obtención en 2022 de la certificación otorgada por el PNUD. En este periodo, como resultado de la Fase 1, se construyen los estándares de género, dispuestos en tres fases o niveles de avance sucesivos, se disponen metas que responden a resultados concretos, parciales y medibles. Con ello, la Universidad de Chile se convirtió en la primera casa de estudio superior del país en recibir este reconocimiento[63].

62 Dirección de Igualdad de Género (DIGEN) (2023). *Modelo de certificación universitaria en estándares de igualdad de género: Sello Genera Igualdad* (1.ª ed., 522 p.). Universidad de Chile.

63 Dirección de Igualdad de Género (DIGEN) (2023). *Modelo de certificación universitaria en estándares de igualdad de género: Sello Genera Igualdad* (1.ª ed., 522 p.). Universidad de Chile.

Entre 2022 y 2024, el proceso transitó hacia una segunda fase orientada a la consolidación y seguimiento de los avances alcanzados. En esta etapa, el PNUD dejó de ser la entidad encargada de certificar, y la Universidad de Chile decidió avanzar hacia un modelo con proyección nacional de valor público. Este nuevo diseño contempló la creación de un Comité conformado por UNESCO, la Subsecretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación y el CUECH, siendo la Universidad de Chile la institución piloto de un modelo que se espera extender de manera progresiva a las dieciocho universidades estatales del país[64].

La implementación de esta segunda fase se apoyó en factores clave como el respaldo político, la integración en la estrategia institucional y la coordinación entre facultades, lo que dio al proceso legitimidad y viabilidad, de acuerdo con los/as actores involucrados/as[65]. Dicho avance se expresó no solo en la creación de nuevas prácticas y estructuras organizativas, sino también en la incorporación de la perspectiva de género en los núcleos estratégicos que componen la vida universitaria: formación, investigación, gestión académica y bienestar laboral.

3.1 Reaprendizajes institucionales e innovación

En este marco, el Sello ha sido percibido como un ordenador institucional que articula, prioriza y da coherencia a procesos e iniciativas que previamente se encontraban dispersos o carecían de un marco común robusto[66]. De esta forma, el aprendizaje institucional se nutre de cada ciclo y de los saberes instalados, generando una lógica de continuidad y acumulación que evita comenzar desde cero en cada etapa.

No obstante, el proceso enfrentó dificultades. Entre las principales limitaciones estuvieron la desigual capacidad operativa de las facultades, las falencias metodológicas en la aplicación de los estándares y la rotación de equipos directivos, lo que interrumpió la continuidad y afectó la apropiación institucional del Sello. Esta situación, agravada por la falta de planificación temprana, derivó en algunos casos en una sensación de improvisación en la gestión[67].

64 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

65 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

66 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

67 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

La experiencia de la Facultad de Ciencias Sociales ilustra tanto los avances como las tensiones de esta segunda fase. En nuestro caso, el Sello permitió avanzar en la transversalización del enfoque de género mediante el cumplimiento de un conjunto de estándares asociados a la Política de Igualdad (2022). Sin embargo, la aplicación práctica de estos estándares derivó con frecuencia en un *checklist* de actividades que, si bien cumple con la tarea de implementar la política, no siempre logra articularse como una estrategia integral orientada a producir transformaciones estructurales. Esta tensión muestra una de las principales limitaciones del modelo: cuando los estándares se conciben solo como verificación, se diluye el sentido político del proceso y se reduce a acciones puntuales sin impacto en la cultura universitaria[68].

Las consultoras a cargo de la sistematización subrayan que, si bien el Sello demostró la factibilidad de transversalizar el enfoque de género, la transformación cultural no puede reducirse a acciones aisladas ni acelerarse en plazos cortos, pues supone cuestionar estructuras de poder y resistencias arraigadas: “El enfoque de género debe ser entendido como una tarea permanente de revisión crítica, más que como un objetivo finito que se alcanza de una vez y para siempre”[69].

En síntesis, el Sello representa una oportunidad para avanzar hacia una universidad más democrática e igualitaria, pero su sostenibilidad exige compromiso estratégico de largo plazo, políticas sólidas y condiciones que trasciendan las voluntades individuales. Entre las proyecciones de mejora, las consultoras recomiendan simplificar el modelo reduciendo metas, estandarizando indicadores y priorizando lo sustantivo, además de institucionalizar procesos de autoevaluación, generar instrumentos de seguimiento ágiles y rediseñar las herramientas metodológicas con una guía práctica para construir metas e indicadores comunes[70].

Estos aprendizajes permiten proyectar un horizonte de mayor alcance, donde los avances se miden no solo en términos normativos o procedimentales, sino también en las transformaciones más sutiles y significativas de las prácticas diarias, las dinámicas de poder y las formas de interacción al interior de la

68 Bermúdez, F. (2012). “Transversalidad de género en el ámbito universitario. El caso de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)”. *Géneros. Revista de investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género*, 19(11), 37-55.

69 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile. Pág. 62.

70 Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

universidad[71]. Es precisamente en esta línea donde emerge la necesidad de imaginar un Índice Multidimensional de Efectividad en Género (IME-Género), capaz de superar la lógica de verificación formal para dar paso a un modelo de evaluación que integre sostenibilidad, eficiencia e innovación como principios orientadores de un cambio estructural en la educación superior.

4. EL IME Y SU PROYECCIÓN HACIA UN IME-GÉNERO

El Índice Multidimensional de Efectividad (IME) se presenta como una innovación disruptiva frente a los modelos tradicionales de evaluación de programas, que suelen centrarse en la verificación *ex post* del cumplimiento de metas. Su lógica invierte este enfoque: no busca comprobar el cumplimiento de los objetivos, al final del camino. Sino anticipar alertas tempranas, visibilizar nudos críticos y abrir trayectorias de mejora antes de que las fallas se consoliden. De este modo, desplaza la evaluación como una herramienta de control hacia un mecanismo de aprendizaje y gestión institucional.

En términos técnicos, el IME es un índice porque condensa información diversa en un rango que va de 0 a 1, permitiendo comparaciones consistentes y observaciones de tendencia. No obstante, su potencia radica en que no mide una variable aislada, sino la efectividad de un programa, entendida como su capacidad real de cumplir el propósito para el cual fue diseñado. Esa efectividad se observa en clave multidimensional, ya que no es posible capturarla desde un único indicador, sino a partir de un entramado de dimensiones que, al articularse, entregan una visión integral de cómo opera un sistema.

El diseño del IME se estructura en ocho dimensiones, cada una subdividida en subdimensiones e indicadores específicos que permiten observar con mayor precisión los fenómenos que se buscan evaluar. Estas dimensiones no se leen de manera aislada, sino que se integran en una lógica jerárquica que va desde el nivel de indicador hasta la lectura global del programa, entregando tanto panoramas generales como información específica para orientar la toma de decisiones. La incorporación de una rúbrica de tres niveles —Alerta, Mínimo funcional y Efectividad— refuerza esta propuesta, pues no se limita a medir el cumplimiento de mínimos, sino que establece escenarios posibles de desempeño y define con claridad dónde se ubican las oportunidades de mejora.

Uno de los principales aportes del IME es que involucra directamente a los equipos que gestionan los programas. Más que imponer una mirada externa, habilita un proceso de autoobservación institucional, donde las personas encargadas de implementar las políticas pueden reconocer con evidencia qué funciona, qué no y por qué. Este carácter participativo evita que el índice se reduzca a un mero checklist y lo convierte en un dispositivo de innovación organizacional, capaz de alinear distintos niveles de la institución en torno a una misma lógica de efectividad.

4.1. Del IME al IME-Género: Un salto estratégico

El aprendizaje acumulado en la aplicación del IME abre la posibilidad de proyectar un IME-Género, concebido como una herramienta específica para la institucionalización del enfoque de género en la educación superior. Mientras modelos como el Sello Genera Igualdad han permitido instalar estándares verificables, sus límites también han sido evidentes, al reducir su operacionalización a metas, sin traducirse necesariamente o de manera sostenible en transformaciones sustantivas.

El IME-Género se plantea como un instrumento capaz de superar esa lógica, midiendo no solo el cumplimiento formal, sino la efectividad real de las transformaciones institucionales en materia de género. Al incorporar indicadores vinculados a corresponsabilidad social en el cuidado, interseccionalidad, redistribución de tiempos, representación en espacios de poder, entre otros, el IME-Género permite observar si las medidas implementadas generan cambios sostenibles o si permanecen en el plano declarativo, y así, entregar evidencia sobre si las políticas, protocolos y acciones universitarias logran reducir brechas, transformar prácticas institucionales y consolidar nuevas formas de convivencia.

Además, su estructura en series de tiempo ofrece un valor político: al producir evidencia periódica y comparable, el IME-Género se convierte en un mecanismo de resistencia frente a retrocesos, dificultando el desmantelamiento silencioso de políticas y fortaleciendo la capacidad de las comunidades universitarias para defender sus avances frente a eventuales arremetidas conservadoras. A la vez, fortalece el valor público de la universidad al alinearse con compromisos internacionales como la Agenda 2030 o la Plataforma de Acción de Beijing, consolidando la transversalización de género no solo como obligación normativa, sino como parte de la misión pública de la educación superior. De este modo, contribuye a consolidar procesos de institucionalización de género que no dependan exclusivamente de la voluntad política coyuntural, sino que se sostengan como prácticas arraigadas en la vida universitaria.

71 Rigat-Pflaum, M. (2008). “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”. *Nueva Sociedad*, 218, 40-56.

4.2. Limitaciones y estrategias de mitigación

Toda innovación conlleva riesgos, y el IME no es la excepción. Reconocer sus limitaciones es fundamental para asegurar que su implementación contribuya efectivamente a la mejora institucional y no se transforme en un nuevo dispositivo de formalización vacía.

Entre las principales limitaciones se identifican cuatro: a) posibles sesgos derivados de la autoevaluación y la heterogeneidad de capacidad operativa entre unidades; b) riesgo de reificación del checklist si la herramienta se utiliza únicamente para certificación; c) necesidad de disponer de series temporales robustas que permitan detectar tendencias con validez; y d) carga administrativa adicional para los equipos si los procesos de captura y reporte no se automatizan adecuadamente.

Frente a ello, el modelo propone medidas de mitigación que buscan preservar la lógica de mejora continua. Estas incluyen capacitaciones y acompañamiento técnico local, auditorías metodológicas o validaciones externas periódicas, y un diseño de plataforma automatizado que reduzca la carga de los equipos. Además, la calibración participativa de pesos y umbrales asegura pertinencia contextual, mientras que un plan de comunicación que enfatice el carácter de herramienta de mejora —y no de control sancionador— contribuye a consolidar la apropiación institucional del sistema.

4.3. Hacia un horizonte de sostenibilidad e innovación

Un aspecto distintivo del IME es su modelo de expansión mediante un esquema de licenciamiento con propósito público, inspirado en enfoques que conciben la innovación como un bien social[72]. Con ello, se reconoce su valor público y así, no se restrinja a lógicas comerciales, sino que contribuya de manera directa a la función social de las universidades y a los compromisos internacionales en materia de igualdad y no discriminación.

El IME inaugura una manera distinta de concebir la efectividad institucional: no como un dato estático que se mide al final de un proceso, sino como un ciclo dinámico de aprendizaje, corrección y mejora continua. Su proyección como IME-Género representa una oportunidad estratégica para las universidades, que requieren avanzar más allá de lo normativo hacia modelos de transversalización que sean verificables, sostenibles e innovadores.

72 Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Editorial Taurus.

Nissen, R. N. & Asay, C. D. (2022). “Creative Commons and the Public Interest”. *Journal of Open Access Policy*, 5(1), 45-64.

Un aporte adicional del IME-Género radica en su capacidad para alimentar la producción de conocimiento situado. Los datos generados por el índice no solo cumplen una función de gestión institucional, sino que también constituyen insumos valiosos para la investigación académica y la reflexión crítica en torno a las desigualdades de género. De esta manera, el IME-Género contribuye a consolidar la transversalización como un campo académico y socialmente relevante, en que la innovación metodológica se articula con la misión pública de las universidades y con la necesidad de producir evidencia que oriente tanto las políticas institucionales como la agenda pública nacional.

La institucionalización del enfoque de género, tantas veces reducida a protocolos o estructuras administrativas, encuentra en el IME-Género una vía para traducirse en transformaciones sustantivas de las culturas y estructuras universitarias. Con ello, se abre una ventana de oportunidad para que la igualdad deje de ser un horizonte retórico y se convierta en una práctica efectiva, sostenida y socialmente relevante.

5. RECOMENDACIONES

El diagnóstico y la evidencia muestran que la transversalización de género en las universidades chilenas no puede seguir dependiendo únicamente de la voluntad política o de la fragmentación de esfuerzos. Se requiere avanzar hacia un modelo integral y sostenible que combine innovación metodológica, compromiso institucional y políticas públicas claras. Las siguientes recomendaciones buscan orientar este proceso.

a. Consolidar el enfoque de género como mandato estructural en las universidades

- Integrar indicadores de género en los planes de desarrollo institucional, con presupuestos asignados y mecanismos de rendición de cuentas.
- Establecer ciclos de evaluación continua (por ejemplo, cada dos años) para monitorear avances y detectar retrocesos.

b. Adoptar el IME-Género como herramienta de medición y mejora continua

- Implementar el índice en universidades estatales como experiencia piloto y escalar progresivamente a todo el sistema de educación superior.
- Usar los resultados del IME-Género no como sanción, sino como insumo estratégico para la planificación institucional.

c. Garantizar sostenibilidad y blindaje frente a retrocesos políticos

- Generar marcos regulatorios que hagan obligatoria la evaluación periódica de la efectividad en género, más allá de cambios de autoridades.
- Articular el IME-Género con los criterios de acreditación de la CNA, asegurando que la igualdad de género sea evaluada como componente esencial de la calidad universitaria.

d. Fortalecer capacidades institucionales y reducir desigualdades internas

- Asegurar programas de formación continua en género para autoridades, académicos/as y funcionarios/as.
- Establecer mecanismos diferenciados de apoyo a facultades o unidades con menor capacidad operativa, evitando que la desigualdad interna reproduzca brechas en la implementación.

e. Incorporar la perspectiva interseccional y de cuidados como ejes estratégicos

- Incluir la corresponsabilidad social del cuidado en los indicadores del IME-Género, reconociendo cómo impacta en las trayectorias académicas.
- Diseñar políticas que atiendan simultáneamente a género, clase, etnia, discapacidad, orientación sexual y territorio, en línea con los marcos internacionales de justicia interseccional.

f. Promover un modelo de innovación con propósito público

- Establecer un esquema de licenciamiento mixto para el IME-Género: gratuito para instituciones públicas y con modalidades diferenciadas para privadas bajo compromisos de impacto social.
- Difundir los resultados del IME-Género de manera pública y accesible, reforzando la transparencia y la producción de conocimiento situado.

g. Escalar el modelo a la agenda país y regional

- Incorporar el IME-Género como herramienta de innovación aplicable más allá de las universidades, habilitando su adaptación en otros organismos del Estado y en instituciones de la sociedad civil.

6. CONCLUSIÓN: HACIA UN HORIZONTE SOSTENIBLE DE IGUALDAD SUSTANTIVA

6.1 Recapitulación del problema

Durante las últimas décadas, el enfoque de género ha sido progresivamente incorporado en marcos normativos nacionales e internacionales, impulsando reformas, leyes y compromisos que buscan avanzar hacia la igualdad y la no discriminación. Las universidades han incorporado este enfoque, y en particular la Universidad de Chile ha sido pionera en localizar una transversalización de género por medio de la implementación del Sello Genera Igualdad, constituyendo una experiencia piloto y replicable para las distintas unidades al interior de nuestra casa de estudio.

Los procesos enfrentados dejan lecciones invaluables y uno de los puntos más complejos es el marco de tratamiento técnico-administrativo de la desigualdad de género, donde las soluciones se abordan como asuntos puntuales o burocráticos, en lugar de comprenderse como fenómenos estructurales, complejos y dinámicos. De esta manera, la creación de protocolos, unidades de género o capacitaciones se convierte en un fin en sí mismo, sin cuestionar ni alterar las jerarquías institucionales. Como advierte Buquet[73], las lógicas burocráticas saturan el espacio universitario y no necesariamente se traducen en cambios con impacto directo en la vida de quienes habitan estos territorios.

Así, cuando las acciones institucionales carecen de continuidad, presupuesto, liderazgo o mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas, se generan falsas expectativas, produciendo una brecha o desfase entre lo formal y lo sustantivo. Esto explica por qué, muchas veces, los procesos de transformación de género en las universidades producen la sensación de “mucho ruido y pocas nueces”: se realizan múltiples acciones, pero pocas logran consolidarse como cambios estructurales profundos y sostenibles.

6.2 El aporte del IME-Género como innovación institucional

A partir del aprendizaje acumulado con la implementación del Índice Multidimensional de Efectividad (IME), surge la propuesta del IME-Género como una herramienta estratégica para avanzar en la institucionalización del enfoque de género en la educación superior. Esta nueva versión del índice no se limita a verificar si las universidades han adoptado protocolos o normativas con perspectiva de género. Su objetivo es más ambicioso: busca medir si esas acciones

73 Buquet, A. (2011). “Transversalización de la perspectiva de género en la educación superior. Problemas conceptuales y prácticos”. Perfiles Educativos, 33, 211-225.

están generando avances sostenibles en las estructuras institucionales, en lugar de quedarse en el plano declarativo o meramente simbólico.

El IME-Género introduce una mirada crítica al incorporar indicadores que permiten observar dimensiones clave del enfoque de género. Con ello, posibilita evaluar no solo el cumplimiento formal de ciertos estándares, sino también el impacto real de las políticas en la vida cotidiana de las comunidades universitarias.

Uno de sus principales aportes es su capacidad para generar evidencia periódica y comparable en el tiempo, convirtiéndose en un mecanismo de resistencia institucional frente a retrocesos o cambios coyunturales. En contextos donde los avances en igualdad de género son frágiles o vulnerables a cambios políticos, contar con datos sólidos permite fortalecer la defensa de lo logrado y sostener una agenda transformadora.

6.3 Urgencia y oportunidad para Chile

El país enfrenta hoy una ventana de oportunidad. Acelerar la respuesta institucional en materia de género exige convicción política, colaboración interuniversitaria y herramientas innovadoras que aseguren resultados sostenibles. El IME-Género ofrece una vía concreta para transitar desde la retórica a la efectividad y desde la fragmentación a la sostenibilidad.

La transversalización del enfoque de género en las universidades chilenas demanda una transformación profunda que vaya más allá de protocolos o normativas, apuntando a modificar las estructuras institucionales, las formas de producción del conocimiento y los vínculos con la sociedad[74]. En este contexto, el compromiso público universitario surge como un componente estratégico para avanzar hacia una universidad más inclusiva, justa y conectada con su entorno.

Muchas veces, los tiempos de las universidades tienden a ser lentos e incluso autorreferenciales, y esa lentitud se acentúa cuando las instituciones se desconectan de lo social y operan como “torres de marfil” o “castillos de cristal”. Las universidades no son espacios neutros ni aislados, sino actores políticos insertos en contextos sociales dinámicos. Su vinculación con las comunidades, movimientos sociales y demandas ciudadanas responde tanto a un imperativo ético como a un requerimiento de las políticas públicas[75], y ofrece nuevas oportunidades para incidir en procesos de transformación estructural, especialmente desde una perspectiva de género.

74 Squires, J. (2005). “Is mainstreaming transformative? theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation”. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*.

75 OECD (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing.

Ahora bien, este compromiso público puede sostenerse desde un IME-Género como dispositivo replicable en la educación superior, una innovación que incentive la transversalización del género con un plan y programa a nivel país. Si la Universidad de Chile ha sido protagonista en la creación de procesos de innovación y tecnología, el IME-Género propone una tecnología de evaluación que combina rigurosidad técnica, participación institucional y compromiso transformador.

Su carácter innovador radica en al menos tres dimensiones clave. Primero, en el plano metodológico, se trata de una herramienta multidimensional, dinámica y anticipatoria, capaz de generar evidencia periódica sobre la efectividad real de las políticas de género. Esta evidencia no solo informa, sino que orienta la gestión y la toma de decisiones, fortaleciendo una cultura organizacional basada en el aprendizaje y la mejora continua. En segundo lugar, el IME-Género es una tecnología alineada con un propósito público claro: contribuir al cierre de brechas de género y avanzar hacia instituciones más justas, inclusivas y democráticas. Al incorporar dimensiones como la corresponsabilidad en los cuidados, la representación en espacios de poder y la interseccionalidad, no solo mide, sino que visibiliza desigualdades estructurales que muchas veces permanecen ocultas bajo el cumplimiento formal. Finalmente, es un mecanismo de sostenibilidad institucional que permite resguardar los avances en igualdad de género mediante evidencia robusta, periódica y comparable, fortaleciendo la capacidad de las comunidades universitarias para defender y profundizar sus logros.

El IME-Género no es solo una herramienta técnica o una plataforma de gestión: es una tecnología social al servicio del bien común, que pone el conocimiento y los datos en orientación de la transformación institucional. Encarna así una innovación con propósito público, que permite imaginar su aplicación en instituciones del Estado y de la sociedad civil. Capaz de orientar políticas públicas de manera sistemática, evitar retrocesos y acelerar transformaciones en distintos ámbitos de la vida social, el IME-Género se plantea como respuesta concreta a desafíos colectivos urgentes.

Los modelos tradicionales de universidad, centrados casi exclusivamente en investigación y docencia y que buscan posicionamiento en rankings internacionales, se tensionan. En ese marco, las actividades relacionadas con el compromiso social suelen ser comprendidas como secundarias o marginales, sin efectos claros en la carrera académica ni incentivos para su desarrollo. La transversalización del enfoque de género obliga a disputar este modelo, integrando el compromiso público como una función sustantiva y transversal a la docencia, la investigación y la gestión.

En definitiva, avanzar en la transversalización de género requiere reconfigurar los marcos de reconocimiento y evaluación académica, valorizando el compromiso público como una dimensión sustantiva del quehacer universitario, y no como una actividad periférica. Este cambio cultural e institucional es clave para consolidar universidades comprometidas con la equidad, la justicia y el bien común.

REFERENCIAS

Álvarez, S. (2001). *Feminisms and Institutionalism: Institutionalizing Women's Rights and Gender Equality in Latin America*. NACLA Report.

Bermúdez, F. (2012). "Transversalidad de género en el ámbito universitario. El caso de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)". *Géneros. Revista de investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género*, 19(11), 37-55.

Bhowmik, D. (2023). "Gender Inequality in Higher Education and Research". *Business Ethics and Leadership*, 7(3), 108-119. DOI: https://doi.org/10.61093/bel.7(3).108-119.2023

Bonder, G. (2001). *La equidad de género en la educación superior en América Latina: Una agenda para el cambio*. UNESCO-IESALC.

Bourdieu, P. (2000) *La Dominación Masculina*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.

Buquet, A. (2011). "Transversalización de la perspectiva de género en la educación superior. Problemas conceptuales y prácticos". *Perfiles Educativos*, 33, 211-225.

Burman, J. y Jacobi, P. (2020). *Políticas universitarias de género y feminismos institucionales en disputa*. CLACSO.

Connell, R. W. (2015). *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Polity Press.

Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Comisión de Igualdad de Género (2021). Experiencias y prácticas de transversalidad de género en el currículum en universidades chilenas. https://pucv.cl/uuaa/site/docs/20230726/20230726100601/experiencias_y_practicas_de_transversalidad_de_genero_en_el_curriculum.pdf

Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*. University of Chicago Legal Forum.

De Lauretis, T. (1987). *Technologies of Gender: Essays on Theory, Film, and Fiction*. Bloomington: Indiana University Press.

Dirección de Igualdad de Género (DIGEN) (2023). *Modelo de certificación universitaria en estándares de igualdad de género: Sello Genera Igualdad*. Universidad de Chile.

Franch, C., Troncoso, L., Hernández, P., Castro, C. y Undurraga, J. (2022). *Guía de educación antisexista*. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Dirección de Género. DOI: https://doi.org/10.34720/wc4x-5z39

Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Herder. Barcelona, España.

Hill Collins, P. (2000). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Routledge.

Martínez Oyarce, L. y Quiroz Zárate, S. (2025). *Informe de sistematización segunda fase Sello Genera Igualdad en la Universidad de Chile 2022–2024*. Dirección de Igualdad de Género, Universidad de Chile.

Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Editorial Taurus.

Molyneux, M. (1985). "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua". *Feminist Studies*, 11(2), 227-254

Nagel, J. (2003). *Race, Ethnicity, and Sexuality: Intimate Intersections, Forbidden Frontiers*. Oxford University Press.

Nissen, R. N., & Asay, C. D. (2022). "Creative Commons and the Public Interest". *Journal of Open Access Policy*, 5(1), 45-64.

ONU Mujeres (2015). *Transformar la educación para la igualdad: El enfoque de género en la educación superior*. https://www.unwomen.org/es

Scott, J. W. (1986). "Gender: A useful category of historical analysis". *The American Historical Review*, 91(5), 1053-1075. DOI: https://doi.org/10.2307/1864376

UNESCO/IESALC (2021). *Género en la educación superior: políticas, prácticas y resistencias en América Latina*.

Rigat-Pflaum, M. (2008). "Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género". *Nueva Sociedad* (218), 40-56.

Squires, J. (2005). "Is mainstreaming transformative? theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*.

Verge, T., Ferrer-Fons, M. y González, M. (2017). "Resistance to mainstreaming gender into the higher education curriculum". *European Journal of Women's Studies*, 25(1), 86-101. DOI: https://doi.org/10.1177/1350506816688237

Walby, S. (2005). "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321-343. DOI: https://doi.org/10.1093/sp/jxi018

IV. TRABAJO

Las transformaciones tecnológicas y la digitalización han reconfigurado de manera profunda la naturaleza del trabajo, redefiniendo las relaciones entre producción, organización laboral y bienestar social. Nuevas formas de empleo, la automatización y la expansión de la economía de plataformas plantean desafíos sin precedentes para la regulación laboral, la seguridad social y la cohesión social. Al mismo tiempo, estas transformaciones abren oportunidades para repensar la productividad y el bienestar en clave humana, incorporando modelos de trabajo más flexibles, inclusivos y sostenibles. En este contexto, el trabajo se convierte en un núcleo articulador de la ciudadanía, la creatividad y la participación social, donde convergen dimensiones económicas, sociales y culturales.

Sin embargo, la desconexión entre políticas laborales, sistemas educativos y avances tecnológicos genera brechas significativas de empleabilidad, informalidad y precarización, afectando especialmente a jóvenes, mujeres y trabajadores en sectores informales. Las instituciones laborales tradicionales enfrentan dificultades para adaptarse al ritmo de los cambios productivos y para garantizar condiciones de trabajo decente y seguras en un entorno cada vez más digitalizado y globalizado. Las políticas de empleo, muchas veces, se limitan a medidas reactivas o focalizadas, sin integrar estrategias de formación continua, regulación dinámica y acompañamiento a los trabajadores en la transición tecnológica. Esta situación evidencia la necesidad de colaboración interinstitucional que considere la interacción entre actores, la regulación laboral, los sistemas educativos y los dispositivos de protección social, con el fin de promover un desarrollo laboral inclusivo y sostenible.

La línea de innovación "Trabajo" del CLIPP aborda estos desafíos mediante un enfoque transdisciplinario que integra economía, sociología y gestión de la innovación. Su propósito es, desde el análisis a los impactos de la transformación tecnológica en las trayectorias laborales, la organización del empleo y las políticas de capacitación, construyendo modelos que articulen flexibilidad, bienestar y equidad. Se estudian nuevas configuraciones de empleo —desde el teletrabajo y las modalidades híbridas hasta la economía de plataformas— evaluando sus efectos sobre la calidad de vida, la distribución del tiempo y las dinámicas de género y cuidado. Esta línea promueve la articulación de iniciativas que aborden riesgos de precarización, fomenten la participación de los actores y fortalezcan la cooperación entre empresas, sindicatos, universidades y organismos públicos.

Así, se enfatiza en la necesidad de comprender el trabajo como un sistema socio-técnico complejo, donde las prácticas organizacionales, las políticas de formación y las capacidades de los trabajadores interactúan con las innovaciones tecnológicas y los cambios en los mercados laborales. Abordar estas interacciones requiere metodologías que integren análisis de datos, estudios comparados y experimentación social, permitiendo anticipar riesgos y diseñar políticas adaptativas.

"Modalidades de trabajo flexibles: Síntesis de evidencia para informar el debate y las políticas públicas en chile", elaborado por Pablo Pérez Ahumada, Julieta Palma, Fabiana Ivankovic, Francisca Leiva Hidalgo, Daniela Olivares Collío y Teresa Barrera, investigadores e investigadoras del Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM), de la Universidad de Chile y financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Este documento reúne evidencia interdisciplinaria sobre los efectos de las modalidades de trabajo flexibles (MTF), como la flexibilidad horaria, el teletrabajo y la reducción de jornada. Su aporte central consiste en mostrar que, cuando son adoptadas de forma voluntaria, negociada colectivamente y con apoyo organizacional y sindical, las MTF contribuyen a mejorar la conciliación entre trabajo, vida personal y familiar, además de incrementar la satisfacción laboral y reducir el estrés. Sin embargo, la investigación advierte que, en ausencia de sindicatos fuertes y en contextos donde estas medidas se imponen unilateralmente, pueden deteriorar las condiciones de empleo, profundizar la inseguridad y reproducir desigualdades de género en la organización doméstica y en el cuidado. En diálogo con los otros *policy briefs* de este capítulo, este trabajo enfatiza la necesidad de diseñar políticas que regulen las MTF para potenciar sus beneficios y mitigar sus riesgos, contribuyendo así a un debate más equilibrado y robusto sobre el futuro del trabajo en Chile.

"Hacia un umbral de suficiencia como criterio rector del salario mínimo en Chile" este *policy brief* aborda la determinación de un salario mínimo basado en criterios de suficiencia económica, aportando evidencia y propuestas que enriquecen la discusión sobre políticas laborales y de equidad social. El documento ha sido elaborado por Gonzalo Durán S., Constanza Ávila N., Martina Olivares A., Santiago Rosselot L. y Marco Kremerman S., pertenecientes al Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y Fundación SOL. El aporte central de este consiste en proponer un umbral de suficiencia como criterio rector del salario mínimo, ofreciendo recomendaciones orientadas a la implementación de políticas públicas que fortalezcan la justicia económica y la protección social de los trabajadores. En relación con los otros aportes reunidos en este capítulo, este trabajo enfatiza la integración de evidencia económica y social para fundamentar decisiones de política salarial, contribuyendo así a un panorama más amplio y articulado sobre la construcción de un sistema de salarios mínimos más justo y sostenible en Chile.

1. MODALIDADES DE TRABAJO FLEXIBLES: SÍNTESIS DE EVIDENCIA PARA INFORMAR EL DEBATE Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE

Pablo Pérez Ahumada
Departamento de Sociología
Director Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM),
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0410-0725
pabloperez@uchile.cl

Julieta Palma Palma
Departamento de Sociología
Directora Alterna Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM),
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2443-3858
jpalma@uchile.cl

Fabiana Ivankovic Silva
Núcleo Milenio en Política laboral y
Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM)
fabiana.ivankovic@ug.uchile.cl

Francisca Leiva Hidalgo
Núcleo Milenio en Política laboral y
Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM)
francisca.leiva.h@gmail.com

Daniela Olivares Collío
Núcleo Milenio en Política laboral y
Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM)
danielaolivarescollio@gmail.com

Teresa Barrera Brassesco
Núcleo Milenio en Política laboral y
Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM)
tbarrera.br@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la sociedad chilena —al igual que muchas otras en el mundo— ha experimentado transformaciones aceleradas en la organización del trabajo, en gran medida impulsadas por los cambios asociados a la pandemia

del COVID-19. En este contexto, la necesidad de compatibilizar de manera más efectiva las esferas laboral, personal y familiar ha favorecido la expansión de las denominadas Modalidades de Trabajo Flexibles (MTF). Estas se definen como arreglos laborales que otorgan a trabajadores y trabajadoras un mayor grado de autonomía respecto de la jornada, el lugar o la forma en que realizan sus actividades laborales, incluyendo el teletrabajo, los esquemas híbridos, las jornadas adaptables y la reducción de horas[1]. Su propósito principal es facilitar la conciliación entre el trabajo y la vida personal, aunque la literatura muestra que sus efectos varían según las condiciones del mercado laboral, las formas familiares y las normas de género vigentes[2]. Es importante distinguir entre aquellas modalidades adoptadas libremente por trabajadores y trabajadoras y las que son impulsadas desde arriba por las empresas. En este último caso, las estrategias de flexibilidad tienden a deteriorar las condiciones de empleo, contraviniendo así las orientaciones pro-trabajador/a que inspiran las MTF[3].

Desde 2022, Chile ha impulsado un conjunto de reformas legales que marcan un cambio sustantivo en la regulación laboral. Entre estas destacan la regulación del trabajo a distancia (Leyes 21.342 de 2021 y 21.220 de 2022), medidas de conciliación familia-trabajo para personas con responsabilidades de cuidado (Ley 21.645) y la reducción gradual de la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales (Ley 21.561), la que se implementará progresivamente hasta 2028, beneficiando a aproximadamente seis millones de personas.

Estas iniciativas han sido concebidas con el propósito explícito de mejorar la conciliación entre trabajo y vida personal, y han sido recibidas con entusiasmo tanto por la ciudadanía como por distintos actores sociales y políticos. Sin embargo, y pese a la abundante literatura sobre MTF, ella se concentra principalmente en Estados Unidos y Europa, lo que limita la posibilidad de anticipar sus efectos reales en el contexto chileno[4]. Ello se explica en tanto el marco socioeconómico y las dinámicas laborales nacionales difieren de aquellos países que concentran la evidencia disponible.

Adicionalmente, no existe consenso en la literatura internacional sobre si los beneficios potenciales de las MTF —mayor autonomía, satisfacción laboral, conciliación y bienestar— superarán a los riesgos potenciales, como el refuerzo de desigualdades de género en el trabajo doméstico y de cuidado[5], el debilitamiento de la acción colectiva en el lugar de trabajo[6] o la segmentación del acceso según tipo de empleo y sector económico[7].

En este escenario, la urgencia no radica únicamente en implementar nuevas modalidades de organización del trabajo, sino también en generar y sistematizar evidencia empírica rigurosa que permita evaluar sus impactos en el contexto chileno. La ausencia de estudios nacionales limita la posibilidad de anticipar si estas reformas contribuirán efectivamente a mejorar la conciliación laboral,

1 Chung, H. & van der Lippe, T. (2020). “Flexible working, work–life balance, and gender equality: Introduction”. *Social Indicators Research*, 151(2), 365-381.

2 Wheatley, D. (2017). “Autonomy in paid work and employee subjective well-being”. *Work and Occupations*, 44(3), 296-328. DOI: https://doi.org/10.1177/0730888417697232

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

Arman, R., Gillberg, N. & Norbäck, M. (2021). “Alone at work: Isolation, competition and co-dependency in flexibilised retail”. *Economic and Industrial Democracy*, 42(4), 1254–1281. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X19861669

Jansen, G. (2020). “Solo Self-Employment and Membership of Interest Organizations in the Netherlands: Economic, Social, and Political Determinants”. *Economic and Industrial Democracy*, 41(3), 512-39. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X17723712

3 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. y Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, 65(2), 256–278. DOI: https://doi.org/10.2307/2657440

McBride, J. & Martínez Lucio, M. (2016). “Disaggregating and reaggregating work: Workers, management and the struggle over creating coherency and purpose in a context of work degradation”. *Human Resource Management Journal*, 26(4), 490–504. DOI: https://doi.org/10.1111/1748-8583.12118

O’Sullivan, M., Lavelle, J. Turner, T. et al. (2021). “Employer-Led Flexibility, Working Time Uncertainty, and Trade Union Responses: The Case of Academics, Teachers and School Secretaries in Ireland”. *Journal of Industrial Relations*, 63(1), 49–72. DOI: https://doi.org/10.1177/0022185620960198.

4 Arman, R., Gillberg, N. & Norbäck, M. (2021). “Alone at work: Isolation, competition and co-dependency in flexibilised retail”. *Economic and Industrial Democracy*, 42(4), 1254-1281. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X19861669

Chung, H. & van der Lippe, T. (2020). “Flexible working, work–life balance, and gender equality: Introduction”. *Social Indicators Research*, 151(2), 365-381.

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

Wang, S. & Cheng, C. (2024). “Opportunity or exploitation? A longitudinal dyadic analysis of flexible working arrangements and gender household labor inequality”. *Social Forces*, 102(4), 1446-1466. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/soad125

5 Wang, S., & Cheng, C. (2024). “Opportunity or exploitation? A longitudinal dyadic analysis of flexible working arrangements and gender household labor inequality”. *Social Forces*, 102(4), 1446-1466. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/soad125

6 Pernicka, S. (2006). “Organizing the self-employed: Theoretical considerations and empirical findings”. *European Journal of Industrial Relations*, 12(2), 125-142. DOI: https://doi.org/10.1177/0959680106065024

Vandaele, K. & Leschke, J. (2010). *Following the ‘organising model’ of British unions? Organising non-standard workers in Germany and the Netherlands (Working Paper 2010.02)*. ETUI. http://www.ssrn.com/abstract=2264064

7 Petrongolo, B. & Ronchi, M. (2020). “Gender gaps and the structure of local labor markets. *Labour Economics”*, 64. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101819

Berniell, I., Berniell, L., De la Mata, D., Edo, M. & Marchionni, M. (2021). “Gender gaps in labor informality: The motherhood effect”. *Journal of Development Economics*, 150. DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106225

personal y familiar, o si, por el contrario, podrían reforzar desigualdades de género, debilitar formas de organización colectiva o acentuar segmentaciones en el mercado laboral. Este *policy brief* busca presentar una síntesis de la evidencia internacional disponible sobre los efectos de las MTF, con el propósito de iluminar el debate público y ofrecer referentes comparativos. Más adelante, nuestro Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM) avanzará en la producción de evidencia empírica propia, examinando los impactos de las políticas de MTF implementadas en Chile en tres ámbitos: las relaciones laborales, la vida familiar y doméstica, y la participación política y comunitaria de los trabajadores y trabajadoras del país. De este modo, la evidencia internacional servirá como punto de partida para la generación de conocimiento local, capaz de orientar el diseño e implementación de políticas en el país.

2. ¿QUÉ MUESTRA LA EVIDENCIA DISPONIBLE EN TORNO A ESTAS MEDIDAS?

La literatura internacional ha analizado con detalle las MTF bajo distintas denominaciones y marcos conceptuales. Existe consenso en que su potencial para favorecer la conciliación es significativo; sin embargo, los hallazgos sobre sus impactos concretos son heterogéneos y, en muchos casos, contradictorios. A continuación, se presenta una síntesis de la evidencia disponible sobre tres tipos de MTF —reducción de jornada laboral, teletrabajo y medidas de conciliación— y sus impactos en tres ámbitos centrales de la vida de las personas: relaciones laborales; vida familiar y doméstica; y participación política y comunitaria.

Relaciones laborales

En el ámbito laboral, los efectos de las MTF distan de ser homogéneos y dependen en gran medida de la forma en que se implementan. Cuando trabajadores y trabajadoras pueden optar libremente por acogerse a ellas, los estudios muestran mejoras claras en su bienestar laboral[8]. En cambio, cuando estas modalidades son introducidas como instrumentos de flexibilización desde la dirección de la empresa, suelen traducirse en un deterioro de las condiciones de empleo. Ello no solo afecta el bienestar individual, sino que también incrementa el aislamiento de los y las trabajadoras, debilitando los vínculos colectivos y reduciendo las posibilidades de organización sindical y acción colectiva[9].

En línea con esto, la evidencia internacional sugiere que, si bien las MTF pueden contribuir a reducir el estrés y la ansiedad asociados al empleo[10], también pueden generar sentimientos de inseguridad y aislamiento laboral[11]. Asimismo, si bien quienes trabajan en MTF (particularmente quienes trabajan a distancia y disponen de horarios flexibles) tienden a reportar mayores niveles de satisfacción, dicho efecto positivo ocurre especialmente cuando la modalidad no es impuesta por la gerencia[12]. Finalmente, cuando las MTF son implementadas como resultado de la demanda de los trabajadores, ellas funcionan como una señal simbólica de preocupación de la empresa hacia su personal. Ello refuerza la confianza en la organización, eleva el compromiso de los trabajadores y se traduce en menores niveles de rotación y ausentismo[13]. Dichos efectos positivos no suelen encontrarse, sin embargo, cuando las MTF son impuestas de manera unilateral por las empresas.

Teniendo en cuenta esta evidencia, las investigaciones internacionales sobre MTF indican que la implementación de políticas de flexibilidad horaria, teletrabajo y reducción de la jornada laboral suelen tener efectos positivos en las relaciones laborales, siempre y cuando se resguarde la capacidad de los/as trabajadores/as para incidir en cómo dichas políticas son implementadas.

8 Siha, S. M. & Monroe, R. W. (2006). “Telecommuting’s past and future: A literature review and research agenda”. *Business Process Management Journal*, 12(4), 455-482. DOI: https://doi.org/10.1108/14637150610678078

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

9 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, 65(2), 256-278. DOI: https://doi.org/10.2307/2657440

McBride, J. & Martínez Lucio, M. (2016). “Disaggregating and reaggregating work: Workers, management and the struggle over creating coherency and purpose in a context of work degradation”. *Human Resource Management Journal*, 26(4), 490-504. DOI: https://doi.org/10.1111/1748-8583.12118

10 Çivilidağ, A. & Durmaz, Ş. (2024). “Examining the relationship between flexible working arrangements and employee performance: A mini review”. *Frontiers in Psychology*, 15. DOI: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1398309

11 Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

12 Siha, S. M. & Monroe, R. W. (2006). “Telecommuting’s past and future: A literature review and research agenda”. *Business Process Management Journal*, 12(4), 455-482. DOI: https://doi.org/10.1108/14637150610678078

13 Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

Flexibilidad horaria

La evidencia sobre flexibilidad en los horarios de trabajo está asociada a mejoras en el rendimiento, el bienestar y el compromiso laboral. Un meta-análisis reciente encontró una correlación positiva moderada entre la flexibilidad horaria y el desempeño del/a trabajador/a (entendido como cumplimiento de tareas, calidad del trabajo, tiempo de respuesta, entre otros), incluyendo satisfacción laboral, reducción del estrés y mejor armonía trabajo-familia[14]. Además, disponer de autonomía en la gestión del tiempo disminuye la ansiedad laboral y fortalece la confianza en la organización, lo que contribuye a la retención de personal y a una menor rotación[15]. Estos efectos son más notables cuando los empleados perciben que la medida responde a un interés genuino de la empresa por su bienestar, reforzando la lealtad y la identificación con el lugar de trabajo.

Teletrabajo

El teletrabajo ha mostrado efectos ambivalentes. Por un lado, revisiones sistemáticas destacan que esta modalidad otorga mayor control sobre las tareas, reduce tiempos de traslado y puede mejorar el equilibrio entre vida laboral y personal, incrementando la satisfacción y el compromiso[16]. Asimismo, el teletrabajo suele vincularse a mayor autonomía y a una reducción del estrés derivado de la rigidez organizacional[17]. Sin embargo, también se reportan riesgos de aislamiento social, debilitamiento de la participación sindical y menores oportunidades de desarrollo profesional, lo que puede afectar la sociabilidad laboral y generar desigualdades en la trayectoria de carrera[18]. Por ello, los efectos positivos del teletrabajo dependen de que existan canales efectivos de comunicación, confianza y apoyo institucional.

Reducción de la jornada

La evidencia sugiere que la reducción de jornada puede mejorar el bienestar al disminuir el desgaste y el estrés, pero también está fuertemente asociada a empleos de menor calidad. En el caso estadounidense, Kalleberg, Reskin y Hudson[19] muestran que los empleos de medio tiempo o en arreglos no estándar presentan mayor inseguridad, menores salarios y escaso acceso a beneficios laborales, lo que impacta negativamente en la satisfacción y la estabilidad. Al mismo tiempo, la reducción de jornada puede limitar la sindicalización y la participación colectiva, al fragmentar a la fuerza laboral y debilitar la negociación[20]. A pesar de ello, cuando se implementa como medida voluntaria y protegida, puede favorecer la retención de trabajadores que de otro modo abandonarían el empleo, especialmente en contextos de alta carga de cuidados[21].

14 Çivilidağ, A. & Durmaz, Ş. (2024). “Examining the relationship between flexible working arrangements and employee performance: A mini review”. *Frontiers in Psychology*, 15. DOI: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1398309

15 Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

16 Siha, S. M. & Monroe, R. W. (2006). “Telecommuting’s past and future: A literature review and research agenda”. *Business Process Management Journal*, *12*(4), 455–482. https://doi.org/10.1108/14637150610678078

17 Çivilidağ, A. & Durmaz, Ş. (2024). “Examining the relationship between flexible working arrangements and employee performance: A mini review”. *Frontiers in Psychology*, *15*, Article 1398309. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1398309

18 Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, *43*(3), 1340–1368. https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

19 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, *65*(2), 256–278. https://doi.org/10.2307/2657440

20 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, *65*(2), 256–278. https://doi.org/10.2307/2657440

21 Çivilidağ, A. & Durmaz, Ş. (2024). “Examining the relationship between flexible working arrangements and employee performance: A mini review”. *Frontiers in Psychology*, *15*, Article 1398309. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1398309

Figura IV-1. Síntesis de efectos de las MTF en las relaciones laborales

Tipo de política	**Bienestar del/a trabajador/a**	**Satisfacción laboral**	**Compromiso y retención**	**Participación sindical / sociabilidad**
Flexibilidad horaria	(+) Disminución el estrés laboral (Civilidag & Durmaz, 2024) (+) Disminución de la ansiedad laboral, mediado por la confianza en la dirección (Yunus & Mostafa, 2022)	(+) Aumento de la satisfacción laboral (Civilidag & Durmaz, 2024; Siha & Monroe, 2006)	(+) Puede aumentar el compromiso organizacional, reduciendo la rotación y absentismo (Civilidag & Durmaz, 2024)	
Teletrabajo	(+) Alivia estrés y ansiedad mediante el control sobre lugar y tiempo (Siha & Monroe, 2006) (+) Disminución de la ansiedad laboral, mediado por la confianza en la dirección (Yunus & Mostafa, 2022) (-) En mujeres mayor presión (Siha & Monroe, 2006)	(+) Aumento de la satisfacción laboral (Yunus & Mostafa, 2022) (+) Mayor satisfacción laboral, cuando no es obligatorio, especialmente para padres (Siha & Monroe, 2006) (-) Posible reducción de las perspectivas de carrera (Yunus & Mostafa, 2022) (-) Mayor cantidad de horas de trabajo. (Yunus & Mostafa, 2022)		(-) Debilitamiento de la participación sindical (Yunus & Mostafa, 2022) (-) Puede promover el aislamiento y bajar la socialización (Siha & Monroe, 2006; Yunus & Mostafa, 2022)
Reducción de jornada	(+) Disminución del estrés y la ansiedad (Yunus & Mostafa, 2022) (+) Aumenta la satisfacción con la vida (Shao, 2022) (+) Mejora el bienestar, si se mantiene el salario (Voglino, et al. 2022)	(-) Asociado a “malos empleos”, bajos salarios y falta de seguridad social (Kalleberg et al., 2000) (-) Aumento de inseguridad laboral (Kalleberg et al., 2000)	(+) Mayor confianza en la organización (Yunus & Mostafa, 2022)	(-) Puede excluir a trabajadores de la representación sindical (Kalleberg et al., 2000)

Nota: Efectos positivos se identifican con (+) y efectos negativos con (-).

Relaciones familiares y organización doméstica

La evidencia internacional sobre MTF muestra que sus impactos en la vida familiar se concentran en tres ámbitos principales. El primero, es el involucramiento parental, referido a la cantidad y calidad de las interacciones y al tiempo que madres y padres destinan al cuidado de hijos/as. El segundo, corresponde a la distribución de tareas domésticas y de cuidado, entendida como el reparto, según género y generación, de las actividades que se realizan de forma no remunerada dentro del hogar para la reproducción cotidiana de la vida, incluyendo tanto el mantenimiento del hogar como la atención directa a personas dependientes. El tercero, es el equilibrio/conflicto entre la vida laboral y familiar, definido como la percepción de compatibilidad entre las exigencias del empleo y las responsabilidades y actividades fuera del trabajo, así como sus efectos sobre el bienestar y la satisfacción vital. La investigación muestra que los resultados en estos tres ámbitos son heterogéneos y están condicionados por factores como el tipo de política implementada, los arreglos laborales de los hogares, las diferencias de género y los marcos culturales e institucionales en que estas medidas se aplican. Estos resultados se sintetizan en la figura 2.

Flexibilidad horaria

La investigación sobre flexibilidad horaria muestra efectos diferenciados según género y contexto laboral. En términos de involucramiento parental, mientras que para las madres el acceso a horarios flexibles suele traducirse en una mayor participación en actividades de cuidado activo, en los padres se observa con frecuencia el efecto contrario, pues tienden a ampliar sus horas de trabajo remunerado y a reducir el tiempo destinado al cuidado[22]. En el plano de la distribución de tareas domésticas y de cuidado, algunos estudios sugieren que la flexibilidad horaria puede favorecer un reparto más equitativo entre hombres y mujeres en empleos menos calificados y con menor remuneración[23]. Sin embargo, esta tendencia no se verifica de manera generalizada: persisten

22 Augustine, J. M., Kim, J. & Lee, M. (2023). “‘Parents’ Access to Flexible Work Arrangements and Time in Active Caregiving Activities”. *Journal of Family Issue*s, 45(4), 992-1018. DOI: https://doi.org/10.1177/0192513X231169653

Wanger, S. & Zapf, I. (2022). “For better or worse: How more flexibility in working time arrangements and parental leave experiences affect fathers’ working and childcare hours in Germany”. *Journal of Family Research*, 34(2), 582-614. DOI: https://doi.org/10.20377/jfr-644

23 Chung, H. & Booker, C. (2023). “Flexible Working and the Division of Housework and Childcare: Examining Divisions across Arrangement and Occupational Lines”. *Work, Employment and Society*, 37(1), 236-256. DOI: https://doi.org/10.1177/09500170221096586

Langner, L. A. (2017). “Flexible men and Successful Women: The Effects of Flexible Working Hours on German Couples’ Wages”. *Work, Employment and Society*, 32(4), 687-706. DOI: https://doi.org/10.1177/0950017017708161

expectativas sociales que cargan sobre las mujeres la mayor parte del trabajo no remunerado[24], e incluso se ha documentado un reforzamiento de los roles de género tradicionales en ciertos contextos[25]. En relación con el equilibrio vida laboral–familiar, la flexibilidad horaria se asocia a una reducción del conflicto trabajo–familia, especialmente cuando se implementa junto con políticas de apoyo al cuidado infantil[26], y a una mejora en la satisfacción vital gracias al alivio de cargas psicosociales y económicas[27]. No obstante, este efecto positivo puede verse limitado por la persistencia del estigma hacia las mujeres que utilizan estas modalidades debido a sus responsabilidades familiares[28].

Teletrabajo

La evidencia sobre teletrabajo revela impactos ambivalentes en la vida familiar. En lo referido al involucramiento parental, diversos estudios muestran que esta modalidad puede incrementar la participación en el cuidado infantil, tanto de padres como de madres[29]. Sin embargo, su uso es diferenciado por género: mientras que las mujeres tienden a destinar mayor tiempo al cuidado cuando teletrabajan, los hombres lo utilizan para reorganizar o ampliar su trabajo remunerado[30]. En cuanto a la distribución de tareas domésticas y de cuidado, los hallazgos son más críticos: el teletrabajo no garantiza un reparto equitativo y, en numerosos casos, mantiene o incluso refuerza divisiones tradicionales, incrementando la carga de trabajo no remunerado de las mujeres[31]. Finalmente, en relación con el equilibrio vida laboral-familiar, el teletrabajo puede contribuir a reducir el conflicto entre trabajo y vida personal en personas sin pareja ni hijos/as, pero no necesariamente en quienes conviven con responsabilidades familiares[32]. De hecho, en algunos contextos se observa un efecto inverso: un incremento del conflicto desde la esfera familiar a lo laboral, especialmente en mujeres, asociado a interrupciones durante la jornada laboral y la sobrecarga de responsabilidades en la vida familiar[33]. Asimismo, cuando predomina una

24 Chung, H. & van der Lippe, T. (2020). "Flexible working, work–life balance, and gender equality: Introduction". *Social Indicators Research*, 151(2), 365-381.

25 Lott, Y. & Chung, H. (2016). "Gender Discrepancies in the Outcomes of Schedule Control on Overtime Hours and Income in Germany". *European Sociological Review*, 32(6), 752–765. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcw032

Hilbrecht, M., Shaw, S. M., Johnson, L. C. & Andrey, J. (2008). "'I'm home for the kids': Contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers". *Gender, Work and Organization*, 15(5), 454-476. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2008.00413.x

26 Singley, S. G. & Hynes, K. (2005). "Transitions to Parenthood: Work-Family Policies, Gender, and the Couple Context". *Gender & Society*, 19(3), 376-397. DOI: https://doi.org/10.1177/0891243204271515

Pollmann-Schult, M. (2017). "Parenthood and life satisfaction in Europe: The role of family policies and working time flexibility". *European Journal of Population*, 34(3), 387-411. DOI: https://doi.org/10.1007/s10680-017-9433-5

Chung, H. (2024). "National family policies and the association between flexible working arrangements and work-to-family conflict across Europe". *Journal of Family Research*, 36, 229–249. DOI: https://doi.org/10.20377/jfr-1002

27 Pollmann-Schult, M. (2017). "Parenthood and life satisfaction in Europe: The role of family policies and working time flexibility". *European Journal of Population*, 34(3), 387-411. DOI: https://doi.org/10.1007/s10680-017-9433-5

28 Chung, H. (2020). "Gender, Flexibility Stigma and the Perceived Negative Consequences of Flexible Working in the UK". *Soc Indic Res*, 151, 521-545. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2036-7

Chung, H., Birkett, H., Forbes, S. & Seo, H. (2021). "COVID-19, Flexible Working, and Implications for Gender Equality in the United Kingdom". *Gender & Society*, 35(2), 218-232. DOI: https://doi.org/10.1177/08912432211001304

Williams, J. C., Blair-Loy, M. & Berdahl, J. L. (2013). "Cultural schemas, social class, and the flexibility stigma". *Journal of Social Issues*, 69(2), 209-234. DOI: https://doi.org/10.1111/josi.12012

de Laat, K., Doucet, A. & Gerhardt, A. (2023). "More than employment policies? Parental leaves, flexible work and fathers' participation in unpaid care work". *Community, Work & Family*, 26(5), 562-584. DOI: https://doi.org/10.1080/13668803.2023.2271646

29 Augustine, J. M., Kim, J. & Lee, M. (2023). "'Parents' Access to Flexible Work Arrangements and Time in Active Caregiving Activities". *Journal of Family Issues*, 45(4), 992-1018. DOI: https://doi.org/10.1177/0192513X231169653

de Laat, K., Doucet, A. & Gerhardt, A. (2023). "More than employment policies? Parental leaves, flexible work and fathers' participation in unpaid care work". *Community, Work & Family*, 26(5), 562-584. DOI: https://doi.org/10.1080/13668803.2023.2271646

Pabilonia, S. W. & Vernon, V. (2022). "Telework, wages, and time use in the United States". *Review of Economics of the Household*, 20(3), 687-734. DOI: https://doi.org/10.1007/s11150-022-09601-1

30 Kim, J. (2020). "Workplace flexibility and parent–child interactions among working parents in the US". *Social Indicators Research*, 151(2), 427-469. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2032-y

Chung, H. & Booker, C. (2023). "Flexible Working and the Division of Housework and Childcare: Examining Divisions across Arrangement and Occupational Lines". *Work, Employment and Society*, 37(1), 236-256. DOI: https://doi.org/10.1177/09500170221096586

31 Wang, S. & Cheng, C. (2024). "Opportunity or exploitation? A longitudinal dyadic analysis of flexible working arrangements and gender household labor inequality". *Social Forces*, 102(4), 1446-1466. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/soad125

Chung, H. (2024). "National family policies and the association between flexible working arrangements and work-to-family conflict across Europe". *Journal of Family Research*, 36, 229-249. DOI: https://doi.org/10.20377/jfr-1002

Kurowska, A. (2020). "Gendered Effects of Home-Based Work on Parents' Capability to Balance Work with Non-work: Two Countries with Different Models of Division of Labour Compared". *Soc Indic Res*, 151, 405-425. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2034-9

32 ten Brummelhuis, L. L. & van der Lippe, T. (2010). "Effective work-life balance support for various household structures". *Human Resource Management*, 49(2), 173-193. DOI: https://doi.org/10.1002/hrm.20340

33 Golden, T. D., Veiga, J. F. & Simsek, Z. (2006). "Telecommuting's differential impact on work-family conflict: is there no place like home?". *The Journal of applied psychology*, 91(6), 1340-1350. DOI: https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.6.1340

Hilbrecht, M., Shaw, S. M., Johnson, L. C. & Andrey, J. (2008). "'I'm home for the kids': Contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers". *Gender, Work and Organization*, 15(5), 454-476. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2008.00413.x

cultura organizacional del trabajador ideal, el efecto se intensifica, ya que se asocia a mayores niveles de percepción del conflicto trabajo-familia tanto en hombres como en mujeres[34].

Reducción de jornada laboral

La reducción de la jornada laboral genera efectos diferenciados en la vida familiar, como lo evidencia la reforma francesa que disminuyó su jornada de 39 a 35 horas semanales. El estudio de Pailhé, Solaz y Souletie[35] analiza cómo hombres y mujeres redistribuyen su tiempo entre el trabajo doméstico y el cuidado tras esta medida. En términos de involucramiento parental, los resultados muestran un incremento en la participación de los padres en cuidados "flexibles", como actividades recreativas con los hijos. En contraste, la participación de las madres no varía significativamente durante la semana y tiende a aumentar considerablemente los fines de semana, junto con el trabajo doméstico[36]. Con respecto a la distribución del trabajo doméstico y de cuidados, la reducción de la jornada favorece un aumento en las tareas no rutinarias o actividades "flexibles" realizadas por los hombres —como reparaciones, compras o labores de jardinería—, así como mayor dedicación al cuidado recreativo de los hijos. En el caso de las mujeres, no se observa un incremento en el trabajo doméstico, dado que ya destinan gran parte de su tiempo a estas tareas; sí se evidencia, sin embargo, un mayor tiempo dedicado al cuidado infantil y una disminución del multitasking durante la semana laboral, lo que aumenta la brecha de tiempo dedicado al trabajo doméstico durante los fines de semana[37]. Estos hallazgos coinciden con la investigación de Fagnani y Letablier[38], quienes evidencian persistentes diferencias de género en la distribución del trabajo de cuidado infantil, siendo las madres las principales responsables. En conjunto, la evidencia francesa sugiere que disponer de más tiempo libre puede reducir tensiones y mejorar la conciliación trabajo-familia, aunque la magnitud y naturaleza de estos efectos dependen del género, del tipo de actividad realizada y de la existencia de políticas de cuidado infantil que permitan una verdadera satisfacción vital y una disminución del conflicto entre trabajo y familia[39].

Kurowska, A. (2020). "Gendered Effects of Home-Based Work on Parents' Capability to Balance Work with Non-work: Two Countries with Different Models of Division of Labour Compared". *Soc Indic Res*, 151, 405-425. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2034-9

Yucel, D. & Chung, H. (2021). "Working from home, work–family conflict, and the role of gender and gender role attitudes". *Community, Work & Family*, 26(2), 190-221. DOI: https://doi.org/10.1080/13668803.2021.1993138

34 Chung, H. & van der Lippe, T. (2020). "Flexible working, work–life balance, and gender equality: Introduction". *Social Indicators Research*, 151(2), 365-381.

35 Pailhé, A., Solaz, A. & Souletie, A. (2019). "How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation". *European Sociological Review*, 35(6), 807-824. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcz039

36 Pailhé, A., Solaz, A. & Souletie, A. (2019). "How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation". *European Sociological Review*, 35(6), 807-824. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcz039

37 Pailhé, A., Solaz, A. & Souletie, A. (2019). "How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation". *European Sociological Review*, 35(6), 807-824. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcz039

38 Fagnani, J. & Letablier, M.T. (2004). "Work and Family Life Balance: The Impact of the 35-Hour laws in France". *Work, Employment and Society*, *18*(3), 551-572. DOI: https://doi.org/10.1177/0950017004045550

39 Pailhé, A., Solaz, A. & Souletie, A. (2019). "How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation". *European Sociological Review*, 35(6), 807-824. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcz039

Fagnani, J. & Letablier, M.T. (2004). "Work and Family Life Balance: The Impact of the 35-Hour laws in France". *Work, Employment and Society*, 18(3), 551-572. DOI: https://doi.org/10.1177/0950017004045550

Figura IV-2. Síntesis de efectos de las MTF en la vida familiar y organización doméstica

Tipo de política	Involucramiento parental	Distribución de género en tareas domésticas y de cuidado	Equilibrio/conflicto vida laboral–familiar
Flexibilidad horaria	(+) Incremento del cuidado activo en madres (Augustine et al., 2023). (-) Reducción del cuidado activo en padres (Wanger & Zapf, 2022).	(+) Mayor igualdad en empleos menos cualificados (Chung & Booker, 2023).(-) Reforzamiento de roles tradicionales (Lott & Chung, 2016).	(+) Reducción del conflicto, especialmente en mujeres de países con mejores políticas de cuidado infantil (Pollman-Schult, 2017; Chung, 2024).(-) Estigma hacia madres (Chung, 2020).
Teletrabajo	(+) Incremento de la participación en cuidado infantil en padres y madres (Augustine et al., 2023). (-) Diferencias de uso del teletrabajo por género (de Laat et al., 2023).	(-) Mantenimiento o intensificación de desigualdades de género (Wang & Cheng, 2024). (-) Incremento en la carga de trabajo doméstico y de cuidado en mujeres y esposas, aun cuando disminuye el tiempo dedicado a traslados (Wang & Cheng, 2024; Pabilonia & Vernon, 2021).	(+) Reducción del conflicto en personas solteras, pero no en personas con pareja y/o hijos (ten Brummelhuis & van der Lippe, 2010). (+) Menor percepción de conflicto en hombres que son padres (Kurowska, 2020; Pabilonia & Vernon, 2021).(-) Incremento del conflicto en mujeres con hijos (Golden et al., 2006; Kurowska, 2020; Chung, 2024).
Reducción de jornada	(+) Incremento de actividades recreacionales los fines de semana entre padres (Pailhé et al., 2019).	(+) Incremento en tareas flexibles en hombres (Pailhé et al., 2019). (+) Mayor tiempo a actividades de ocio en mujeres y hombres (Pailhé et al.,2019).(-) Tareas domésticas en mujeres permanecen inalteradas (Pailhé et al., 2019). (-) Las madres dedican más tiempo al trabajo doméstico y de cuidado que los hombres, especialmente los fines de semana (Pailhé et al., 2019; Fagnani & Letablier, 2004).	(+) Potencial mejora de conciliación trabajo-familia para hombres y mujeres (Fagnani & Letablier, 2004; Pailhé et al., 2019). (-) Mayores expectativas de equilibrio familia-trabajo en mujeres (Fagnani & Letablier, 2004).

Nota: Efectos positivos se identifican con (+) y efectos negativos con (-).

Participación política y comunitaria

A diferencia de lo que ocurre respecto de la vida laboral y familiar, la literatura sobre los efectos de las MTF en la participación política y comunitaria de los individuos es escasa. De forma similar a lo observado en los otros dos ámbitos, la evidencia se concentra en Europa y Estados Unidos, al mismo tiempo que predomina el análisis de ciertas formas de participación en detrimento de otras. Si bien la mayoría de los estudios en esta área muestran efectos positivos de la flexibilidad horaria, el teletrabajo o la reducción de la jornada laboral en la participación en organizaciones sociales o comunitarias, es importante destacar la poca atención otorgada al impacto de estos arreglos en otras dimensiones de la participación política. En particular, siguiendo la tipología propuesta por van Deth[40], se observa que existen muy pocos estudios referidos a la participación convencional (que incluye acciones como votar, militar en un partido político o contactar a una autoridad) y ninguno que aborde las dimensiones contenciosas (como participar en manifestaciones o firmar peticiones) y expresiva (por ejemplo, realizar acciones de boicot o modificar el consumo por motivos políticos). La figura 3 resume los principales hallazgos de esta literatura, dando cuenta de sus limitaciones.

Flexibilidad horaria

Dos estudios han abordado la relación entre flexibilidad horaria y participación. Por un lado, la investigación de Proteau y Wolff[41] sobre los determinantes de la participación asociativa en Francia, observa que la capacidad de modificar o elegir el horario laboral favorece la membresía en asociaciones, en comparación a tener horarios fijos o por turnos. Ello se debe a que la flexibilidad laboral permite disponer de momentos del día menos sujetos a la competencia con actividades alternativas, sobre todo aquellas de tipo familiar. Por otro lado, Staeheli y Clarke[42] exploran cómo las condiciones laborales, la familia y la identidad influyen en la participación política en Estados Unidos. Comprenden la participación en un sentido amplio, incluyendo diversas expresiones institucionales y asociativas. Sus hallazgos muestran que la flexibilidad horaria facilita que ciertos grupos sociales, ya predispuestos a mayores niveles de participación política, puedan sostener su activismo político y su involucramiento en organizaciones locales.

40 van Deth, J. W. (2014). “A conceptual map of political participation”. *Acta Polit*, 49(3), 349-367. DOI: https://doi.org/10.1057/ap.2014.6

41 Prouteau L. & Wolff F.C. (2002). “La participation associative au regard des temps sociaux”. *Economie et Statistique*, 352/353, 57-80. DOI: https://doi.org/10.3406/estat.2002.7393

42 Staeheli, L. A. & Clarke, S. E. (2003). “The New Politics of Citizenship: Structuring Participation By Household, Work, and Identity”. *Urban Geography*, 24(2), 103-126. DOI: https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.2.103

No obstante, entre aquellos sectores caracterizados por una mayor desafección política, las condiciones laborales no tienen mayor efecto, pese a que las modalidades de empleo atípicas o por turnos son percibidas como una restricción a la hora de participar. En ese sentido, resulta fundamental distinguir entre la flexibilidad horaria definida por el propio trabajador y aquella impuesta por el empleador[43]. De hecho, otros estudios han dado cuenta de que los horarios atípicos o irregulares no voluntarios tienen un impacto negativo en la vida política y comunitaria[44].

Teletrabajo

La escasa evidencia sobre teletrabajo y participación política tiende a mostrar una asociación positiva[45]. Por ejemplo, Kamerade y Burchell[46] analizan los datos de la encuesta europea de condiciones laborales (EWCS, por sus siglas en inglés) y concluyen que las personas con trabajo remoto tienen mayor probabilidad de participar en actividades políticas, sindicales, caritativas y de voluntariado, si bien no establecen una relación causal entre estas variables. El estudio de Staeheli y Clarke[47], citado previamente, llega a conclusiones similares. Agrega, además, que el teletrabajo facilita la participación en los grupos con mayor propensión a involucrarse en asuntos públicos o comunitarios, una diferencia respecto a grupos más desafectados que presentan condiciones laborales más precarias y en las que este arreglo laboral es menos común. En cualquier caso, destaca que ninguna de estas investigaciones ahonda en los posibles efectos diferenciados del teletrabajo entre distintos tipos de participación.

Reducción de la jornada

Aunque la literatura ha abordado la relación entre las horas de trabajo y la participación política, se ha prestado menor atención a los efectos específicos derivados de una reducción de la jornada laboral. Además, los resultados no son concluyentes y abordan únicamente la dimensión comunitaria de la participación. Por ejemplo, Saffer y Lamiraud[48] analizan el caso francés con la legislación de 1998 que redujo la jornada de 39 a 35 horas semanales. Los autores no encuentran evidencia de que el tiempo libre adicional fuese destinado a la interacción social, definida como la participación en organizaciones y la visita a amigos o familiares. En contraste, en el estudio de Proteau y Wolff[49], también situado en la reforma francesa, los participantes declaran dedicar más tiempo a participar en asociaciones tras la reducción de la jornada laboral. Sin embargo, la encuesta analizada no dispone de datos sobre el alcance efectivo de dicha reducción o sobre la participación previa de los encuestados, lo que impide determinar una relación de causalidad. Finalmente, Buhl y Acosta[50], analizan hasta qué punto la reducción de la jornada laboral implica una redistribución del uso del tiempo en Alemania, a partir de una metodología mixta. Sus resultados muestran que esta medida favorece una ligera reasignación del tiempo hacia actividades voluntarias, así como una mayor participación en organizaciones y clubes, especialmente entre quienes no tienen hijos.

43 Arlinghaus, A., Bohle, P., Iskra-Golec, I., Jansen, N., Jay, S. & Rotenberg, L. (2019). “Working Time Society consensus statements: Evidence-based effects of shift work and non-standard working hours on workers, family and community”. *Industrial Health*, 57(2), 184-200. DOI: https://doi.org/10.2486/indhealth.SW-4

44 Li, J., Giebler, H., Wetter, R., Kenyon Lair, H. & Ellingwood, J. (2023). “Unequal electoral participation: The negative effects of long work hours and unsociable work schedules in Europe”. *European Journal of Politics and Gender*, 6(1), 92–113. DOI: https://doi.org/10.1332/251510821X16602019188175

45 Cornwell, B. & Warburton, E. (2014). “Work Schedules and Community Ties”. *Work and Occupations*, 41(2), 139-174. DOI: https://doi.org/10.1177/0730888413498399

46 Kamerade, D. & Burchell, B. (2004). “Teleworking and Participatory Capital: Is Teleworking an Isolating or a Community-Friendly Form of Work?”. *European Sociological Review*, 20(4), 345-361. DOI: https://doi.org/10.1111/rsp3.12117

47 Staeheli, L. A. & Clarke, S. E. (2003). “The New Politics of Citizenship: Structuring Participation By Household, Work, and Identity”. *Urban Geography*, 24(2), 103-126. DOI: https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.2.103

48 Saffer, H. & Lamiraud, K. (2008). *The effects of hours worked on social interaction (NBER Working Paper No. 13743)*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13743/w13743.pdf

49 Prouteau L. & Wolff F.C. (2002). “La participation associative au regard des temps sociaux”. *Economie et Statistique*, 352/353, 57-80. DOI: https://doi.org/10.3406/estat.2002.7393

50 Buhl, J. & Acosta, J. (2016). “Work less, do less?”. *Sustainability Science*, 11, 261-276. DOI: https://doi.org/10.1007/s11625-015-0322-8

Figura IV-3. Síntesis de efectos de las MTF en la vida política y comunitaria

Tipo de política	Participación convencional	Participación comunitaria	Múltiples formas de participación*
Flexibilidad horaria	(-) Menor probabilidad de votar, cuando es impuesta por el empleador (Li et al., 2023).	(+) Mayor participación en organizaciones (Proteau & Wolff, 2002). (-) Menor participación en organizaciones, cuando es impuesta por el empleador (Cornwell & Warburton, 2014).	(+) Mayor participación convencional y/o asociativa, en grupos más politizados (Staeheli & Clarke, 2003).
Teletrabajo		(+) Mayor participación en actividades de voluntariado (Kamerade & Burchell, 2004).	(+) Mayor participación en diversas formas convencionales y/o asociativas (Staeheli & Clarke, 2003; Kamerade & Burchell, 2004).
Reducción de jornada		(/) Sin efectos en la participación en organizaciones (Saffer & Lamiraud, 2008). (+) Mayor participación en organizaciones (Proteau & Wolff, 2002; Buhl & Acosta, 2016). (+) Mayor participación en actividades de voluntariado (Buhl & Acosta, 2016).	

*Incluye aquellos estudios que refieren a los efectos de las MTF en diversas formas de participación política, sin distinguir entre acciones específicas.

Nota: Efectos positivos se identifican con (+) y efectos negativos con (-).

3. DESAFÍOS PENDIENTES

El principal desafío en Chile es la falta de evidencia sobre los potenciales impactos de las MTF. A diferencia de los países donde se ha investigado este tema, el caso chileno presenta particularidades —como una mayor informalidad laboral, sindicatos débiles y un fuerte familismo con marcadas desigualdades en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados— que hacen indispensable generar evidencia sólida y contextualizada en esta materia. Junto con ello, no existen estudios que integren de forma sistemática las dimensiones laboral, familiar y comunitaria, lo que impide comprender de manera integral los riesgos y beneficios de la implementación de este tipo de políticas.

Dada la carencia de evidencia nacional, se vuelve imprescindible un sistema robusto de monitoreo y evaluación que combine encuestas representativas, estudios cualitativos y evaluaciones de impacto. Este sistema debe medir no solo indicadores de productividad, sino también dimensiones laborales (satisfacción, seguridad, salarios), familiares (distribución del trabajo doméstico, tiempo de cuidado, bienestar) y colectivas (participación en organizaciones, sindicalización, así como otras formas de participación política). Un seguimiento longitudinal permitiría ajustar regulaciones y prácticas en función de evidencia concreta y evitar que las MTF profundicen segmentaciones en el acceso según clase, género o sector económico[51] .

4. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

Las políticas orientadas a fortalecer las MTF —flexibilidad horaria, teletrabajo y reducción de jornada— presentan un potencial claro para mejorar la conciliación entre trabajo, vida personal y familiar, aumentar la satisfacción laboral y reducir el estrés cuando su adopción es voluntaria, negociada colectivamente y cuenta con apoyo organizacional y sindical[52]. No obstante, la evidencia también muestra riesgos recurrentes: la imposición de MTF desde la gerencia, en ausencia de sindicatos fuertes, puede deteriorar las condiciones de empleo, aumentar la inseguridad y el aislamiento de trabajadores y trabajadoras, y debilitar la organización colectiva[53]. De manera concomitante, las MTF pueden reproducir o incluso reforzar desigualdades de género en la organización doméstica y en

51 Petrongolo, B. & Ronchi, M. (2020). “Gender gaps and the structure of local labor markets”. *Labour Economics*, 64. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101819

52 Siha, S. M. & Monroe, R. W. (2006). “Telecommuting’s past and future: A literature review and research agenda”. *Business Process Management Journal*, 12(4), 455-482. DOI: https://doi.org/10.1108/14637150610678078

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI:https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

Bloom, V., Richter, A., Hallsten, L. & Svedberg, P. (2015). “The associations between job insecurity, depressive symptoms and burnout: The role of performance-based self-esteem”. *Economic and Industrial Democracy*, 39(1), 48-63. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X15609118

53 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, 65(2), 256-278. DOI: https://doi.org/10.2307/2657440

McBride, J. & Martínez Lucio, M. (2016). Disaggregating and reaggregating work: Workers, management and the struggle over creating coherency and purpose in a context of work

la distribución de las tareas de cuidado, beneficiando con mayor intensidad a hombres con mejores remuneraciones y niveles educativos[54].

A partir de la evidencia disponible, se recomienda que el diseño e implementación de las MTF en Chile aseguren el cumplimiento de los siguientes puntos.

En primer lugar, las MTF deben consagrarse legalmente como un derecho que pueda solicitarse por iniciativa de trabajadoras y trabajadores, con mecanismos claros que impidan su imposición unilateral como estrategia de precarización laboral. Para que este derecho sea efectivo, resulta indispensable reconocer a los sindicatos como actores centrales en su negociación e implementación: son ellos quienes pueden garantizar que las MTF respondan a las necesidades reales de los trabajadores y no a los intereses exclusivos de la empresa. La inclusión de cláusulas sobre MTF en convenios colectivos es, por tanto, una condición fundamental para que las MTF se traduzcan en mejoras genuinas en calidad de empleo y bienestar laboral. Estas salvaguardas deberían incluir criterios de transparencia en los acuerdos, registros de horario y condiciones, y herramientas de fiscalización que detecten prácticas de fragmentación de jornadas o de supresión de derechos laborales[55].

degradation. *Human Resource Management Journal*, 26(4), 490–504. DOI: https://doi.org/10.1111/1748-8583.12118

Arman, R., Gillberg, N. & Norbäck, M. (2021). “Alone at work: Isolation, competition and co-dependency in flexibilised retail”. *Economic and Industrial Democracy*, 42(4), 1254–1281. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X19861669

O’Sullivan, M., Lavelle, J. Turner, T. et al. (2021). “Employer-Led Flexibility, Working Time Uncertainty, and Trade Union Responses: The Case of Academics, Teachers and School Secretaries in Ireland”. *Journal of Industrial Relations*, 63(1), 49-72. DOI: https://doi.org/10.1177/0022185620960198.

54 Wang, S. & Cheng, C. (2024). “Opportunity or exploitation? A longitudinal dyadic analysis of flexible working arrangements and gender household labor inequality”. *Social Forces*, 102(4), 1446-1466. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/soad125

Petrongolo, B. & Ronchi, M. (2020). “Gender gaps and the structure of local labor markets”. *Labour Economics*, 64. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101819

Berniell, I., Berniell, L., De la Mata, D., Edo, M. & Marchionni, M. (2021). “Gender gaps in labor informality: The motherhood effect”. *Journal of Development Economics*, 150. DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106225

55 Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, 65(2), 256–278. DOI: https://doi.org/10.2307/2657440

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, *43*(3), 1340–1368. https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

A través de estas medidas se puede contrarrestar el potencial efecto negativo de las MTF sobre la socialización en el lugar de los y las trabajadoras[56]. En este sentido, las políticas deben reconocer derechos de organización y negociación también en entornos digitales, fortalecer la capacidad de los sindicatos para representar a trabajadores en modalidades remotas, y promover espacios híbridos de encuentro laboral que faciliten la sociabilidad colectiva. Asimismo, el Estado y las empresas deben garantizar que la flexibilidad no se convierta en un obstáculo para el sindicalismo, sino en una oportunidad para renovar sus formas de acción y representación.

En segundo lugar, la política pública sobre MTF debe incorporar de manera explícita una perspectiva de género e interseccional en todas sus fases, desde el diseño hasta la evaluación. La evidencia muestra que las MTF, por sí solas, no garantizan una redistribución equitativa del trabajo doméstico y de cuidados y, en algunos casos, pueden incluso reforzar los roles de género tradicionales en el hogar. Por ello, resulta imprescindible articularlas con medidas complementarias que transformen los incentivos y las normas sociales en la esfera doméstica: permisos parentales no transferibles para madres y padres; campañas de sensibilización orientadas a promover la corresponsabilidad social y de género en los cuidados; y una oferta suficiente de servicios de cuidado no solo infantil, sino también de personas dependientes en general, considerando los crecientes desafíos asociados al envejecimiento poblacional. Asimismo, se vuelve clave fomentar el uso de MTF vinculadas a la conciliación en sectores económicos altamente masculinizados, con el doble propósito de promover la corresponsabilidad de género en los cuidados y evitar la estigmatización de las trabajadoras mujeres por acogerse a estas medidas. A su vez, la negociación colectiva puede desempeñar un rol estratégico al incorporar cláusulas que aseguren la igualdad de género en el acceso y uso de estas modalidades.

A modo de síntesis operativa, las siguientes propuestas concretas buscan maximizar beneficios y mitigar riesgos de las MTF en Chile:

- Establecer obligatoriedad de mecanismos de voluntariedad y consentimiento para la adopción de MTF, con registros y cláusulas contractuales que especifiquen condiciones, reversibilidad y protección de derechos laborales, bajo resguardo sindical.

56 Pernicka, S. (2006). “Organizing the self-employed: Theoretical considerations and empirical findings”. *European Journal of Industrial Relations*, *12*(2), 125–142. https://doi.org/10.1177/0959680106065024

Jansen, G. (2020). “Solo Self-Employment and Membership of Interest Organizations in the Netherlands: Economic, Social, and Political Determinants”. *Economic and Industrial Democracy,* 41(3), 512–39. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X17723712

- Implementar fiscalización activa y sanciones frente a prácticas de flexibilización impuesta que fragmenten jornadas, reduzcan salarios o eliminen beneficios.
- Fortalecer la capacidad negociadora de los sindicatos y promover espacios tripartitos de diálogo (gobierno, sindicatos, empleadores) para definir criterios de implementación de las MTF
- Diseñar e implementar licencias parentales igualitarias y no transferibles, acompañadas de campañas de cambio cultural y formación para promover la corresponsabilidad doméstica.
- Promover y financiar servicios de cuidado (guarderías, atención a adultos mayores) que complementen las MTF y permitan una redistribución real del trabajo de cuidado.
- Reconocer y proteger el derecho a la organización sindical en entornos virtuales; promover obligaciones de las empresas para facilitar espacios presenciales o híbridos de sociabilidad laboral y negociación colectiva.
- Incorporar la perspectiva de género e interseccional en toda medición y en el diseño de políticas, priorizando intervenciones dirigidas a sectores vulnerables (trabajadoras de bajos ingresos, trabajadoras informales y jefas de hogar).
- Desarrollar un sistema nacional de seguimiento y evaluación que combine encuestas representativas y estudios cualitativos, e incorpore indicadores laborales, familiares y de participación social. Esto supone, además, fomentar la investigación interdisciplinaria y comparada que conecte la experiencia chilena con lecciones internacionales, sin perder de vista las particularidades locales.

Estas recomendaciones buscan orientar políticas públicas que permitan aprovechar las oportunidades de las MTF sin reproducir desigualdades preexistentes ni erosionar la vida colectiva en el trabajo. El éxito dependerá de la conjugación de regulación protectora, políticas de cuidado robustas, fiscalización efectiva, sindicatos fortalecidos y un sistema de evaluación que devuelva aprendizajes para reformular y perfeccionar las medidas en el tiempo.

REFERENCIAS

Arlinghaus, A., Bohle, P., Iskra-Golec, I., Jansen, N., Jay, S. & Rotenberg, L. (2019). "Working Time Society consensus statements: Evidence-based effects of shift work and non-standard working hours on workers, family and community". *Industrial Health*, 57(2), 184-200. DOI: https://doi.org/10.2486/indhealth.SW-4

Arman, R., Gillberg, N. & Norbäck, M. (2021). "Alone at work: Isolation, competition and co-dependency in flexibilised retail". *Economic and Industrial Democracy*, 42(4), 1254-1281. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X19861669

Augustine, J. M., Kim, J. & Lee, M. (2023). "Parents' Access to Flexible Work Arrangements and Time in Active Caregiving Activities". *Journal of Family Issues*, 45(4), 992-1018. DOI: https://doi.org/10.1177/0192513X231169653

Berniell, I., Berniell, L., De la Mata, D., Edo, M. & Marchionni, M. (2021). "Gender gaps in labor informality: The motherhood effect". *Journal of Development Economics*, 150. DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106225

Bertrand, M., Goldin, C. & Katz, L. F. (2010). "Dynamics of the gender gap for young professionals in the financial and corporate sectors". *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3), 228-255. DOI: https://doi.org/10.1257/app.2.3.228

Bloom, V., Richter, A., Hallsten, L. & Svedberg, P. (2015). "The associations between job insecurity, depressive symptoms and burnout: The role of performance-based self-esteem". *Economic and Industrial Democracy*, 39(1), 48-63. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X15609118

Buhl, J. & Acosta, J. (2016). "Work less, do less?". *Sustainability Science*, 11, 261-276. DOI: https://doi.org/10.1007/s11625-015-0322-8

Chung, H. (2020). "Gender, Flexibility Stigma and the Perceived Negative Consequences of Flexible Working in the UK". *Soc Indic Res*, 151, 521-545. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2036-7

Chung, H. (2024). "National family policies and the association between flexible working arrangements and work-to-family conflict across Europe". *Journal of Family Research*, 36, 229-249. DOI: https://doi.org/10.20377/jfr-1002

Chung, H. & Booker, C. (2023). "Flexible Working and the Division of Housework and Childcare: Examining Divisions across Arrangement and Occupational Lines". *Work, Employment and Society*, 37(1), 236-256. DOI: https://doi.org/10.1177/09500170221096586

Chung, H. & van der Lippe, T. (2020). “Flexible working, work–life balance, and gender equality: Introduction”. *Social Indicators Research*, 151(2), 365-381.

Chung, H., Birkett, H., Forbes, S. & Seo, H. (2021). “Covid-19, Flexible Working, and Implications for Gender Equality in the United Kingdom”. *Gender & Society*, 35(2), 218-232. DOI: https://doi.org/10.1177/08912432211001304

Çivilidağ, A. & Durmaz, Ş. (2024). “Examining the relationship between flexible working arrangements and employee performance: A mini review”. *Frontiers in Psychology*, 15. DOI: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1398309

Cornwell, B. & Warburton, E. (2014). “Work Schedules and Community Ties”. *Work and Occupations*, 41(2), 139-174. DOI: https://doi.org/10.1177/0730888413498399

de Laat, K. (2025). “Living to Work (from Home): Overwork, Remote Work, and Gendered Dual Devotion to Work and Family”. *Work and Occupations*, 52(1), 130-165. DOI: https://doi.org/10.1177/07308884231207772

de Laat, K., Doucet, A. & Gerhardt, A. (2023). “More than employment policies? Parental leaves, flexible work and fathers’ participation in unpaid care work”. *Community, Work & Family*, 26(5), 562-584. DOI: https://doi.org/10.1080/13668803.2023.2271646

Fagnani, J. & Letablier, M.T. (2004). “Work and Family Life Balance: The Impact of the 35-Hour laws in France”. *Work, Employment and Society*, 18(3), 551-572. DOI: https://doi.org/10.1177/0950017004045550

Golden, T. D., Veiga, J. F. & Simsek, Z. (2006). “Telecommuting’s differential impact on work-family conflict: is there no place like home?”. *The Journal of applied psychology*, 91(6), 1340-1350. DOI: https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.6.1340

Hilbrecht, M., Shaw, S. M., Johnson, L. C. & Andrey, J. (2008). “‘I’m home for the kids’: Contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers”. *Gender, Work and Organization*, 15(5), 454-476. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2008.00413.x

Jansen, G. (2020). “Solo Self-Employment and Membership of Interest Organizations in the Netherlands: Economic, Social, and Political Determinants”. *Economic and Industrial Democracy*, 41(3), 512-539. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X17723712

Kalleberg, A. L., Reskin, B. F. & Hudson, K. (2000). “Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States”. *American Sociological Review*, 65(2), 256-278. DOI: https://doi.org/10.2307/2657440

Kamerade, D. & Burchell, B. (2004). “Teleworking and Participatory Capital: Is Teleworking an Isolating or a Community-Friendly Form of Work?”. *European Sociological Review*, 20(4), 345-361. DOI: https://doi.org/10.1111/rsp3.12117

Kim, J. (2020). “Workplace flexibility and parent–child interactions among working parents in the US”. *Social Indicators Research*, 151(2), 427-469. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2032-y

Kurowska, A. (2020). “Gendered Effects of Home-Based Work on Parents’ Capability to Balance Work with Non-work: Two Countries with Different Models of Division of Labour Compared”. *Soc Indic Res*, 151, 405-425. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-2034-9

Langner, L. A. (2017). “Flexible men and Successful Women: The Effects of Flexible Working Hours on German Couples’ Wages”. *Work, Employment and Society*, 32(4), 687-706. DOI: https://doi.org/10.1177/0950017017708161

Li, J., Giebler, H., Wetter, R., Kenyon Lair, H. & Ellingwood, J. (2023). “Unequal electoral participation: The negative effects of long work hours and unsociable work schedules in Europe”. *European Journal of Politics and Gender*, 6(1), 92-113. DOI: https://doi.org/10.1332/251510821X16602019188175

Lott, Y. & Chung, H. (2016). “Gender Discrepancies in the Outcomes of Schedule Control on Overtime Hours and Income in Germany”. *European Sociological Review*, 32(6), 752-765. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcw032

McBride, J. & Martínez Lucio, M. (2016). “Disaggregating and reaggregating work: Workers, management and the struggle over creating coherency and purpose in a context of work degradation”. *Human Resource Management Journal*, 26(4), 490-504. DOI: https://doi.org/10.1111/1748-8583.12118

O’Sullivan, M., Lavelle, J. Turner, T. et al. (2021). “Employer-Led Flexibility, Working Time Uncertainty, and Trade Union Responses: The Case of Academics, Teachers and School Secretaries in Ireland”. *Journal of Industrial Relations*, 63(1), 49-72. DOI: https://doi.org/10.1177/0022185620960198.

Pabilonia, S. W. & Vernon, V. (2022). “Telework, wages, and time use in the United States”. *Review of Economics of the Household*, 20(3), 687-734. DOI: https://doi.org/10.1007/s11150-022-09601-1

Pailhé, A., Solaz, A. & Souletie, A. (2019). “How do women and men use extra time? Housework and childcare after the French 35-hour workweek regulation”. *European Sociological Review*, 35(6), 807-824. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcz039

Pernicka, S. (2006). “Organizing the self-employed: Theoretical considerations and empirical findings”. *European Journal of Industrial Relations*, 12(2), 125-142. DOI: https://doi.org/10.1177/0959680106065024

Petrongolo, B. & Ronchi, M. (2020). “Gender gaps and the structure of local labor markets”. *Labour Economics*, 64. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101819

Pollmann-Schult, M. (2017). “Parenthood and life satisfaction in Europe: The role of family policies and working time flexibility”. *European Journal of Population*, 34(3), 387-411. DOI: https://doi.org/10.1007/s10680-017-9433-5

Prouteau L. & Wolff F.C. (2002). “La participation associative au regard des temps sociaux”. *Economie et Statistique*, 352/353, 57-80. DOI: https://doi.org/10.3406/estat.2002.7393

Reuben, E., Wiswall, M. & Zafar, B. (2017). “Preferences and biases in educational choices and labour market expectations: Shrinking the black box of gender”. *The Economic Journal*, 127(604), 2153-2186. DOI: https://doi.org/10.1111/ecoj.12350

Saffer, H. & Lamiraud, K. (2008). “The effects of hours worked on social interaction” (NBER Working Paper No. 13743). *National Bureau of Economic Research*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13743/w13743.pdf

Shao, Q. (2022). “Does less working time improve life satisfaction? Evidence from European Social Survey”. *Health Economics Review*, 12(50). DOI: https://doi.org/10.1186/s13561-022-00396-6

Siha, S. M. & Monroe, R. W. (2006). “Telecommuting’s past and future: A literature review and research agenda”. *Business Process Management Journal*, 12(4), 455-482. DOI: https://doi.org/10.1108/14637150610678078

Singley, S. G. & Hynes, K. (2005). “Transitions to Parenthood: Work-Family Policies, Gender, and the Couple Context”. *Gender & Society*, 19(3), 376-397. DOI: https://doi.org/10.1177/0891243204271515

Staeheli, L. A., & Clarke, S. E. (2003). “The New Politics of Citizenship: Structuring Participation By Household, Work, and Identity”. *Urban Geography*, 24(2), 103-126. DOI: https://doi.org/10.2747/0272-3638.24.2.103

ten Brummelhuis, L. L. & van der Lippe, T. (2010). “Effective work-life balance support for various household structures”. *Human Resource Management*, 49(2), 173-193. DOI: https://doi.org/10.1002/hrm.20340

van der Lippe, T. & Lippényi, Z. (2020). “Beyond Formal Access: Organizational Context, Working From Home, and Work-Family Conflict of Men and Women in European Workplaces”. *Social Indicators Research*, 151(2), 383-402. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-018-1993-1

van Deth, J. W. (2014). “A conceptual map of political participation”. *Acta Polit*, 49(3), 349-367. DOI: https://doi.org/10.1057/ap.2014.6

Vandaele, K. & Leschke, J. (2010). “Following the ‘organising model’ of British unions? Organising non-standard workers in Germany and the Netherlands” (Working Paper 2010.02). *ETUI*. http://www.ssrn.com/abstract=2264064

Voglino, G., Savatteri, A., Gualano, M. R., Catozzi, D., Rousset, S., Boietti, E., Bert, F. & Siliquini, R. (2022). “How the reduction of working hours could influence health outcomes: A systematic review of published studies”. *BMJ Open*, 12(4). DOI: https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-051131

Wang, S. & Cheng, C. (2024). “Opportunity or exploitation? A longitudinal dyadic analysis of flexible working arrangements and gender household labor inequality”. *Social Forces*, 102(4), 1446-1466. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/soad125

Wanger, S. & Zapf, I. (2022). “For better or worse: How more flexibility in working time arrangements and parental leave experiences affect fathers’ working and childcare hours in Germany”. *Journal of Family Research*, 34(2), 582-614. DOI: https://doi.org/10.20377/jfr-644

Wheatley, D. (2017). “Autonomy in paid work and employee subjective well-being”. *Work and Occupations*, 44(3), 296-328. DOI: https://doi.org/10.1177/0730888417697232

Williams, J. C., Blair-Loy, M. & Berdahl, J. L. (2013). “Cultural schemas, social class, and the flexibility stigma”. *Journal of Social Issues*, 69(2), 209-234. DOI: https://doi.org/10.1111/josi.12012

Wood, A. J. (2016). “Flexible scheduling, degradation of job quality and barriers to collective voice”. *Human Relations*, 69(10), 1989-2010. DOI: https://doi.org/10.1177/0018726716631396

Yucel, D. & Chung, H. (2021). “Working from home, work–family conflict, and the role of gender and gender role attitudes”. *Community, Work & Family*, 26(2), 190-221. DOI: https://doi.org/10.1080/13668803.2021.1993138

Yunus, S. & Mostafa, A. M. S. (2022). “Flexible working practices and job-related anxiety: Examining the roles of trust in management and job autonomy”. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1340-1368. DOI: https://doi.org/10.1177/0143831X21995259

2. HACIA UN UMBRAL DE SUFICIENCIA COMO CRITERIO RECTOR DEL SALARIO MÍNIMO EN CHILE

Gonzalo Durán Sanhueza
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
Economista Fundación SOL
https://orcid.org/0000-0001-6800-3599
gonzalo.duran.s@uchile.cl

Constanza Ávila Norambuena
Estudiante de la carrera de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0005-2837-8667
constanza.avila.n@ug.uchile.cl

Martina Olivares Alarcón
Estudiante de la carrera de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0007-4973-862X
martina.olivares.a@ug.uchile.cl

Santiago Rosselot Labella
Fundación SOL
https://orcid.org/0009-0006-9021-3545
santiago.rosselot@fundacionsol.cl

Marco Kremerman Strajilevich
Fundación SOL
https://orcid.org/0009-0000-7595-1597
marco.kremerman@fundacionsol.cl

INTRODUCCIÓN

Este documento persigue un doble objetivo. En primer lugar, contribuir a la discusión de política pública en torno al criterio de suficiencia para la determinación del salario mínimo. En segundo lugar, formular recomendaciones de política orientadas a avanzar hacia el establecimiento de un salario mínimo basado en criterios de suficiencia económica.

Tanto la Constitución de la OIT (1919) como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) entienden el salario mínimo como un piso remuneracional que las empresas están obligadas a pagar, de modo que no se vulnere la integridad de las personas.

En el campo de la economía, la discusión sobre los criterios de fijación del salario mínimo ha estado dominada históricamente por la tradición neoclásica. Desde esa perspectiva, el salario mínimo se concibe como el precio mínimo de la fuerza de trabajo, cuyo nivel debe resguardar la estabilidad empresarial y los equilibrios macroeconómicos[57]. En este enfoque, cualquier alza que exceda la productividad se considera ineficiente y generadora de distorsiones[58], por lo que la suficiencia del salario mínimo deviene irrelevante.

Para la escuela austríaca de economía, el salario mínimo es visto como la imposición de una rigidez sobre el mercado y una intervención sobre la libertad de las personas, cuestionando incluso su existencia. Aunque esta posición pueda parecer extrema, en el contexto regional tiene espacio en el debate público. Manuel Adorni, vocero del gobierno argentino de Javier Milei, declaró que *"conceptualmente tener un salario mínimo es un error, (...) si hay personas que están dispuestas a trabajar por menos de ese salario, el esquema no te permite contratarlo"*[59].

En contraposición, las corrientes económicas heterodoxas —pese a su diversidad— comparten un amplio consenso: el salario no se determina en el mercado como un precio competitivo, sino que es el resultado de la correlación de fuerzas entre la clase trabajadora y la capitalista[60]. Desde esta perspectiva, el capitalista no paga "según productividad", sino que tiende a ofrecer el menor salario posible para maximizar sus ganancias. Las mejoras salariales dependen, por tanto, de la organización sindical, la negociación colectiva y las políticas laborales.

La tradición de economía social —con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como referente— busca compatibilizar la creación de empleo con la suficiencia salarial (OIT, 2018). Desde esta perspectiva, el salario mínimo debe garantizar a las y los trabajadores, y a sus familias, un nivel de vida digno; es, por tanto, una herramienta de justicia social además de un instrumento económico.

57 Neumark, D. & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262515085/minimum-wages/

58 Petri, F. (2021). *Microeconomics for the Critical Mind: Mainstream and heterodox analyses* (Vol. 1). Springer Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-62070-7

59 *El País* (2024). "El Gobierno de Milei asegura que el salario mínimo es un error: 'Si hay personas dispuestas a trabajar por menos, no las podés contratar'". https://elpais.com/argentina/2024-12-27/el-gobierno-de-milei-asegura-que-el-salario-minimo-es-un-error-si-hay-personas-dispuestas-a-trabajar-por-menos-no-las-podes-contratar.html

60 Petri, F. (2021). *Microeconomics for the Critical Mind: Mainstream and heterodox analyses (Vol. 1)*. Springer Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-62070-7

Neumark, D. & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262515085/minimum-wages/

1. ¿CÓMO SE DETERMINA EL SALARIO MÍNIMO EN CHILE? ¿CUÁL HA SIDO SU TRAYECTORIA?

Nuestro país introdujo la noción de salario mínimo en la década de 1930 a través del concepto de "sueldo vital".

En 1937 se incorporó en la legislación, primero para empleados y, posteriormente, para obreros. En el caso de los empleados —categoría que distinguía a quienes realizaban oficios donde predominaba el esfuerzo intelectual por sobre el físico—, la ley establecía que: "ningún empleado particular podrá recibir una remuneración inferior al sueldo vital. Se entenderá por sueldo vital, para los efectos de esta ley, el necesario para satisfacer las necesidades indispensables para la vida del empleado, alimentación, vestuario, y habitación; y también las que requiera su integral subsistencia"[61].

Puede afirmarse —a la luz de los antecedentes históricos— que, esta normativa se inspiró en la encíclica *Rerum Novarum* de 1891 del Papa León XIII, en donde se plantea la idea de un salario justo como aquel que permite al trabajador y a su familia satisfacer sus necesidades básicas y vivir con dignidad.

En las industrias donde los trabajadores contaban con suficiente poder organizativo, el salario mínimo —entendido como sueldo vital— se fijó mediante espacios de diálogo social tripartito. Como documenta Narbona: "si bien el acuerdo debía ser adoptado por las tres partes, el Reglamento plantea que el presidente de la Comisión procuraría que el salario mínimo se fijara por común acuerdo directo entre las representaciones obrera y patronal"[62]. Narbona identifica tarifados de salarios mínimos en sectores como gráficos, hoteleros y electricistas.

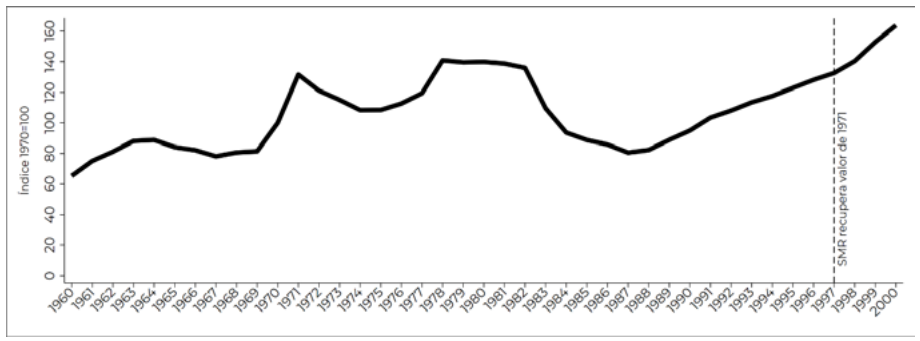
En 1974, la dictadura decretó un plan de reajustes a las remuneraciones públicas y privadas (DL 670). A partir de entonces, se suprime la distinción empleado y obrero y se sustituye la denominación de sueldo vital por la de ingreso mínimo mensual (artículo 8°, DL 670).

61 Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales chileno*. Observatorio Social del Proyecto Plataformas Territoriales por los derechos Económicos y Sociales: Previsión, Trabajo, Educación y Salud. https://www.researchgate.net/publication/299404533_Antecedentes_del_Modelo_de_Relaciones_Laborales_Chileno

62 Narbona, K. (2015). *Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales chileno*. Observatorio Social del Proyecto Plataformas Territoriales por los derechos Económicos y Sociales: Previsión, Trabajo, Educación y Salud. https://www.researchgate.net/publication/299404533_Antecedentes_del_Modelo_de_Relaciones_Laborales_Chileno

Tras el fin de la dictadura, entre 1990 y 1993 se firmaron cuatro "acuerdos marco" entre el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y las cámaras empresariales[63]. En dichos acuerdos se establecieron aumentos del ingreso mínimo mensual a nivel nacional. Estos incrementos superaron los registros históricos para esa fecha y se arguyó que con ello se buscaba la recuperación del poder de compra que se había perdido, especialmente durante la década de los ochenta. Aun así, recién en 1997 el salario mínimo recuperó el poder adquisitivo que había alcanzado en 1971 (Fig. 1).

Figura IV-4. Trayectoria del Salario Mínimo Real entre 1960 y 2000 (1970 = 100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bravo, D., y J., Vial (1997). La fijación del salario mínimo en Chile: elementos para una discusión. CDE CIEPLAN, N°45. La serie se complementa con datos de Contreras (2000). Apuntes de Clase. FEN, U. de Chile.

En los años noventa, las contrapartes empresariales se retiraron de la negociación con el Gobierno sobre el salario mínimo. Desde entonces, los gobiernos de turno consultan a la CUT y luego proponen un monto al Congreso, que decide aprobarlo o rechazarlo. En la literatura especializada, este método se conoce como "fijación parlamentaria"[64] y, comparado con otros —por ejemplo, la fijación vía negociación colectiva—, tiende a dar resultados más acotados (menores niveles de salario mínimo).

En la práctica, el sistema chileno ha operado con una fórmula tácita: el reajuste del salario mínimo sigue el criterio de la inflación esperada más un componente

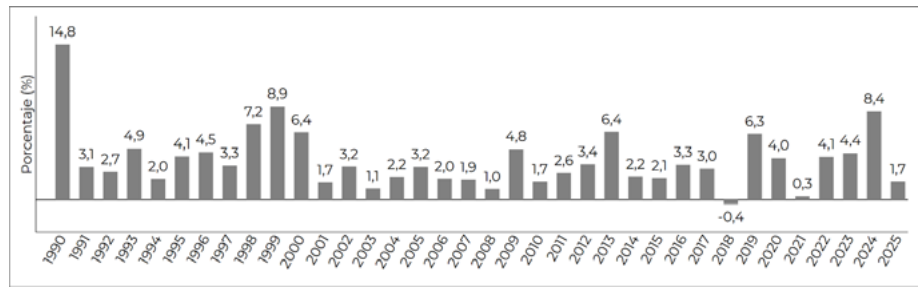
63 Cortázar, R. (1993). *Política Laboral en el Chile democrático: Avances y desafíos en los noventa.* Ediciones Dolmen. Santiago, Chile.

64 Boeri, T. (2009). "Setting the Minimum Wage". *IZA Discussion Papers 4335.* Institute of Labor Economics.

de productividad laboral. No existe evidencia de que se incorpore un criterio de suficiencia basado en necesidades básicas en la determinación contemporánea del salario mínimo en Chile. A la luz de las corrientes citadas en la introducción, Chile se aproxima sobre todo al enfoque neoclásico; no debiera extrañar, dada la influencia de la Escuela de Chicago.

Desde 1990, el salario mínimo ha aumentado en términos reales (sobre IPC) en 35 de 36 años. En el período, acumula un alza real de 228% y un crecimiento promedio anual de 3,5% (Fig. 2).

Figura IV-5. Cambio porcentual real interanual en el salario mínimo



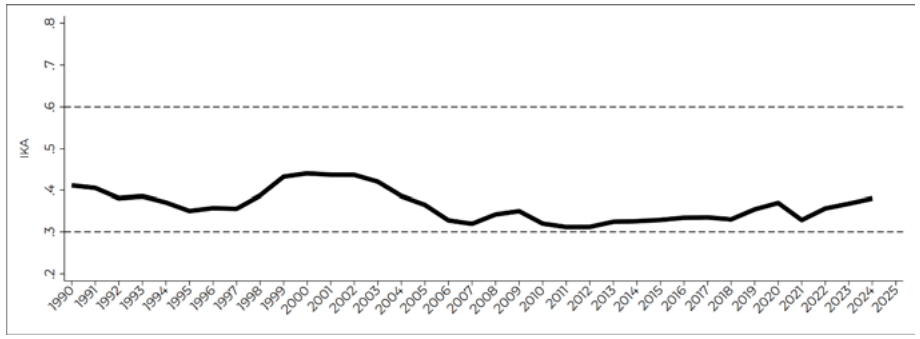
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales. Los salarios mínimos de cada año fueron consultados al mes de agosto y luego expresados en pesos de agosto de 2025.

¿Es alto o bajo el salario mínimo?

En la literatura especializada sobre salarios mínimos destaca la contribución de Catherine Saget, experta de la OIT, quien en 2008 publicó un estudio influyente que propone un mecanismo de referencia para evaluar si un salario mínimo es alto o bajo considerando el tamaño de la economía. El indicador, denominado Índice de Kaitz Ajustado (IKA), se define como el cociente entre el salario mínimo y el PIB per cápita mensual. A partir de un análisis de datos, para 132 países, Saget (2008) propone dos umbrales: si el IKA es menor a 30%, se trata de un "minisalario mínimo" (salario bajo que genera problemas sociales y de eficiencia en el uso de recursos); si es mayor a 60%, es un "maxisalario mínimo" (salario alto que tiende a provocar informalidad y desempleo). Saget sostiene que, en contextos de alta desigualdad, el IKA resulta más adecuado que el Índice de Kaitz tradicional (salario mínimo/mediana salarial). Dado el alto nivel de desigualdad de Chile, consideramos adecuado este indicador.

En Chile, desde 1990 a la fecha, el IKA se ha mantenido dentro del rango de normalidad (entre 30% y 60%), aunque —como se aprecia en la figura 3— más próximo al umbral inferior asociado al minisalario mínimo.

Figura IV-6. Índice de Kaitz Ajustado (IKA)



Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Saget[65].

Conviene señalar que esta forma de clasificar un salario mínimo como alto o bajo no incorpora un umbral explícito de suficiencia, sino que lo sitúa respecto del tamaño de la economía. Con todo, el enfoque es valioso: desplaza comparaciones internacionales mecánicas y, en cambio, ajusta por las heterogeneidades estructurales entre países.

Implicancias: El Efecto Faro

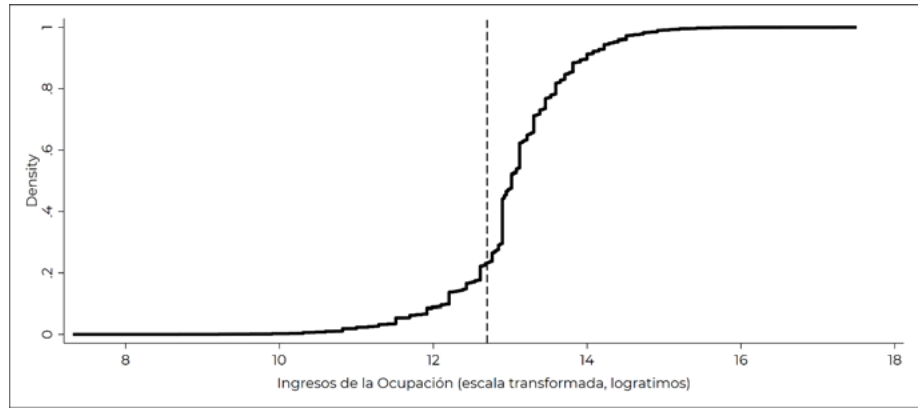
El llamado efecto faro es una idea que se le debe al estudio de Souza y Baltar[66], quienes propusieron la tesis de que el salario mínimo no solo fija el salario básico, también da señales—y es referencia—al resto de los salarios de la economía, incluido el sector informal. Bajo esta premisa, si un salario mínimo es bajo, entonces la distribución general de los salarios en la economía lo será; ello, debido al efecto faro. Esto es particularmente válido allí donde la negociación colectiva influye poco en la fijación de salarios, debido a su baja cobertura del empleo asalariado.

65 Saget, C. (2008). "Fijación del Salario Mínimo en los países en desarrollo: deficiencias y soluciones". *Revista internacional del trabajo,* 127(1), 27-45.

66 Souza, P. y P. Baltar (1980). "Salário mínimo e taxa de salários no Brasil – réplica". *Pesquisa e Planejamento Economico*, 10(3), 1045-1058.

El efecto faro se aprecia con claridad en la estructura salarial chilena. A partir de la función de distribución acumulada de los ingresos de la ocupación principal (CASEN 2022, última disponible), el salario mínimo vigente se ubica en una zona de alta concentración de ingresos. Esto indica una "zona de contagio" en torno al mínimo, donde se agrupan los salarios de una gran parte de las y los trabajadores (Fig. 4).

Figura IV-7. Efecto Faro del Salario Mínimo. Función de Densidad Acumulada



Fuente: Elaboración propia / CASEN 2022. Línea punteada representa el salario mínimo líquido (en logaritmos) en octubre de 2022.

Salario mínimo y desempleo

En los últimos años, y especialmente tras la pandemia de COVID-19, Chile ha experimentado una fase caracterizada por menores tasas de ocupación[67], lo que ha reavivado la preocupación respecto de la pertinencia de políticas salariales orientadas a incrementar las remuneraciones[68]. En ese contexto es que hemos realizado una revisión a la literatura internacional sobre el vínculo del salario mínimo con el nivel de empleo.

La evidencia empírica sobre el impacto de aumentos en el salario mínimo sobre el nivel de empleo muestra resultados mixtos. Broecke[69] realizan un metaa-

67 Fundación SOL (2025). *Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE) MJJ 2025*. https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/tag/imce-1051

68 Banco Central de Chile (2025). *Informe de Política Monetaria septiembre 2025*. Minutas Citadas en el IPoM de septiembre 2025 – recuadro I.3. https://www.bcentral.cl/areas/politica-monetaria/informe-de-politica-monetaria

69 Broecke, S., Forti, A. & Vandeweyer, M. (2017). "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis". *Oxford Development Studies*.

nálisis para 14 países en desarrollo (incluido Chile) y encuentran un impacto pequeño del salario mínimo sobre el nivel de empleo, de mayor magnitud en el caso de trabajadores vulnerables. También reportan evidencia de aumentos en el empleo informal. Estos hallazgos se observan en los estudios para Chile. Belman & Wolfson[70] también realizan un metaanálisis para países en desarrollo y obtienen resultados similares.

El trabajo de Neumark & Munguía[71] realiza un metaanálisis de 61 estudios publicados después del 2000 sobre el tema para países en desarrollo, incluyendo Chile. Concluyen que la heterogeneidad de resultados responde a características particulares de cada estudio, entregando pistas sobre dónde se debería observar en mayor magnitud el efecto del aumento del salario mínimo. Concretamente, plantean que se debería identificar un mayor impacto (negativo) en el nivel de empleo de trabajadores vulnerables del sector formal en países que puedan hacer cumplir rigurosamente la legislación de salario mínimo. Chile forma parte de este grupo de países.

Siguiendo las pistas entregadas por la literatura internacional, revisaremos la evolución de distintos indicadores de empleo entre 2023 y 2025, en base a cifras oficiales del INE[72], para ver si se observan indicios del impacto de los últimos aumentos del salario mínimo. El detalle se puede encontrar en la figura 5.

En la población general, vemos que la tasa de desempleo se ha mantenido estable desde 2023, pero en niveles considerablemente más altos que los previos a la pandemia, pasando de 8,8% a 8,7%. En los últimos 2 años se crearon 301,6 mil empleos. Según la literatura, uno esperaría que este aumento se compusiera de un aumento de la informalidad.

Al mirar los datos, se observa el efecto contrario. La informalidad cae de manera sostenida, pasando del 26,9% en 2023 al 26,4% en 2024, para luego caer a 26,0%. En el período se crearon 298 mil empleos formales (98,8% del total del empleo creado), mientras que el empleo informal creció marginalmente en 3,6 mil personas. A primera vista, la evolución de las cifras de empleo no sería consistente con la literatura internacional ni nacional.

DOI: http://dx.doi.org/10.1080/13600818.2017.1279134

70 Belman, D. & Wolfson, P. (2016). “What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies”. *Conditions of Work and Employment Series No. 62*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/publications/what-does-minimum-wage-do-developing-countries-review-studies-and

71 Neumark, D. & Munguía Corella, L. F. (2021). “Do minimum wages reduce employment in developing countries? A survey and exploration of conflicting evidence”. *World Development*, 137(C). DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105165

72 Para el trimestre móvil mayo, junio, julio.

Revisemos que sucede en trabajadores vulnerables, grupo donde, según la literatura, se debiese observar el impacto en mayor magnitud. Para efectos de este ejercicio, revisaremos la situación particular del empleo según género.

Lo primero que se puede observar es que la estabilidad a nivel general de la tasa de desempleo se debe a tendencias contrarias en el desempleo según género. Mientras que en hombres va a la baja, de un 8,6% en 2023 al 7,9% en 2025, en mujeres la tasa va al alza, del 9% al 9,7%. Esto podría indicar que el mayor salario mínimo estaría actuando como una barrera de entrada al mercado laboral para las trabajadoras más vulnerables. Sin embargo, para poder plantear dicha hipótesis con mayor propiedad, habría que considerar otras características en el análisis, como, por ejemplo, la distribución del empleo según calificación.

Una mirada de la formalidad según género, por su parte, sigue siendo consistente con la realidad nacional, y contraria a la literatura. La informalidad se muestra a la baja, tanto en hombres como mujeres, que bajan de 25,8% a 24,9% y 28,3% a 27,5%, respectivamente. En ambos casos, el empleo formal representa más del 98% del empleo neto creado.

Figura IV-8. Ocupados/as (nivel), tasa de desempleo (%), formalidad (%) e informalidad (%), población total y distribución por género, 2023-2025

	MJJ 2025	MJJ 2024	MJJ 2023	Var. 23-25
Población Total				
Ocupados/as	9.330.309	9.257.480	9.028.647	301.662
Tasa de desempleo	8,7%	8,7%	8,8%	-0,1 pp
Formalidad (%)	74,0%	73,6%	73,1%	0,9 pp
Informalidad (%)	26,0%	26,4%	26,9%	-0,9 pp
Hombres				
Ocupados	5.310.695	5.263.304	5.130.513	180.182
Tasa de desempleo	7,9%	8,3%	8,6%	-0,7 pp
Formalidad (%)	75,1%	75,0%	74,2%	0,9 pp
Informalidad (%)	24,9%	25,0%	25,8%	-0,9 pp
Mujeres				
Ocupadas	4.019.614	3.994.176	3.898.135	121.479
Tasa de desempleo	9,7%	9,1%	9,0%	0,7 pp
Formalidad (%)	72,5%	71,8%	71,7%	0,8 pp
Informalidad (%)	27,5%	28,2%	28,3%	-0,8 pp

Fuente: elaboración propia / ENE MJJ 2023, 2024, 2025. pp = puntos porcentuales.

Estas cifras invitan a abordar de manera compleja los problemas de desempleo, en el marco de una discusión que busca identificar como único responsable a las mejoras en las condiciones laborales. Andrea Repetto declara que hay problemas que se arrastran hace 10 años, muy anteriores a las últimas mejoras en el salario mínimo, menciona el efecto de la automatización y sugiere la implementación de subsidios para acompañar aumentos en el salario mínimo[73] Villanueva[74] plantea incorporar en el análisis el impacto de la nueva ley de cumplimiento tributario en la destrucción de empleo por cuenta propia.

La minuta del Informe de Política Monetaria de septiembre de 2025 del Banco Central, que sí identifica un impacto del aumento del salario mínimo en el empleo, plantea además una serie de elementos relevantes a la hora de complejizar el debate. Empresarios encuestados declaran que, posterior a la pandemia, realizaron ajustes en sus procesos productivos de manera de disminuir su dotación a su nivel mínimo. Además, señalan la dificultad de encontrar perfiles calificados, lo que habla del sistema de educación en Chile y su falta de diálogo con el mercado laboral. Finalmente, destacan el rol creciente de la automatización en sus estructuras.

En definitiva, la revisión de la literatura muestra que, si bien existen casos donde aumentos en el salario mínimo genera desempleo, la evidencia de que eso esté sucediendo hoy no es concluyente. Además, es una causalidad difícil de identificar dada la gran cantidad de factores que entran en juego. La sugerencia, en esa línea, es priorizar la suficiencia del salario mínimo, complementándola con otras políticas públicas que busquen minimizar su potencial impacto sobre el nivel de empleo y corregir otros problemas que arrastre el mercado laboral.

2. DESAFÍOS PENDIENTES: UN UMBRAL DE SUFICIENCIA COMO CRITERIO RECTOR DEL SALARIO MÍNIMO EN CHILE

En Chile, el salario mínimo no se determina en base a criterios de suficiencia económica y no existe una política pública que aborde este desafío.

Durante las dos últimas décadas, la noción de suficiencia salarial ha ido y venido del debate público chileno sin resolverse. En 2007, al calor de las movilizaciones de la Confederación de Trabajadores del Cobre por mejores condiciones, el entonces obispo Alejandro Goic introdujo el concepto de "sueldo ético". El contexto fue una prolongada y disruptiva paralización de trabajadores contratistas del cobre que buscaban mejoras salariales y contractuales, en particular reducir las brechas con los directamente contratados. Goic planteó que el salario mínimo debía responder a un criterio ético y lo cifró en $250.000 de la época. Casi una década después, el 1 de abril de 2016, señaló en una entrevista que el sueldo ético debía situarse en $400.000[75], entendiendo que debía cubrir los costos fundamentales de la vida —vivienda, transporte, salud y educación—.

En abril de 2025 y en el marco de las negociaciones por el reajuste anual del salario mínimo en Chile, la CUT introdujo a la discusión contemporánea el término "salario vital". En ese momento, la estimación que hicieron fue de $725.000 líquidos. El secretario general de la CUT sostuvo: "distintos estudios que han estado en el marco del trabajo del Observatorio de los Ingresos y Costo de Vida han dicho que el salario vital está entre los $900.000 y $1.000.000 bruto y, por lo tanto, nosotros hemos puesto como salario vital los $725 mil líquidos para una familia de cuatro personas"[76]. Al ser consultado sobre el significado de lo vital, el secretario general señaló: "el salario vital busca garantizar una remuneración suficiente para cubrir todas las necesidades esenciales de los trabajadores y trabajadoras, incluyendo alimentación, salud, educación, vivienda y recreación"[77].

En este contexto, y a la luz de los debates recientes sobre salario mínimo vital, proponemos evaluar la suficiencia del salario mínimo vigente y formular recomendaciones para articular la política laboral con ese estándar de suficiencia. Para ello, realizaremos simulaciones a partir de los estándares normativos propuestos por la Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (en adelante CMP). Lo anterior se complementará con lo que denominamos *Método de Presupuesto Vital Simplificado (MPVS)*, consistente en una simulación acotada que ilustra qué nivel de gastos básicos puede cubrir el salario mínimo vigente.

Este análisis se enlazará con la discusión más amplia sobre el modelo de relaciones laborales y sobre los mecanismos de determinación colectiva de los salarios, considerados como telón de fondo de un proyecto de desarrollo que

73 *La Tercera* (2025). "Repetto llama a analizar las cifras de empleo más allá de la contingencia y refuerza que no hay una emergencia laboral". https://www.latercera.com/pulso/noticia/repetto-llama-a-analizar-las-cifras-de-empleo-mas-alla-de-la-contingencia-y-refuerza-que-no-hay-una-emergencia-laboral/

74 Villanueva (2025). "Desempleo y costos laborales: más allá del simplismo". *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2025/07/16/desempleo-y-costos-laborales-mas-alla-del-simplismo-una-mirada-critica-al-debate-actual/

75 *El Mostrador* (2016). "Obispo Goic propone nuevo salario ético de $400.000". https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/04/01/obispo-goic-propone-nuevo-salario-etico-de-400-000

76 *EMOL* (2025). "$725 mil de 'salario vital': El concepto que la CUT busca instalar (y sus diferencias con el sueldo mínimo)". https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/04/02/1162380/salario-vital-cut-gobierno.html

77 *EMOL* (2025). "$725 mil de "salario vital": El concepto que la CUT busca instalar (y sus diferencias con el sueldo mínimo)". https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/04/02/1162380/salario-vital-cut-gobierno.html

no excluya a las y los trabajadores ni ponga en riesgo la estabilidad de sus fuentes de empleo.

Queda un desafío pendiente: presentar una estimación de salario mínimo que satisfaga un umbral de suficiencia normativo determinado. A nivel de la discusión académica, hemos identificado un antecedente previo a este respecto. Omar Aguilar[78] presenta una estimación empírica a partir de la IX Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Nuestra estimación dialoga parcialmente con la estrategia metodológica de Aguilar, pero incorpora un criterio de suficiencia que remite al estándar social de lo mínimamente aceptable: la línea de pobreza.

Evaluación de la suficiencia en base al estándar CMP (2025)

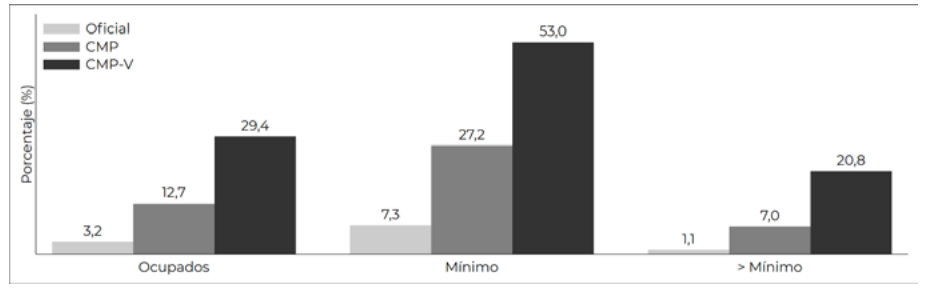
En julio de 2025, la CMP entregó al presidente Gabriel Boric su *Informe de Recomendaciones*, destinado a orientar la actualización de la medición oficial de la pobreza en Chile. Este trabajo constituye un insumo fundamental para la estimación de los umbrales de suficiencia que deberían orientar la determinación del salario mínimo. Las recomendaciones emanadas de la comisión —que sesionó durante 15 meses— representan, por tanto, un estándar técnico y consensuado sobre el cual es posible avanzar en esta materia.

Para abordar esta evaluación, utilizaremos Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (en adelante CASEN). Se trata de la principal encuesta de hogares y multipropósito del Estado; es fundamental para el diseño de políticas públicas y constituye la fuente oficial para determinar la tasa de pobreza y la desigualdad de ingresos personales. Se levanta cada dos años y tiene representatividad nacional. La encuesta cuenta con una muestra de 70.751 viviendas.

Con la CASEN estimamos el grupo de asalariados/as del sector privado que perciben el salario mínimo o menos y lo relacionamos con los umbrales de pobreza propuestos por la CMP[79]. De acuerdo a la estimación que hemos hecho usando los microdatos de la CASEN, en Chile casi 1 millón de trabajadores y trabajadoras asalariadas perciben el salario mínimo o menos.

Un hallazgo esperable se puede ver en la figura 6. Aquí se observa que, la población que percibe el salario mínimo enfrenta niveles de pobreza por ingresos significativamente mayores que quienes no están en esa condición[80]. En 2022, 12,7% de las personas ocupadas se clasifica en pobreza por ingresos según los estándares de la CMP; entre quienes perciben el mínimo, la incidencia de la pobreza por ingresos asciende a 27,2%, mientras que entre quienes ganan más que el mínimo es de 7%. En la misma línea, al aplicar el umbral de vulnerabilidad[81] propuesto por la CMP (2025), quienes perciben el mínimo resultan notablemente más vulnerables (53%) que quienes ganan por sobre ese piso (20,8%).

Figura IV-9. Tasas de pobreza y vulnerabilidad, según si recibe el salario mínimo (%)



Oficial: metodología oficial para la medición de la pobreza. CMP: metodología de la Comisión Asesora Presidencial para la medición de la pobreza (2025). CMP-V: metodología de la Comisión Asesora Presidencial para la medición de la pobreza para el cálculo de la vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia / CASEN 2022.

El efecto faro del salario mínimo, descrito previamente, afecta tanto a quienes están en pobreza por ingresos como a quienes no lo están. En particular, la zona de contagio —el área alrededor de la línea vertical punteada y de la curva de la función de distribución acumulada— lo evidencia en ambos casos (Fig. 7).

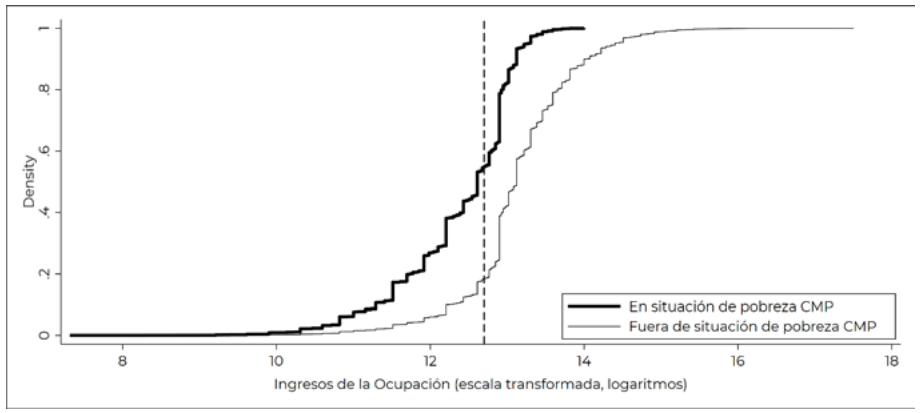
78 Aguilar, O. (2024). "Salario Vital: una contribución a su estimación empírica para Chile". *Trabajo en Dabate,* 1(2), 1-12.

79 CMP, Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (2025). *Informe final de recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Comision_Pobreza-Informe_Final_Recomendaciones.pdf

80 Para el cálculo de pobreza se han utilizado las recomendaciones de la CMP (2025).

81 Este umbral se define como 1,5 veces la línea de pobreza.

Figura IV-10. Efecto Faro del Salario Mínimo. Función de Densidad Acumulada según situación de pobreza (estimación CMP)



Fuente: Elaboración propia / CASEN 2022. Línea punteada representa el salario mínimo líquido (en logaritmos) en octubre de 2022.

Según el decil de ingreso autónomo, casi 2 de cada 3 personas que perciben el salario mínimo se concentran en los primeros cinco deciles; es decir, en la mitad de menores ingresos del país. Además, el perfil demográfico y laboral por decil muestra que los primeros deciles reúnen hogares más numerosos y con menos personas ocupadas que los deciles de mayores ingresos. Como resultado, la tasa de dependencia —personas del hogar por cada ocupado/a— alcanza alrededor de 3 entre los deciles I–V: un trabajador sostiene a tres integrantes del hogar. A nivel nacional, esta tasa es 2,3 (CASEN 2022).

Figura IV-11. Distribución de personas en que perciben en salario mínimo, número de personas en el hogar, número de personas ocupadas en el hogar y tasa de dependencia en el hogar, según decil de ingreso autónomo (%)

Decil	**% SM_1**	**Numper**	**Ocupados/as**	**TD_1**	**% SM_2**	**TD_2**
I	8,3	3,6	0,6	6,0		
II	15,1	4,2	1,2	3,5		
III	15,4	4,1	1,4	2,9	66,5	3,0
IV	14,5	3,9	1,6	2,4		
V	13,2	3,8	1,8	2,1		
VI	12,3	3,6	1,9	1,9		
VII	9,2	3,4	1,9	1,8		
VIII	6,7	3,2	1,9	1,7	33,5	1,7
IX	3,8	3	1,8	1,7		
X	1,5	2,6	1,7	1,5		
Total	100	3,6	1,6	2,3	100	2,3

% SM_1: Distribución porcentual de quienes perciben el salario mínimo según decil de ingreso autónomo. **Numper**: Número de personas en el hogar. **Ocupados/as**: Número promedio de personas ocupadas por hogar. **TD_1:** Tasa de dependencia (Numper/ Ocupados). **% SM_2**: Distribución de quienes perciben el salario mínimo considerando los deciles 1 a 5 t 6 a 10. **TD_2:** Tasa de dependencia considerando la mitad inferior y mitad superior.

Fuente: elaboración propia / CASEN 2022.

Estos datos permiten fijar parámetros para la estimación de un salario mínimo con criterios de suficiencia. Con una tasa de dependencia 3, el salario mínimo debería cubrir la línea de pobreza familiar de tres personas (considerando economías de escala). Bajo ese escenario (Fig. 9), el salario mínimo vigente ($529.000 brutos) solo cubre 50% del umbral.

También podemos evaluar el denominado *sueldo ético* actualizado por el obispo Goic en 2016 (actualizado, a su vez, a precios de agosto de 2015), que alcanza un 57%, mientras que el *sueldo vital* de $750.000 actualmente en discusión llega a un 71%. En otras palabras, con una tasa de dependencia de 3 ninguno de los montos aquí evaluados supera la prueba de suficiencia.

Si se reduce la tasa de dependencia a 2 (p. ej., madre e hijo/a), ni el salario mínimo vigente, ni el sueldo ético actualizado, ni el sueldo vital de $750.000

satisfacen el umbral. Solo en hogares unipersonales se cumple la suficiencia, lo que implica que, en ciclos de vida orientados a proyectos familiares, las personas no podrían desarrollar libremente la vida que desean —en el sentido planteado por Amartya Sen.

Figura IV-12. Suficiencia del salario mínimo según criterio de pobreza (perfil arrendatario) y tamaño de hogar (%), y según criterio de vulnerabilidad (perfil arrendatario) y tamaño de hogar. A precios de agosto de 2025

Numper	Pobreza CMP			Vulnerabilidad CMP		
	SMV	Goic II	SV	SMV	Goic II	SV
1	108%	124%	153%	72%	83%	102%
2	66%	76%	94%	44%	51%	63%
3	50%	57%	71%	33%	38%	47%

Numper: Número de personas en el hogar. **SMV**: cálculo en relación al salario mínimo vigente. **Goic II**: cálculo en relación al sueldo ético 2.0 del Obispo Goic (de abril de 2016 actualizado a precios de agosto de 2025). mínimo vigente (líquido). **SV**: cálculo en relación al sueldo vital de $750.000 propuesto en el debate público. La suficiencia se ha contrastado con las líneas de pobreza actualizadas por la Comisión Asesora Presidencial para la actualización de la medición de la pobreza (CMP). También considera el escenario con líneas de vulnerabilidad (1,5 veces las líneas de pobreza).

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al umbral de vulnerabilidad, las estimaciones indican que solo el sueldo vital, en el esquema unipersonal, supera la prueba (Fig. 9, última columna, primera celda). Estos resultados evidencian una desconexión entre el monto del salario mínimo —y los proyectos hoy en debate— y el umbral propuesto por la CMP para determinar la situación de pobreza.

Evaluación de la suficiencia en base al MPVS

En el MPVS nos proponemos probar el poder de compra del salario mínimo sin mediar el uso de líneas de pobreza.

Para esta prueba de suficiencia tomamos el salario mínimo bruto vigente de $529.000. Descontadas las cotizaciones (salud, previsión y seguro de desempleo), el monto líquido asciende a $423.000. La pregunta es: ¿para qué alcanza ese monto en el Chile de hoy? Para responder, consideramos, en primer lugar, el precio de mercado de arriendos en las ciudades más pobladas de Chile: Santiago, Concepción y Valparaíso. Los datos provienen de Portal Inmobiliario[82]. La consulta se realizó el 26 de agosto y se incluyeron todos los resultados para departamentos de 50m2, dos dormitorios y un baño.

Como muestra la figura 10, el precio del arriendo fluctúa entre $395.293 y $497.218; por tanto, con un salario mínimo líquido de $423.000, este no alcanza a financiarlo o bien se agota casi por completo. A ello deben sumarse el costo de transporte para ir y volver del trabajo y la alimentación. En síntesis, la prueba de suficiencia basada en el MPVS evidencia que el salario mínimo líquido está muy lejos de cumplir un estándar básico de suficiencia.

82 https://www.portalinmobiliario.com/ Optamos por esta fuente debido a criterios de disponibilidad de información. Reconocemos que constituye una limitación, dado que es probable que quienes perciben el salario mínimo accedan a viviendas en condiciones de informalidad. No obstante, desde un punto de vista normativo, lo deseable sería que ello no ocurriera.

Figura IV-13. Precios de arriendos en tres ciudades de Chile, departamento con 2 dormitorios, 1 baño, 50 metros

Ciudad	Monto promedio	Localización de Referencia	Ofertas totales
Santiago centro	$395.293	Toesca, Santa Isabel, Santa Rosa, San Diego, San Martín, Blanco Encalada, Catedral, Santa Lucía, Moneda, Matta, Ñuble, Manuel Rodríguez, Barrio Universitario, Club Hípico, Amunategui, Victoria, San Francisco, San Pablo, Parque O'Higgins, Bulnes, Santa Lucía, Vergara, Tocornal, Diez de Julio, Cumming, Nataniel Cox, Lastarria, Parque de los Reyes, Argomedo, Sierra Bella, Zenteno, Huérfanos, Fray Camilo Henríquez, Lord Cochrane.	139
Concepción	$497.218	Centro, Angol, Juan Martínez de Rosa, Lomas de San Sebastián, Torreones, Orompello, Vicuña Mackenna, Arturo Pérez Canto, Plaza Condell, Barrio Oriente, Alto de Collao, Chacabuco, Bulnes, Desiderio Sanhueza, Bandera, Galvarino, San Martín, Barros Arana.	32
Valparaíso	$434.388	Barrio Inglés, Lomas de la Luz, Cardenal Samore, Cerro Polanco, Curauma, Los Aromos, Colina Verde, Cerro Los Placeres, Av. Argentina, Parque los Ingleses, Torre Almendral, Av. Brasil, Ibsen, Juan Pablo II, Colina Verde, Av. Obispo Valdés Subercaseux	41

Fuente: compilación propia desde Portal Inmobiliario. Los promedios corresponden a la totalidad de ofertas con esas condiciones en las tres ciudades durante el día 26 de agosto de 2025.

3. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA Y CONCLUSIÓN

En este *policy brief* hemos problematizado la ausencia de criterio de suficiencia económica en la determinación del salario mínimo en Chile.

Una primera recomendación de política pública es reconocer este hecho y abrir un debate de fondo sobre el valor actual de la fuerza de trabajo. Si el salario mínimo no alcanza para lo "mínimo", entonces no lo es.

Una segunda recomendación es construir un tablero de indicadores para evaluar el monto del salario mínimo. Este tablero debe incluir el IKA de Saget[83] y un indicador de suficiencia económica, tanto a partir de las líneas de pobreza de la CMP como del *Método de Presupuesto Vital Simplificado (MPVS)*. Asimismo, ha de considerar la medición del "efecto faro". El tablero debe reportarse a escala nacional y desagregarse por regiones.

Se recomienda usar las líneas de pobreza de la CMP (2025) como umbral de suficiencia del salario mínimo. Según CASEN, la tasa de dependencia es 3; por tanto, el salario mínimo líquido debiera sostener a tres adultos equivalentes. Como referencia, también se puede incluir el escenario con dos personas. El perfil de referencia para las líneas de pobreza debiera ser el de arrendatario, por su mayor realismo respecto de personas con salario mínimo.

Tal como muestra este *policy brief*, el salario mínimo en Chile no satisface los criterios de suficiencia económica. Se recomienda trazar un plan integral para abordar este desafío. De acuerdo con el enfoque de Saget, Chile dispone de margen para avanzar en esta dirección. No obstante, considerando que la tasa de ocupación se mantiene en niveles pre pandémicos, es necesario complementar con medidas adicionales (véanse las recomendaciones siguientes).

Se propone reorientar el debate sobre competitividad: abandonar la lógica de salarios en competencia (*race to the bottom*) y transitar hacia un esquema en el que los salarios "salgan" de la competencia. Para ello, se requiere elevar de manera sostenida la inversión en I+D+i (hoy cercana al 0,4% del PIB, frente a un promedio OCDE en torno al 2,5%).

En línea con lo anterior, se recomienda avanzar hacia un sistema más centralizado de negociación colectiva como mecanismo de determinación de pisos mínimos sectoriales. Como advierte Boeri[84], el sistema actualmente vigente en Chile es de los menos efectivos para la formación salarial. La evidencia internacional indica

83 Saget, C. (2008). "Fijación del Salario Mínimo en los países en desarrollo: deficiencias y soluciones". *Revista internacional del trabajo*, 127(1), 27-45.

84 Boeri, T. (2009). "Setting the Minimum Wage", *IZA Discussion Papers 4335,* Institute of Labor Economics.

que esquemas centralizados: (i) resguardan mejor frente al *dumping* salarial; (ii) facilitan transferencias tecnológicas y de innovación desde empresas grandes hacia pymes; (iii) atenúan el "efecto faro" del salario mínimo; y (iv) mejoran la distribución del ingreso. Según reportes de la OCDE, estos sistemas son más resilientes al empleo que los fuertemente descentralizados. Un referente útil es el de los Consejos de Salarios en Uruguay, donde se fijan salarios mínimos por categoría dentro de cada sector, con resultados positivos en distribución del ingreso, reducción de la pobreza y disminución de la informalidad[85]. Además, hay evidencia de que darles mayor poder a los sindicatos en negociaciones colectivas mejora la eficiencia de las empresas, manteniendo sus márgenes de beneficio a la vez que aumentan las remuneraciones de trabajadores no gerenciales[86].

En el corto plazo, se recomienda implementar un plan de apoyo público consistente en subsidios al pago de cotizaciones, focalizado en empresas de menor tamaño que no mantengan vínculos patrimoniales con grandes grupos económicos. El subsidio será contingente y de vigencia acotada, y exigirá la presencia de un sindicato en las firmas con más de 10 trabajadores. Para su financiamiento, se propone una reforma tributaria que avance hacia la desintegración del sistema de impuestos a la renta.

85 ICD-OIT (2014). *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios.* Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT y Organización Internacional del Trabajo.

Durán, G. (2025). "Negociación colectiva, recursos de poder y resultados distributivos. El caso de los Consejos de Salarios en Uruguay". *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 43(1), 129-148.

86 Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2025). *Informe Anual de Productividad 2024*. https://cnep.cl/informes-anuales-de-productividad/informe-anual-de-evaluacion-y-productividad-2024/

REFERENCIAS

Aguilar, O (2024). "Salario Vital: una contribución a su estimación empírica para Chile". *Trabaio en Dabate*, 1(2), 1-12.

Banco Central de Chile (2025). *Informe de Política Monetaria septiembre 2025*. Minutas Citadas en el IPoM de septiembre 2025–recuadro I.3. https://www.bcentral.cl/areas/politica-monetaria/informe-de-politica-monetaria

Belman, D. & Wolfson, P. (2016). *What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies (Conditions of Work and Employment Series No. 62)*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/publications/what-does-minimum-wage-do-developing-countries-review-studies-and

Boeri, T. (2009). *Setting the Minimum Wage, IZA Discussion Papers 4335* Institute of Labor Economics.

Broecke, S., Forti, A. & Vandeweyer, M. (2017). *The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis*. Oxford Development Studies. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/13600818.2017.1279134

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2025). *Informe Anual de Productividad 2024*. https://cnep.cl/informes-anuales-de-productividad/informe-anual-de-evaluacion-y-productividad-2024/

CMP - Comisión Experta Asesora Presidencial para la Actualización de la Medición de la Pobreza (2025). *Informe final de recomendaciones*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Comision_Pobreza-Informe_Final_Recomendaciones.pdf

Cortázar, R. (1993). *Política Laboral en el Chile democrático: Avances y desafíos en los noventa*. Ediciones Dolmen. Santiago, Chile.

D.L 670 (1974*). Decreto Ley 670. Reajusta, a contar del 1° de octubre de 1974, los sueldos del sector público y privado*. Ley Chile.

Durán, G (2025). "Negociación colectiva, recursos de poder y resultados distributivos. El caso de los Consejos de Salarios en Uruguay". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 43(1), 129-148.

EMOL (2025). "$725 mil de "salario vital": El concepto que la CUT busca instalar (y sus diferencias con el sueldo mínimo)". *EMOL*. https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/04/02/1162380/salario-vital-cut-gobierno.html

Fundación SOL (2025). *Informe Mensual de Calidad del Empleo* (IMCE). MJJ 2025. https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/tag/imce-1051

El Mostrador (2016). “Obispo Goic propone nuevo salario ético de $400.000”. *El Mostrador*. https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/04/01/obispo-goic-propone-nuevo-salario-etico-de-400-000

ICD-OIT (2014). *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT y Organización Internacional del Trabajo.

La Tercera (2025). “Repetto llama a analizar las cifras de empleo más allá de la contingencia y refuerza que no hay una emergencia laboral”. *La Tercera* https://www.latercera.com/pulso/noticia/repetto-llama-a-analizar-las-cifras-de-empleo-mas-alla-de-la-contingencia-y-refuerza-que-no-hay-una-emergencia-laboral/

Narbona, K (2015). “Antecedentes del Modelo de Relaciones Laborales chileno. Observatorio Social del Proyecto Plataformas Territoriales por los derechos Económicos y Sociales: Previsión, Trabajo, Educación y Salud”. https://www.researchgate.net/publication/299404533_Antecedentes_del_Modelo_de_Relaciones_Laborales_Chileno

Neumark, D. & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press. https://mitpress.mit.edu/9780262515085/minimum-wages/

Neumark, D. & Munguía Corella, L. F. (2021). “Do minimum wages reduce employment in developing countries? A survey and exploration of conflicting evidence”. *World Development*, 137(C). DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105165

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo: capítulos completos*. OIT. https://www.ilo.org/es/resource/guia-sobre-politicas-en-materia-de-salario-minimo-capitulos-completos

El País (2024). “El Gobierno de Milei asegura que el salario mínimo es un error: ‘Si hay personas dispuestas a trabajar por menos, no las podés contratar’”. *El País*. https://elpais.com/argentina/2024-12-27/el-gobierno-de-milei-asegura-que-el-salario-minimo-es-un-error-si-hay-personas-dispuestas-a-trabajar-por-menos-no-las-podes-contratar.html

Petri, F. (2021). *Microeconomics for the Critical Mind: Mainstream and heterodox analyses. Vol. 1*. Springer Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-62070-7

Saget C. (2008). “Fijación del Salario Mínimo en los países en desarrollo: deficiencias y soluciones”. *Revista internacional del trabajo*, 127(1), 27-45.

Souza, P. y P. Baltar (1980). “Salário mínimo e taxa de salários no Brasil – réplica”. *Pesquisa e Planejamento Economico*, 10(3), 1045-1058.

Villanueva (2025). “Desempleo y costos laborales: más allá del simplismo”. *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2025/07/16/desempleo-y-costos-laborales-mas-alla-del-simplismo-una-mirada-critica-al-debate-actual/

V. SEGURIDAD Y REINSERCIÓN SOCIAL

La seguridad ciudadana y la reinserción social condicionan la confianza y la cohesión en ámbitos comunitarios específicos. En Chile, las políticas y debates tienden a dividirse entre medidas punitivas y estrategias asistenciales, dejando poco espacio a aproximaciones integradas que consideren prevención, rehabilitación y participación comunitaria. Estos procesos se comprenden mejor desde estudios situados que observen interacciones concretas entre instituciones y actores locales.

Los sistemas penitenciarios y de justicia presentan hoy serias limitaciones para cumplir su doble función de sancionar y reintegrar. La sobrepoblación, la violencia intracarcelaria, la escasez de programas de rehabilitación y la falta de coordinación entre instituciones generan altos niveles de reincidencia y reducen la eficacia de las políticas de reinserción. Al mismo tiempo, los individuos que retornan a la sociedad enfrentan dificultades acumuladas que dificultan su inserción laboral, educativa y social. Esta situación evidencia la necesidad de diseñar modelos de seguridad y reinserción que trascienden la lógica punitiva, integrando evidencia empírica, análisis predictivo y estrategias de innovación social que articulen prevención, educación, trabajo y participación comunitaria.

La línea de innovación “Seguridad y Reinserción Social” del CLIPP propone un enfoque orientado a la anticipación, la efectividad multidimensional y la coordinación interinstitucional. Su objetivo es articular conocimiento y herramientas que fortalezcan políticas de prevención del delito, rehabilitación y reintegración social, combinando análisis predictivo, innovación social y metodologías de autoobservación. El trabajo se centra en el diseño de sistemas de información integrados, la construcción de redes de apoyo comunitario y la articulación de intervenciones educativas, laborales y psicológicas, con el fin de favorecer la autonomía y la participación ciudadana de las personas privadas de libertad. Esta línea reconoce que la seguridad y la reinserción son procesos sociales complejos, cuya efectividad depende de la cooperación entre distintos actores y niveles de decisión, así como de políticas públicas basadas en evidencia y orientadas a la prevención estructural.

"Crisis carcelaria en Chile: la urgente necesidad de innovar" elaborado por Guillermo Sanhueza (Loyola University Chicago), Jorge Delva (Boston University) y Richard Weber (Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile). Este trabajo expone la severa crisis del sistema penitenciario chileno, caracterizada por sobrepoblación, hacinamiento, altos niveles de violencia, escasos programas de reinserción, problemas críticos de salud mental y elevada reincidencia delictual. En este contexto, la reintegración social de las personas privadas de libertad se torna extremadamente improbable, ya que enfrentan múltiples barreras y desventajas acumuladas que se amplifican durante la experiencia de encarcelamiento. El aporte central de este *policy brief*, basado en el proyecto FONDEF ID21I10255, consiste en subrayar la necesidad de innovar mediante el desarrollo de un sistema de datos penitenciarios pertinente, integrado y de fácil uso, que fortalezca la gestión de Gendarmería de Chile y permita articular políticas de reinserción más efectivas. En diálogo con los otros *policy briefs* de esta sección, este trabajo enfatiza la urgencia de transitar hacia políticas penitenciarias basadas en evidencia, que pongan en el centro tanto la mejora de la gestión institucional como la reducción de la reincidencia delictual, contribuyendo así a un enfoque más integral de la seguridad pública en Chile.

"Mujeres privadas de libertad en Chile: educación con perspectiva de género como pilar de la participación y reinserción social", elaborado por Marcela Gaete Vergara y Marisol Ramírez Muga (Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile) y Viviana Soto Aranda (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile), integrantes del Grupo de Estudio Pedagogía en Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP). Este documento subraya la importancia de la educación como derecho humano y motor de oportunidades vitales para mujeres encarceladas, quienes enfrentan trayectorias marcadas por la exclusión social incluso antes de su privación de libertad. Su aporte central consiste en proponer la incorporación de una perspectiva de género en el diseño e implementación de programas educativos, como condición necesaria para garantizar la participación plena de las mujeres en la vida social y política y fortalecer sus posibilidades de reinserción. En diálogo con los otros *policy briefs* de esta sección, este trabajo enfatiza la necesidad de articular políticas penitenciarias basadas en derechos humanos e innovación educativa, contribuyendo a un enfoque más inclusivo y equitativo de la seguridad pública en Chile.

El policy brief ***"Desafíos de la reinserción social: acompañamiento post sanción penal"***, elaborado por María Isabel Salinas Chaud y Decio Mettifogo Guerrero (Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile), diagnostica una brecha estructural en la etapa posterior al cumplimiento de sanciones —un periodo clave para consolidar el desistimiento y la reinserción— y recuerda que la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley 20.084) introdujo la noción de "plena integración social", mientras que la Ley 21.527 comienza a formalizar medidas de acompañamiento en el ámbito juvenil. Con base en experiencias piloto como Pasos para adolescentes (2013) y el piloto Volver a Empezar (Región Metropolitana), el documento propone seis prioridades de política —entre ellas sistematizar experiencias, formar especialistas, articular universidades y servicios públicos, incorporar diversidad territorial y de género, y evaluar impactos— como pasos necesarios para convertir el acompañamiento post-sanción en una política pública sostenida y efectiva.

1. CRISIS CARCELARIA EN CHILE: LA URGENTE NECESIDAD DE INNOVAR

Guillermo Sanhueza Olivares
School of Social Work,
Loyola University Chicago
https://orcid.org/0000-0003-1971-7362
gsanhueza@luc.edu

Jorge Delva
School of Social Work,
Boston University
jdelva@bu.edu

Richard Weber
Centro de Sistemas Públicos,
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6351-1065
richard.weber@uchile.cl

INTRODUCCIÓN

El sistema carcelario chileno atraviesa por una severa crisis que se manifiesta en diversas problemáticas, incluyendo sobrepoblación y hacinamiento, altos niveles de violencia, falta de programas de reinserción, importantes problemas de salud mental y ausentismo laboral en el personal penitenciario, y una alta reincidencia delictual. En este precario contexto, la reintegración efectiva de las personas encarceladas se vuelve muy problemática e improbable ya que, al salir de la cárcel, las personas enfrentan diversas barreras que se combinan con una serie de hándicaps o desventajas acumuladas que fueron, probablemente, amplificadas por la experiencia de encarcelamiento.

Al mismo tiempo, un prerequisito olvidado para procesos de reinserción efectivos lo constituye el desarrollo de políticas penitenciarias basadas en evidencia y el contar con datos de buena calidad en los distintos niveles de la cadena de justicia criminal (IADB, 2023), incluyendo información que permita coordinar esfuerzos entre el sistema penitenciario y los gobiernos regionales/municipales para fortalecer estrategias de reinserción a nivel local. El presente capítulo aborda

como problemática la falta de un sistema de datos pertinente, integrado, y de fácil visualización y uso por parte de Gendarmería de Chile como un insumo crítico para el mejoramiento de la gestión penitenciaria y las posibilidades de reinserción de las personas privadas de libertad. En base al proyecto FONDEF ID21I10255 —donde se desarrolló y validó un prototipo TRL-4 para Gendarmería— presentamos algunos de los resultados del estudio en cuanto a una serie de indicadores (condiciones de vida de las personas privadas de libertad, situación de salud mental de los internos/as del país, salud mental del personal, entre otras) para luego, en base a la evidencia, sugerir algunos lineamientos para la política pública.

PROBLEMA/OPORTUNIDAD

Un sistema carcelario en crisis y la necesidad de mejores datos

En la actual situación de crisis de seguridad que afecta al país, las cárceles chilenas han enfrentado un crecimiento explosivo de su población, pasando de albergar a cerca de 44.000 personas privadas de libertad en 2022 a más de 63.000 en lo que va de 2025[1]. No obstante, las cárceles chilenas —aún antes de esta última "crisis"— ya venían presentando diversas problemáticas relacionadas a una infraestructura deteriorada, altos niveles de violencia entre internos, escaso acceso a programas de reinserción, maltrato institucional hacia los reclusos, un personal con graves problemas de salud mental y poca preparación y, en general, gobiernos poco dispuestos a invertir en el mejoramiento del sistema[2].

Aunque algunos han señalado que el sistema carcelario chileno aún parece estar en una mejor posición relativa que sus contrapartes en la región[3], este es precario al ser examinado frente a países desarrollados donde se gestiona mejor la reinserción. Esta precariedad carcelaria suele observarse —especialmente a través de la influencia de los medios de comunicación masivos— en términos del hacinamiento, existen otros problemas más invisibles: uno de ellos se relaciona con los datos con los que la institución trabaja. En efecto, la falta de datos integrados, oportunos, de buena calidad y fáciles de interpretar ha sido por largo tiempo un factor que dificulta tanto la gestión penitenciaria en general, como el manejo de la reinserción en particular[4].

Esto contrasta con buenas prácticas llevadas a cabo en países desarrollados. Así, por ejemplo, datos sobre la calidad de vida en prisión son recolectados de manera recurrente por la Inspectoría de Prisiones del Reino Unido, utilizando cuestionarios estandarizados como el MQPL (como el empleado en el FONDEF ID21I10225) y metodologías integrales de evaluación de las distintas cárceles[5]. En Suecia, el servicio penitenciario emplea datos propios en combinación con otros provenientes de otras agencias gubernamentales para monitorear y evaluar el impacto de los programas penitenciarios en la disminución de la reincidencia delictual; de esta forma se realizan valiosas sinergias multiagencia y se ahorran importantes costos[6]. En Países Bajos, la recolección y análisis de datos se concentra en detectar las necesidades de intervención y tratamiento de la población carcelaria, de modo de ofrecer programas personalizados de apoyo a la reinserción de estos[7].

Si bien actualmente Gendarmería cuenta con una unidad llamada "Estadística Penitenciaria", encargada de generar algunos indicadores de monitoreo institucional relacionados con la población penal, gran parte de estas variables se refieren a características sociodemográficas, tipo de delito cometido, o marcas personales que faciliten la identificación y eviten la suplantación de identidad (como tatuajes). En otras palabras, la institución penitenciaria carece de indicadores sobre variables relevantes en la vida penitenciaria y en los procesos de reinserción, las cuales sí se recopilan en países desarrollados[8].

1 Gendarmería de Chile (2025*). Estadísticas de la población penal*. www.gendarmeria.gob.cl

2 Bergman, M. & Fondevila, G. (2021). *Prisons and Crime in Latin America*. Cambridge University Press.

Arrarás, A., Bórquez, G. y Rangel, S. (2015). "Privación de libertad en Chile: desgobierno carcelario y afectación de derechos de la población penal". En: *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2015* (Págs. 161-207). Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Espinoza, O., Martínez, F. & Sanhueza, G. (2014). "El Sistema penitenciario y su Impacto en los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad". En: *Informe sobre Derechos Humanos en Chile 2014*. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

3 Mertz, C. (2015). "Crime and Punishment in Chile". *The Encyclopedia of Crime and Punishment, 1-4*. DOI: https://doi.org/10.1002/9781118519639.wbecpx100

4 Sanhueza, G. (2023). "Datos y gestión penitenciaria en Chile: ¿herramientas para la reinserción?". *Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 85-96.

5 Her Majesty Inspectorate of Prisons (HMIP) (2023). *What we Do*. https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/inspections/

6 Nordén, E. & Forsman, M. (2019). *Outcome Evaluations of Offender Programs in Sweden*. https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2019/01/VOL-4.1-Outcome-Evaluations-of-Offender-Programs-in-Sweden-.pdf

7 *BBC* (2016). "The Dutch prison Crisis: A Shortage of Prisoners". https://www.bbc.com/news/magazine-37904263

8 Sanhueza, G. (2023). "Datos y gestión penitenciaria en Chile: ¿herramientas para la reinserción?". *Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 85-96.

Auty, K. M. & Liebling, A. (2020). "Exploring the Relationship between Prison Social Climate and Reoffending". *Justice Quarterly*, 37(2), 358-381. DOI: 10.1080/07418825.2019.1601016

Un trabajo reciente de Sanhueza[9] resume los diversos problemas de datos que tiene el sistema carcelario chileno y que obstaculizan una gestión más eficaz de la información (y de la reinserción). Entre ellos, destacan:

- Ausencia de códigos y etiquetas únicas para identificar individuos y/o sus características, incluyendo variables importantes en criminología moderna (territorios de origen, actitudes antisociales, sistemas de creencias, consumo de sustancias, etc.).
- Bases de datos deficientes, con errores de tipeo debido a la digitación manual de información, vinculado a una gran heterogeneidad en los mecanismos de completar la información, variando por región, cárcel y funcionario/a encargado/a en cada unidad penal.
- Inexistencia de llaves que vinculen las bases de datos entre sí, incluyendo dificultades para relacionar la conducta individual con la oferta de reinserción. Fragmentación o inexistencia de variables relacionadas al Plan de Intervención Individual (PII) en los sistemas de registro.
- Lentitud en el procesamiento de datos, ya que requiere de personal especializado, no siempre disponible. Dependencia excesiva de personal de una Unidad específica, quienes, en caso de vacaciones o licencias médicas, no están disponibles, impidiendo el procesamiento de información.
- Carencia de software especializado en manejo y procesamiento de datos por parte de Gendarmería y sus equipos técnicos, almacenando la mayor parte de la información en planillas Excel.
- Información no presentada ni optimizada para una toma de decisiones ágil. Falta de apoyo visual para presentar información relevante y la incapacidad de comunicar a audiencias externas los problemas y necesidades del servicio penitenciario en reinserción, dificultando la solicitud de apoyo financiero.
- Escasez de recursos humanos debidamente entrenados y capacitados en lógica de datos en las unidades penales, amenazando la validez y confiabilidad de los informes.

En la misma línea, también existen dificultades para vincular la conducta de los individuos con las variables de los recintos penitenciarios o con los fenómenos que ocurren en ellos (cantidad de funcionarios por turno, nivel de hacinamiento,

9 Sanhueza, G. (2023). "Datos y gestión penitenciaria en Chile: ¿herramientas para la reinserción?". *Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 85-96.

programas de reinserción), o con la influencia de las redes criminales o grupos de pares en su interior[10]. Asimismo, el sistema penitenciario chileno requiere herramientas propias de auto-observación y análisis permanentes, de modo de analizar datos de manera más ágil y poder responder así al cambiante entorno que enfrenta.

Sin esta inversión pendiente, la institución penitenciaria seguirá muy probablemente replicando varios de los problemas descritos anteriormente. Asimismo, parece necesario expandir los indicadores de reinserción a variables que vayan más allá de la consideración de meras características de los individuos[11] y puedan incluir características de los propios recintos carcelarios y de los territorios donde retornarán una vez que dejen la prisión, incluyendo los servicios disponibles.

La escasa efectividad penitenciaria como un costoso problema de seguridad pública

La reducción de la reincidencia ha sido identificada como uno de los objetivos primordiales al cual los sistemas carcelarios deberían aspirar[12], siendo un indicador crucial para evaluar la eficacia del encarcelamiento y, con ello, la seguridad pública. En Chile, existen solo dos estudios públicos sobre reincidencia delictiva, llevados a cabo por Fundación Paz Ciudadana[13] y por Gendarmería[14], los que han estimado la reincidencia entre 42%-50% para quienes egresan de la cárcel. En Chile, se estima que cerca del 65% de los criminales son reincidentes y más del 50% de los sentenciados vuelven a recintos penales por el mismo tipo de delito que cometieron inicialmente[15]. De este modo, y en base a evidencia empírica de países desarrollados[16], el mejorar la calidad de vida intrapenitenciaria,

10 Wichard, C., Schaefer, D. R. & Kreager, D. A. (2019). "Charting the Hidden City: Collecting Prison Social Network Data". *Social Networks*, 69, 170-179. DOI: 10.1016/j.socnet.2019.09.005

11 Sanhueza, G. (2023). "Datos y gestión penitenciaria en Chile: ¿herramientas para la reinserción?". *Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 85-96.

12 Lowenkamp, C.; Holsinger, A. & Cohen, T. (2015). "PCRA revisited: Testing the validity of the federal Post Conviction Risk Assessment (PCRA)". *Psychological services*, 12. DOI: 10.1037/ser0000024.

13 Fundación Paz Ciudadana (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Santiago, Chile.

14 Gendarmería de Chile (2013). "La Reincidencia: Un desafío para la Gestión del Sistema Penitenciario Chileno y las Políticas Públicas". *Estudio de Reincidencia de individuos egresados el año 2010*. Santiago.

15 Morales, A.M. (2012). "La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden". *Política criminal*, 7(13), 94-146.

16 Auty, K. M. & Liebling, A. (2020). "Exploring the Relationship between Prison Social Climate and Reoffending". *Justice Quarterly*, 37(2), 358-381. DOI: 10.1080/07418825.2019.1601016

la gestión carcelaria y las herramientas de reinserción a través de mejores datos debería redundar en una disminución de la reincidencia y en el freno a la criminalidad organizada al interior de los recintos[17].

Uno de los efectos más inmediatos de la problemática delictiva tiene relación con las consecuencias sobre el bienestar de las víctimas. A fines de octubre de 2024, la Fundación Paz Ciudadana presentó los resultados de su reporte, en el cual los ciudadanos que se clasificaron en un nivel de temor alto, corresponde a un 28% a nivel nacional, donde las mujeres se declararon como las más afectadas (33,6%). La Fundación declaró también que un 67% de los encuestados había reforzado la seguridad de su casa, un 75% dejó de salir a ciertas horas, y un 76% abandonó la intención de salir a ciertos lugares por miedo a ser víctima de la delincuencia, según el Índice Paz Ciudadana de 2024.

Distintas voces autorizadas han planteado la necesidad del Estado de hacerse cargo de la situación actual de la delincuencia en Chile, y de innovar en posibles soluciones. Por ejemplo, el académico Mauro Basaure señalaba en 2022 que "cuando las políticas públicas no están teniendo los resultados esperados, y se enfrentan escenarios de crisis de seguridad y de potencial peligro antidemocrático, la innovación se vuelve obligatoria (...) la situación del país torna urgente la innovación en los modos de atacarla"[18]. Ha sido demostrado mediante numerosos estudios que, para el combate a la delincuencia, no son suficientes enfoques tradicionales desde la academia o desde las políticas públicas, ya que éstos no han resultado efectivos por sí solos, sino que más bien deben acompañarse durante todo el proceso de nuevas tecnologías, y de un aumento en la inteligencia computacional y técnicas analíticas más sofisticadas[19].

Más allá de su volumen e incidencia, la proliferación de reincidencia delictual, victimización e inseguridad no solo tiene efectos en las víctimas, sino que sobre la sociedad en su conjunto al generar un clima emocional negativo[20]. En esta línea, un estudio a nivel nacional en los Países Bajos llevado a cabo por Denkers y Winkel[21] identificó que las víctimas de delitos reportaban sistemáticamente menores niveles de bienestar y en algunos casos mayores niveles de miedo, mientras que víctimas de crímenes violentos presentan mayor estrés. En otra arista, según una encuesta nacional realizada en Alemania, publicada por Hanslmaier[22] en 2013, la victimización y el miedo al crimen generan menor satisfacción con la vida.

Evidentemente, el crimen también genera enormes costos económicos al Estado y a la sociedad. Ya en 2015 Jaitman y sus colegas estimaban los costos del delito para América Latina y Chile no solo en términos de altos porcentajes del PIB, sino también costos en el bienestar, costos indirectos y otros no solamente económicos. Saens, también para 2015 señalaba que el costo total de la delincuencia aumentó desde un 1,71% del PIB en 1994 a un 2,58% del PIB en 2014. Por su parte, un estudio de Zaror y Vinagre[23] en 2016 plantea que para el año anterior la delincuencia tuvo un costo para Chile de un 2,03 % del PIB, de los cuales más de un 70% proviene de gastos del sector público. Por último, un estudio del BID publicado en 2015 estima que el costo del crimen en el país es del 2,4% del PIB. Utilizando estas aproximaciones, se estima que ya en 2019 el delito en Chile tuvo un costo de más de 7 mil millones de dólares para la sociedad, de los cuales, gran parte es desembolsada directamente por el Estado.

Territorios y contextos locales invisibilizados en la reinserción

Otro aspecto que no está siendo adecuadamente considerado al hablar de reinserción y reincidencia es el rol que juega el territorio local en estas dinámicas. En efecto, de acuerdo a nuestro trabajo adelantado, existen diversas barreras y nudos críticos que operan a nivel local para favorecer la reinserción de las personas que han estado encarceladas[24]. En el proyecto FONDEF, Gendarmería facilitó más de 44.000 direcciones (anonimizadas) de personas privadas de libertad de todo Chile, las cuales se limpiaron, normalizaron y georeferenciaron para conocer a qué barrios retornan las personas al salir de prisión.

En este sentido, la dimensión territorial y la vinculación del sistema penitenciario con las realidades locales constituye un foco importante de la reinserción, pues en la actualidad prácticamente no existen cruces de datos entre Gendarmería y

17 Dias, C. C. N. (2011). *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Doctoral Dissertation, Universidade de São Paulo.

18 Basaure, M. (2022). "La delincuencia puede poner en riesgo a la democracia". *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2022/10/25/la-delincuencia-puede-poner-en-riesgo-a-la-democracia/.

19 Sachoulidou, A. (2023). "Going beyond the "common suspects": to be presumed innocent in the era of algorithms, big data and artificial intelligence". *Artificial Intelligence and Law*, 1-54.

20 Muratori, M. & Zubieta, E. (2016). "La inseguridad subjetiva como mediadora del bienestar social y clima emocional". *Revista psicodebate: psicología, cultura y sociedad*, 16(2), 95-120.

21 Denkers, A. J. & Winkel, F. W. (1998). "Crime victims' well-being and fear in a prospective and longitudinal study". *International review of victimology*, 5(2), 141-162.

22 Hanslmaier, M. (2013). "Crime, fear and subjective well-being: How victimization and street crime affect fear and life satisfaction". *European Journal of Criminology*, 10(5), 515-533.

23 Zaror, Y. Vinagre, A. (2016). *El costo de la delincuencia en Chile: 2013-2015*. Libertad y Desarrollo.

24 Sanhueza, G., Ponce, F. & Godoy, I. (2022). "Getting out prison in Chile: uneven territorial concentrations and municipal absence". *Critical Proposals in Social Work*, 2(4), 78-100. DOI: 10.5354/2735-6620.2022.64890

Godoy, I. y Sanhueza, G. (2022). "Dejar la cárcel y vivir en la pobreza en el Gran Santiago". *Persona y Sociedad*, 36(1), 29-56.

los gobiernos regionales ni municipales, de modo que, a pesar de que teóricamente sería posible saber quiénes saldrían de prisión, cuándo lo harían, y a qué territorios retornarán, debido a la falta de un sistema de datos integrados, estos cruces de datos nunca se realizan de manera oportuna y certera, perdiéndose valiosas oportunidades de gestionar mejor el egreso de la cárcel y la reinserción a nivel local.

Iniciativas actuales: construir cárceles

En el contexto de crisis de seguridad que atraviesa el país, la cárcel tiende a ser vista como "la solución" para combatir eficazmente el crimen, a través de lo que se ha denominado "populismo punitivo"[25], el cual demanda del Estado y las políticas públicas "más cárcel" como respuesta —supuestamente disuasiva— para terminar con la delincuencia. Sin embargo, la cárcel y su funcionamiento en Chile genera diversos problemas que afectan no solo la dignidad de las personas privadas de libertad —violentando muchas veces sus derechos fundamentales— sino que, asimismo, impacta de vuelta a la sociedad a través de altos índices de reincidencia delictiva.

Así, para enfrentar la crisis carcelaria se tiende a pensar en nuevas cárceles casi como la única solución al problema. Sin embargo, construir una nueva cárcel es caro, lento (toma cerca de una década desde que se da la aprobación administrativa hasta que la cárcel comienza a recibir internos) y genera una serie de externalidades negativas y resistencias en las comunidades. Por otra parte, una mejor gestión es menos costosa, factible de implementarse más rápido, y generadora de resultados visibles en un plazo más acotado.

Producción de conocimiento: Metodología

Dado el contexto de crisis carcelaria arriba descrito —el cual venía incubándose ya desde hace años, pero se ha agravado recientemente— y su enorme impacto en las personas privadas de libertad, en las propias comunidades de donde las personas retornan, y también en la seguridad pública del país, es que se hacía urgente visibilizar la crisis y generar impactos en la política pública, de modo de intentar revertirla.

Ahora bien, el proyecto se pensó desde un inicio de manera colaborativa e interdisciplinaria, anticipando que serían necesarias distintas miradas para abordar un problema complejo como era la falta de buenos datos como prerrequisito para una mejor gestión penitenciaria y de la reinserción. Así, fueron convocados desde Trabajo Social académicos y personal calificado provenientes de otras disciplinas, tales como Ingeniería, Derecho, Salud Mental, Ciencia Política, Geografía, Sociología, y Ciencia de Datos.

El proyecto FONDEF se comenzó a preparar durante la segunda mitad de 2020, fue postulado en marzo 2021, y fue adjudicado poco más tarde (noviembre 2021). Una vez que comenzamos la implementación del proyecto, establecimos cuatro etapas, de modo de dividir los productos a realizar y el trabajo entre los miembros del equipo. La figura 1 muestra cada una de ellas, las cuales tomaron en promedio 6 meses.

Figura V-1. Etapas de Implementación



El prototipo se generó utilizando los servicios de Amazon Web Services (AWS), una de las principales plataformas que permite la computación en la nube y brinda acceso a la nube a pedido mediante un sistema de pago por uso[26]. Actualmente está disponible en la nube y, por ende, puede ser accesible desde cualquier parte del país, teniendo conexión a internet y las claves de acceso necesarias.

La recolección de datos primarios se llevó a cabo en 20 cárceles chilenas, distribuidas a lo largo de las 16 regiones del país. El estudio fue aprobado por el Comité de Ética de la Universidad de Chile y no se entregaron incentivos monetarios por la participación. Un total de 1.159 encuestados finalmente aceptaron participar en nuestro estudio —equivalentes a un 81,5% de tasa de respuesta— siendo todos ellos personas condenadas (hombres y mujeres) seleccionadas mediante un muestreo aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95%. A

25 Morales, A.M. (2012). "La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden". *Política criminal*, 7(13), 94-146.

26 Murty, J. (2008). *Programming Amazon Web Services - S3, EC2, SQS, FPS, and SimpleDB (1st edition).* O'Reilly.

cada individuo preseleccionado se le consultó sobre su participación voluntaria en el estudio, la cual se expresaba en un consentimiento informado. Una vez formalizado el consentimiento, cada participante completaba los cuestionarios del proyecto en una sesión de aproximadamente 30 minutos.

INSTRUMENTOS Y DATOS SECUNDARIOS UTILIZADOS

Calidad de vida de las personas privadas de libertad

En el caso de las personas privadas de libertad, el proyecto empleó el cuestionario Measuring Quality of Prison Life (MQPL), cuyo trabajo original proviene de Alison Liebling y sus colegas[27], aunque empleamos una adaptación de su esquema para el contexto chileno[28]. Los temas consultados fueron infraestructura, acceso a programas de reinserción, relaciones entre los reclusos y el personal, las interacciones con otros reclusos, y el régimen carcelario.

Calidad de vida de funcionarios penitenciarios

Dada la importancia de indagar en las condiciones de trabajo de los funcionarios y los escasos estudios previos en la materia en el país, optamos por aplicar una adaptación del Cuestionario de Calidad de Vida del Personal (Staff Quality of Life [SQL])[29] a una muestra de 1.158 funcionarios penitenciarios de los mismos 20 recintos. Este instrumento ha sido ampliamente utilizado en el Reino Unido y otros países desarrollados para monitorear las condiciones laborales del personal[30]. Así, el cuestionario recogió datos respecto de la relación del funcionario con la dirección del centro penitenciario; la confianza y valoración de la jefatura hacia el funcionario; el grado de apego institucional; la carga de trabajo; la motivación para el trabajo; la relación con los compañeros; el nivel de seguridad personal percibido tanto dentro como fuera de la prisión; la percepción de orden; el grado de organización del centro penitenciario donde trabaja; el apoyo a las tareas de reinserción; el grado de conocimiento de la normativa; y el grado de influencia o presión mediáticas para tomar determinadas decisiones en su trabajo con la población penal.

Salud mental

Dado que los problemas graves de salud mental suelen ser más prevalentes dentro de las cárceles que en la población general[31], quisimos incluir una encuesta complementaria que pudiera sondear problemáticas graves de salud mental, tanto entre las personas encarceladas como entre los funcionarios penitenciarios. De este modo, elegimos el Cuestionario de Salud General[32], un instrumento validado internacionalmente, destinado a identificar problemas críticos que afectan la salud mental; aunque no ofrece un diagnóstico, su uso ha permitido identificar e intervenir rápidamente en problemas graves de salud mental.

Territorios donde retornan las personas encarceladas una vez en libertad

La dimensión territorial y su vinculación con las cárceles constituyó un foco importante de nuestro análisis ya que, según algunos trabajos preliminares, existen diversas barreras que operan a nivel local para favorecer la reintegración de las personas que han estado encarceladas[33]. El servicio penitenciario nos proporcionó más de 44.000 direcciones (anonimizadas) de personas encarceladas en todo Chile, las que fueron posteriormente limpiadas, normalizadas y georreferenciadas para establecer a qué regiones, comunas y barrios las personas podrían retornar al salir de prisión.

27 Liebling, A. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*. Oxford University Press.

Liebling, A., Hulley, S., & Crewe, B. (2011). "Conceptualising and measuring the quality of prison life". *The SAGE handbook of criminological research methods*, 358-372.

28 Sanhueza, G. y Pérez, F. (2019). "Explorando el 'desempeño moral' en cárceles chilenas y su potencial para la reinserción social". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 236, 83-110.

Sanhueza, G., Ortúzar, C. y Valenzuela, E. (2015). *El desempeño moral de las cárceles chilenas: un estudio piloto en Colina II. Propuestas para Chile 2015*. Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas.

29 Liebling, A., Hulley, S. & Crewe, B. (2011). "Conceptualising and measuring the quality of prison life". *The SAGE handbook of criminological research methods*, 358-372.

30 Crewe, B., Warr, J., Bennett, P. & Smith, A. (2014). "The emotional geography of prison life". *Theoretical criminology*, 18(1), 56-74.

Liebling, A., Hulley, S. & Crewe, B. (2011). "Conceptualising and measuring the quality of prison life". *The SAGE handbook of criminological research methods*, 358-372.

31 Abello, C., Pacheco, M. y Sanhueza, G. (2023). "Funcionarios penitenciarios en Latinoamérica: calidad de vida, condiciones laborales y principales problemáticas". *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 25(1), 20-29.

Bravo, O. A. (2021). "Salud mental y resocialización: tensiones y desafíos: tensiones y desafíos". *Teoría e Cultura*, 16(2).

32 Goldberg, D. P. & Hillier, V. F. (1979). "A scaled version of the General Health Questionnaire". *Psychological Medicine, 9*(1), 139-145.

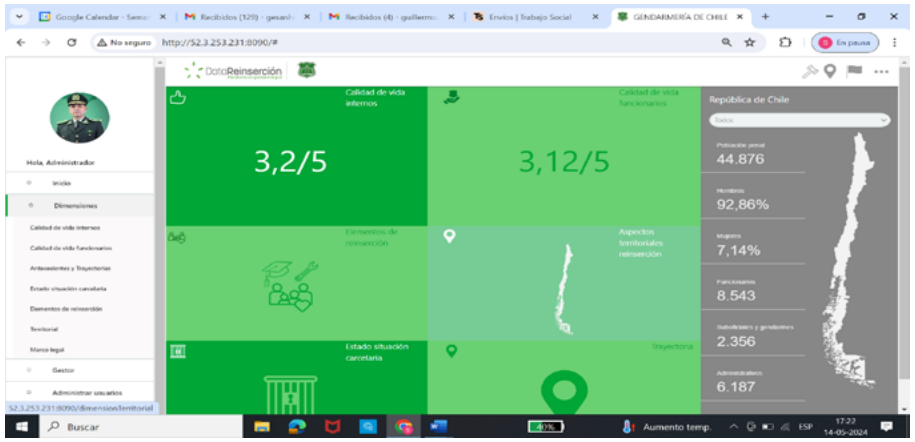
33 Sanhueza, G., Ponce, F. & Godoy, I. (2022). "Getting out prison in Chile: uneven territorial concentrations and municipal absence". *Critical Proposals in Social Work* 2(4), 78-100. DOI: 10.5354/2735-6620.2022.64890

Godoy, I. y Sanhueza, G. (2022). "Dejar la cárcel y vivir en la pobreza en el Gran Santiago". *Persona y Sociedad*, 36(1), 29-56.

Producción de conocimiento: Resultados y evidencias

Una vez terminado el prototipo y su interfaz visual, los distintos datos fueron desplegados en un *dashboard* que estaba alimentado de diversas fuentes, incluyendo calidad de vida de los internos, calidad de vida de funcionarios, dotaciones de personal, características sociodemográficas de los internos, características de funcionarios, variables territoriales, entre otros. Esta interfaz visual se muestra en la figura 2, donde se puede apreciar la primera capa del prototipo y se despliegan las distintas dimensiones consideradas: i) calidad de vida de los internos, ii) calidad de vida de funcionarios, iii) elementos de reinserción, iv) aspectos territoriales de reinserción, v) estado de situación carcelaria, vi) trayectorias de las personas encarceladas y vii) aspectos legales y normativos de la gestión penitenciaria. En esta primera vista se despliegan estas distintas dimensiones en un menú (costado izquierdo), algunos indicadores numéricos (entre 1 y 5) que señalan el promedio a nivel nacional de dichas variables (mejores puntajes representan una mejor situación), y datos estadísticos a nivel de todo el país.

Figura V-2. Vista inicial de usuario, prototipo de gestión integrada para la reinserción



Calidad de vida de las personas privadas de libertad

Cada una de las subdimensiones del MQPL se puede visualizar en el prototipo, de modo de analizar la composición del indicador y/o generar comparaciones entre establecimientos. La variable "Acceso a Programas" detalla el acceso de las personas privadas de libertad a los siete tipos de programas que se ofrecen con mayor frecuencia en las cárceles chilenas: oportunidades de trabajo remunerado, capacitación laboral, oportunidades de encuentro con el trabajador social, oportunidades de encuentro con el psicólogo, acceso a atención médica y paramédica, oportunidades de asistir a la escuela penitenciaria y acceso a un taller sobre drogas o alcohol.

A nivel nacional, los encuestados señalaron que entre las situaciones más problemáticas estaba la temperatura inadecuada en las celdas o módulos como el principal problema de habitabilidad (promedio de 2,67 medido en escala de 1-5). Otro aspecto con problemas fue el (escaso) acceso a programas de reinserción, especialmente lo difícil que era acceder a trabajo remunerado (promedio 2,32), acompañado de dificultades para acceder a atención psicológica en las cárceles (promedio 2.40).

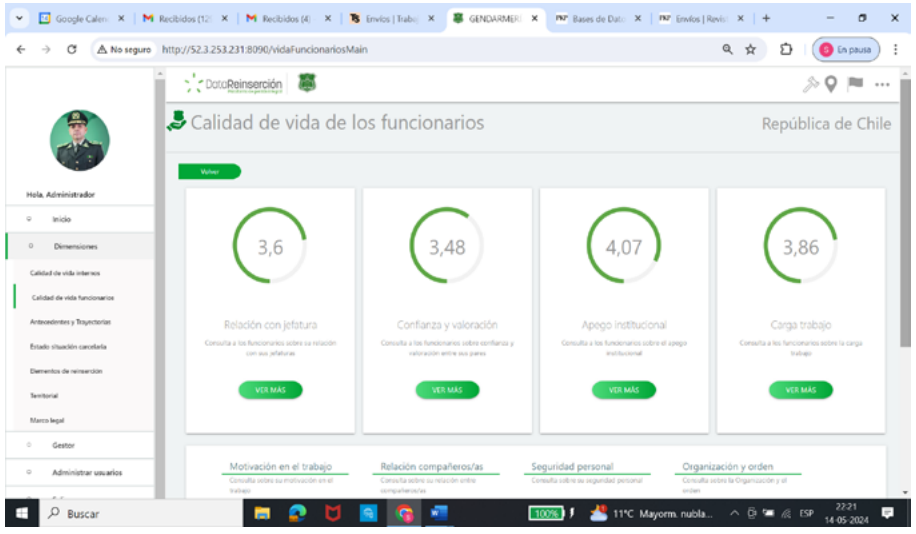
Cuando se les consultó respecto a las interacciones con otros internos (Alfa = 0.74), los resultados más negativos que se reportaron fueron "en esta cárcel se abusa de los internos más débiles" (3.25, en escala 1-5 donde 1: nunca y 5: siempre) y "en esta cárcel temo por mi integridad física" (2.62). En cuanto a la relación interno-funcionario (Alfa = 0.92), los ítems más bajos fueron "siento que los funcionarios confían en mí" (2.77) y "los gendarmes [funcionarios] se preocupan por mí" (2.84).

Considerando la percepción de los encuestados en cuanto al régimen carcelario (Alfa = 0.80) los resultados más bajos fueron el desconocimiento de los internos para hacer reclamos formales (2.88), y tiempos de respuesta a solicitudes formales de los internos (2.90). En cuanto al funcionamiento de la cárcel (Alpha = 0.83), los principales problemas detectados a nivel nacional fueron el aburrimiento ("mi vida en esta cárcel es aburrida" = 3.72), el ítem "el ambiente de esta cárcel es tenso" (3.45), y la percepción de corrupción ("en esta cárcel las cosas se mueven con plata" que alcanzó un puntaje de 3.40). Asimismo, el reporte sobre consumo de drogas resultó alto ("hay mucho consumo de drogas en esta cárcel" 3.18).

Calidad de vida de los funcionarios penitenciarios

En base a la propuesta de Liebling y sus colegas[34], incluimos diversas variables relativas a las condiciones de trabajo y funcionamiento de la cárcel desde la mirada de quienes allí trabajan. Consideramos la relación con la jefatura del penal; la confianza y valoración de la jefatura hacia el funcionario; el grado de apego institucional; la carga de trabajo; la motivación por el mismo; la relación con los compañeros; la percepción de seguridad tanto dentro como fuera del espacio laboral (la cárcel); la percepción de orden y grado de organización del recinto donde trabaja; el grado de respaldo para tareas de reinserción; el grado de conocimiento de la normativa penitenciaria; y la percepción de ser presionado por los medios o por el ambiente para tomar decisiones de su trabajo. La interfaz se muestra en la figura 3:

Figura V-3. Interfaz inicial de la plataforma para la dimensión "Calidad de Vida de funcionarios"



Salud mental de las personas encarceladas

Los resultados obtenidos en la dimensión de salud mental de los internos nos mostraron un panorama preocupante, por cuanto los datos nacionales de la muestra indicaron que más del 13% de la población penitenciaria presenta alguna psicopatología (llegando incluso en ciertos centros penitenciarios hasta el 25%). Además, considerando que la psicopatología es un trastorno grave —cuyas causas y consecuencias también pueden verse exacerbadas por el encierro— estos porcentajes podrían aumentar rápidamente y/o manifestarse de forma violenta o incluso brutal dentro del contexto carcelario[35].

Salud mental del personal penitenciario

Más aún, el porcentaje promedio de personal con presencia de alguna psicopatología (considerando los 20 centros penitenciarios de la muestra) alcanzó un 20%, aunque con importantes variaciones de centro a centro. Por ejemplo, la ex Penitenciaría de Santiago presentaba un 40% de su personal con alguna psicopatología. Los resultados destacaron que los problemas comunes de los funcionarios eran las preocupaciones que impactaban negativamente el sueño, sentirse constantemente agobiado o tener mucha tensión y dificultades para disfrutar de las actividades diarias y concentrarse bien en lo que uno estaba haciendo[36].

Comparaciones entre sistema público y privado[37]

Nuestro estudio también facilitó la realización de comparaciones entre el sistema de cárceles públicas y concesionadas, al haber levantado datos en siete recintos operados por privados. Así, por ejemplo, en cuanto a la habitabilidad, los internos de cárceles privadas señalaron una mejor percepción de la calidad de los baños ($t = -6.98$; $p<0.000$), dormir en un lugar limpio ($t = -2.72$; $p<0.01$), mejor ventilación de sus celdas ($t = -2.43$; $p<0.01$) y más luz natural en la celda ($t = -2.86$; $p<0.000$), en comparación con los internos de cárceles públicas.

Respecto al acceso a programas, las personas privadas de libertad en recintos operados por privados (concesionados) reportaron tener un mejor acceso a acceder a trabajo remunerado ($t = -2.37$; $p<0.01$); recibir capacitación laboral ($t = -5.13$; $p<0.000$); poder hablar con el/la asistente social ($t = -9.18$; $p<0.000$); conversar con psicólogo/a ($t = -9.81$; $p<0.000$); y acceder a programa de tratamiento de drogas ($t = -7.39$; $p<0.000$).

34 Liebling, A., Hulley, S. & Crewe, B. (2011). "Conceptualising and measuring the quality of prison life". The SAGE handbook of criminological research methods, 358-372.

35 Sanhueza, G., Candia, J. & Zúñiga, L. (2025). "Mental Health of incarcerated people in Chile: a screening approach". *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22, 268-281.

36 Sanhueza, G., Zúñiga, L. & Candia, J. (2025b). "Salud mental y ausentismo laboral en funcionarios penitenciarios chilenos". *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 27(2), 53-62.

37 Sanhueza, G. y Zúñiga, L. (2025). "Comparando la calidad de vida en prisiones públicas y privadas en Chile: implicancias para la reinserción". *Revista Criminalidad*, 67(2).

En cuanto a las interacciones y convivencia con otros internos, nuestros datos muestran que los internos de recintos concesionados se llevarían mejor con otros internos (t = -3.61, p<0.000); serían tratados con más respeto por otros reclusos (t = -2.55, p<0.01); y tendrían más amigos que los ayudarían (t=-2.31, p<0.05), en comparación con quienes estaban en cárceles públicas. En la misma línea, los internos de cárceles públicas indicaron que los reclusos débiles eran más abusados por otros internos (t = 2.05, p<0.05).

En cuanto al régimen de la cárcel, las personas recluidas en centros privados reportaron que las reglas eran más claras (t = -3.39; p<0.000); la administración respondía más rápido los escritos de los internos (t = -3.20; p<0.01); los guardias actuaban más rápido cuando había emergencias (t =-2.34, p<0.05); y que recibían un trato más justo y que se respetaban más sus derechos (t= -3.51, p<0.000) que los internos de cárceles públicas.

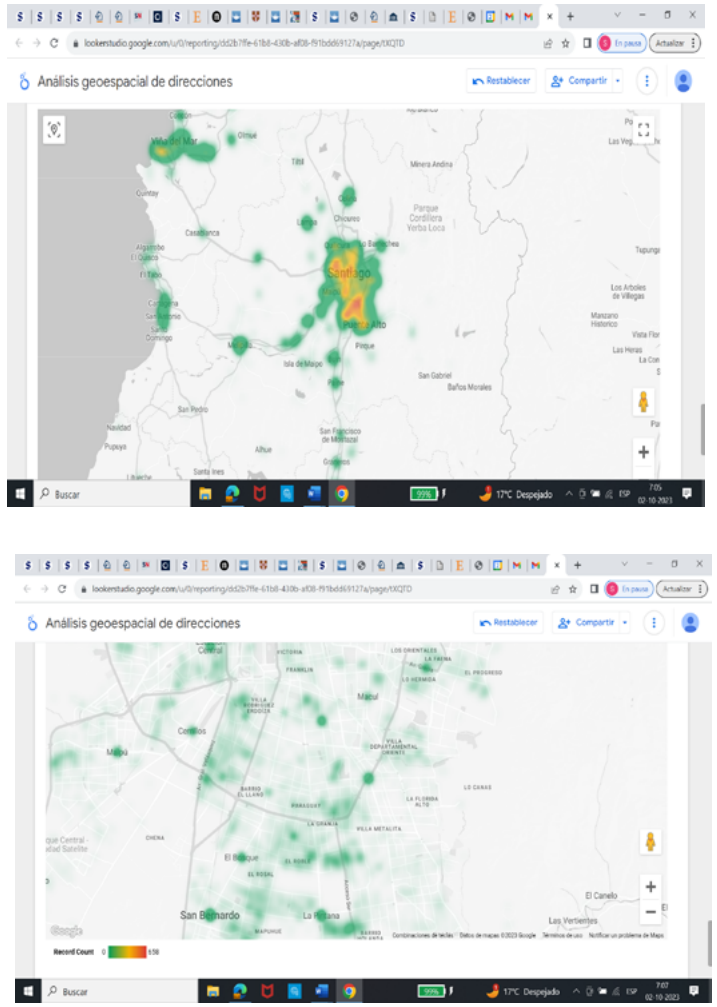
Con relación al funcionamiento de la cárcel, los respondientes señalaron que los recintos concesionados funcionarían mejor (t = -2.34, p<0.01); que los guardias son más justos en su trato (t= -3.76, p<0.000) y que se tratan mejor a las visitas (t=-4.11, p<0.000) que en las cárceles públicas. A la inversa, los reclusos de cárceles públicas expresaban que la vida en recintos estatales sería más aburrida (t = 2.53, p<0.01); con mayor consumo de drogas (t = 5.06, p<0.000); con castigos más arbitrarios (t = 1.86, p>0.05); con ambientes más tensos (t = 1.88, p<0.05); y con más sobornos (t = 4.13, p<0.000) que en las cárceles privadas.

Territorios donde regresan las personas una vez en libertad

Gracias a los datos administrativos proporcionados por el servicio penitenciario —y previo trabajo de limpieza y normalización de las direcciones— se pudieron geolocalizar e identificar (de manera enmascarada, por razones éticas) los distintos territorios en todo el país donde los individuos saldrán de prisión y retornarán, con el fin de establecer áreas prioritarias de intervención —por ejemplo, en términos de concentración de exreclusos— y, asimismo, para determinar brechas entre los servicios sociales actualmente en operación en dichos territorios y las múltiples necesidades de quienes retornarán a ellos tras salir de la cárcel.

Estimaciones del año 2014 solo para la Región Metropolitana establecían un volumen anual de poco más de 3.700 personas[38], sumado al hecho que dicho retorno se concentraba en las comunas más pobres de la región, acrecentando rupturas en el tejido social[39]. La figura 4, a continuación, muestra dos de los mapas de calor generados en el marco del prototipo, que muestran las concentraciones de personas que dejan la cárcel en el Área Metropolitana.

Figura V-4. Concentraciones de personas que dejan la prisión en 2022. Chile Central y Santiago Sur



38 Godoy, I., y Sanhueza, G. (2022). "Dejar la cárcel y vivir en la pobreza en el Gran Santiago". *Persona y Sociedad*, 36(1), 29-56.

39 Davis, C., Bahr, S. & Ward, C. (2012). "The process of offender reintegration: Perceptions of what helps prisoners reenter society". *Criminology & Criminal Justice*, 13, 446-469.

Características sociodemográficas y trayectorias de las personas encarceladas

De las 1.159 personas privadas de libertad encuestadas, el 94% eran hombres y el 6% mujeres. La edad promedio fue de 37,7 años, y el 34,7% de ellos declaró haber pasado por programas estatales relacionados con la infancia (servicios de protección y/o justicia juvenil) [Sename]. El 94,4% eran de nacionalidad chilena y más de la mitad de los encuestados había estado en prisión anteriormente (56,2%). En cuanto a la escolaridad formal, el 55,9% había completado la educación primaria (equivalente a jardín infantil hasta octavo grado), el 19,6% había completado la educación media (equivalente a noveno grado hasta duodécimo grado) y solo el 3,2% había completado la educación superior. Casi dos tercios de la muestra (65,8%) reportó haber estado encarcelado en esa misma cárcel por más de dos años.

Entrevistas a informantes clave

Nuestro estudio incluyó más de 110 entrevistas a diversos informantes clave de todo el país, incluyendo directores regionales de Gendarmería, oficiales penitenciarios, jefes técnicos (encargados de liderar los esfuerzos reinserción a nivel regional y local), profesionales e incluso personal de las empresas concesionarias (en las cárceles operadas por privados). Los resultados de estas entrevistas sugieren que existen barreras de distinto nivel que dificultan una reinserción más efectiva.

Los entrevistados de ambos sistemas (cárceles públicas y concesionadas) señalaban que existe preocupación por la creciente influencia del crimen organizado y los carteles de drogas al interior de las cárceles, lo cual ha venido a acrecentar los problemas que ya existían en el sistema carcelario chileno. Agregan que estos cambios en el entorno no han sido rápidamente respondidos desde las políticas de reinserción y señalaban dificultades a nivel territorial para gestionar la reinserción social, enfatizando en las causas sociales de la criminalidad y los obstáculos que existen a nivel local —pandillas, pobreza, exclusión y violencia— para facilitar dichos procesos afuera.

Asimismo, específicamente desde el sistema de cárceles concesionadas, varios entrevistados coincidían en que existen importantes nudos críticos que dificultan la efectividad de las iniciativas de reinserción, incluyendo una baja cobertura de los programas de reinserción; la falta de una capacitación especializada para los profesionales; un alto desgaste (*burnout*) en los equipos que realizan intervención; falta de coordinación entre Gendarmería y la empresa concesionada (aunque con ciertas variaciones por recinto); bajos salarios y alta rotación en los equipos que hacen intervención psicosocial al interior de las cárceles; un énfasis burocrático en cumplir listas de chequeo por sobre consideraciones de calidad; y diversas rigideces en los contratos de concesión.

En el sistema público, en cambio, la escasez de recursos de infraestructura, financieros y de recursos humanos serían la tónica al realizar intervención psicosocial en cárceles públicas. En estas, los profesionales entrevistados mencionaron la falta de recursos materiales —tecnología, salas para hacer talleres, computadores, entre otros— como una importante falencia del sistema público, sumada a la escasez de recursos humanos de profesionales (trabajadores sociales y psicólogos) en el sistema y su escasa formación previa para trabajar en temáticas criminológicas y penitenciarias. Otro aspecto señalado fue la burocracia que existe dentro de los sistemas carcelarios, la cual se suma a la falta de reconocimiento que existiría desde la parte uniformada (guardias y gran parte de los oficiales) hacia las tareas de reinserción que ejercen los profesionales, lo que redunda en una cultura organizacional distante y desconfiada hacia las tareas de reinserción dentro de Gendarmería. Finalmente, otra categoría que emergió de los testimonios era la percepción de baja efectividad de los programas de reinserción, especialmente en el sentido de que la intervención psicosocial con las personas privadas de libertad presentaría diversas inconsistencias en la forma de implementar el modelo RNR y ejecutar las intervenciones.

Desafíos pendientes

Actualmente, nuestra plataforma integra diversos datos previamente dispersos en planillas Excel combinados con varios datos primarios inéditos para el sistema carcelario chileno, facilitando la toma de decisiones más informadas. Los datos incluyen indicadores sobre la situación de los internos, el personal penitenciario y diversos indicadores relevantes para cada cárcel. En este sentido, el proyecto FONDEF representa un avance significativo en la gestión penitenciaria y la reinserción en Chile ya que ofrece datos precisos y herramientas analíticas más avanzadas, sentando las bases para una política pública más informada y efectiva, que podría transformar la realidad carcelaria y social del país. La plataforma también incluye datos respecto a las localidades donde las personas encarceladas regresarán una vez que cumplan su condena, facilitando el diseño e implementación de programas de apoyo a la reinserción en los territorios locales.

Aunque el proyecto ha sido bien evaluado y recibido por la propia institución penitenciaria, uno de los cambios urgentes en materia de reinserción dice relación con dotar a Gendarmería de un sistema más robusto de generación, análisis y visualización de datos relevantes para su gestión, que esté implementado en todo el país, y que cuente con capacidades analíticas más avanzadas que el prototipo inicialmente desarrollado.

En este sentido, aunque está la solución al alcance, falta el compromiso para dar el siguiente paso y —en este caso— el compromiso a instalar la plataforma en todo Chile. Esta etapa promete una mejora significativa en la administración penitenciaria y en las oportunidades de reinserción de los internos, utilizando una plataforma web integrada para visualizar indicadores sobre la situación de los internos, el personal penitenciario y las condiciones de cada prisión. En este sentido, se requiere un compromiso institucional y ministerial para darle escalabilidad y sostenibilidad a esta iniciativa en el sistema penitenciario a nivel nacional.

RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

En base a la información recopilada en el proyecto, sugerimos algunas líneas de acción:

Calidad de vida de las personas privadas de libertad

- Un aspecto clave para lograr una reinserción más eficaz consiste en mejorar la cobertura a programas de reinserción, especialmente en lo relativo al acceso a trabajo remunerado, junto con la atención psicológica.
- Reforzar las medidas que contribuyan a disminuir la violencia entre internos al interior de las cárceles, especialmente hacia aquellos más internos débiles, reforzando la formación de los funcionarios penitenciarios para contribuir a un ambiente carcelario menos tenso.
- En cuanto al régimen carcelario, parece necesario generar iniciativas que ayuden a combatir el ocio improductivo y el aburrimiento, de modo de cuidar la legitimidad y estabilidad del régimen interno.
- Abordar la corrupción al interior de los recintos penitenciarios —no solo de manera reactiva, sino proactiva— aparece como otra sugerencia derivada de nuestros hallazgos.

Calidad de vida de los funcionarios penitenciarios

- En cuanto a las propuestas hacia la calidad de vida de los funcionarios, proponemos que es necesario reforzar la misión institucional y el apego de los funcionarios hacia los valores de legitimidad, probidad en la función pública, sentido de justicia y el grado de apego institucional.
- Asimismo, deberían reforzarse además la confianza y valoración de la jefatura hacia los funcionarios de trato más directo, las cargas de trabajo

del personal, la dimensión motivacional hacia el trabajo bien hecho, la mística y cohesión internas entre los funcionarios, y la percepción de orden y organización de los recintos donde se trabaja.

Salud mental de las personas encarceladas

- Considerando que la psicopatología es un trastorno grave —cuyas causas y consecuencias también pueden verse exacerbadas por el encierro— los resultados de nuestro estudio muestran preocupantes problemas de salud mental en los internos. En este sentido, como mínimo, se necesita un *assessment* o medición al ingreso de cada interno, de modo de monitorear posteriormente aquellos casos de mayor riesgo.

Salud mental del personal penitenciario

- Los resultados en salud mental del personal mostraron cifras iguales o peores que las de los propios internos. En este sentido, nos parece urgente crear un departamento de salud mental del personal que se encargue del diagnóstico, monitoreo e implementación de medidas basadas en evidencia para cuidar la salud mental de los funcionarios, especialmente de aquellos que ejercen funciones de trato directo con la población penal.

Mejorar la habitabilidad física de los recintos y los ambientes carcelarios

- En base a los hallazgos, un aspecto urgente de trabajar es la realización de inversiones básicas en términos de habitabilidad, especialmente en cárceles públicas, en lo que respecta a baños, dormitorios, y condiciones de ventilación.
- Reforzar las iniciativas de reducción de la violencia carcelaria en todo el sistema, con especial atención hacia los internos más débiles puesto que, en ambientes violentos y sin orden, la reinserción no es posible.
- Nuestros datos cuantitativos y cualitativos recolectados también refuerzan el rol clave que tienen los funcionarios (especialmente los de trato directo) en las posibilidades (o no) de una reinserción efectiva. En este sentido, sugerimos reforzar la formación continua del personal penitenciario en áreas

Generar intervenciones efectivas con la población penal

- Nuestros resultados sugieren que existe una baja efectividad de los programas de reinserción, especialmente por diversas inconsistencias en la forma de implementar el modelo RNR y ejecutar las intervenciones en el día a día.
- Para el sistema de cárceles concesionadas sugerimos que se aborden nudos críticos que obstaculizan la reinserción, incluyendo una baja cobertura de los programas de reinserción; la falta de una capacitación especializada para los profesionales; un alto desgaste en los equipos que realizan intervención; falta de coordinación entre Gendarmería y la empresa concesionada; bajos salarios y alta rotación en los equipos psicosociales; énfasis burocrático en cumplir listas de chequeo (por sobre calidad); y rigideces en los contratos de concesión.
- En el sistema público, se requiere abordar la falta de recursos materiales básicos —salas para hacer talleres, computadores, pizarras— son importantes falencias del sistema público, sumada a la escasez de recursos humanos de profesionales (trabajadores sociales y psicólogos) en el sistema y su escasa formación previa para trabajar en temáticas criminológicas y penitenciarias.
- Otro aspecto señalado en las entrevistas con personal del sector público fue la burocracia que existe dentro de los sistemas carcelarios, la cual se suma a la falta de reconocimiento que existiría desde la parte uniformada (guardias y gran parte de los oficiales) hacia las tareas de reinserción que ejercen los profesionales, lo cual redunda en una cultura organizacional distante y desconfiada hacia las tareas de reinserción dentro de Gendarmería.

Reforzar el trabajo de reinserción a nivel territorial

- Coordinar mejor el trabajo de reinserción social a nivel territorial/local con gobiernos regionales y municipios, de modo de acompañar mejor a las personas una vez que dejen la cárcel. Para ello, un primer paso puede ser iniciar un trabajo piloto y focalizado en algunos territorios que más concentración de ex reclusos reciben, compartiendo datos entre Gendarmería y el gobierno regional y municipal y realizando un trabajo coordinado desde antes del egreso.
- Un segundo nivel de trabajo territorial lo constituye el abordaje de las causas sociales del delito, puesto que el solo castigo —por sí mismo— resulta ineficaz para erradicarlo. Se necesita abordar obstáculos a nivel local —pandillas, pobreza, exclusión y violencia— para facilitar procesos de reinserción en el exterior.

Consolidar una vinculación permanente de la academia con Gendarmería

- Dotar a Gendarmería de Chile, a través de una alianza de mediano plazo con la academia, de un sistema analítico integrado que recoja distintas fuentes de información disponible y contribuya a una mejor toma de decisiones en materia penitenciaria. Se trata de generar un sistema de datos sólido, robusto, fácil de usar y escalable en el tiempo para los propios operadores penitenciarios y potencialmente también para otros actores involucrados en tareas de reinserción (municipios, gobiernos regionales).
- Un aspecto que consideramos clave para una exitosa instalación e implementación de un nuevo sistema de datos para la institución penitenciaria es la vinculación permanente y orgánica de Gendarmería —a través, por ejemplo, de la Escuela Institucional— con instancias académicas. De esta forma, y a través de un trabajo colaborativo de largo aliento, será posible generar conocimiento e identificar soluciones para enfrentar problemas que afectan la gestión penitenciaria y de la reinserción.
- A nivel normativo: cabe recordar que la regulación chilena respecto a toda la actividad penitenciaria se encuentra obsoleta en comparación a la realidad de otros países debido a que, fundamentalmente, nuestro país carece de una ley de ejecución de penas. La regulación a través de Reglamentos (Decreto #518, en el caso chileno) proviene de un modelo del siglo XIX donde las instituciones penitenciarias solo debían impedir las fugas e imponer la disciplina. El derecho comparado desde mediados del siglo XX ha seguido un nuevo paradigma, posición de garante del Estado, que no solo lo obliga impedir fugas, sino también a proteger y reinsertar a los internos[40].

CONCLUSIONES

Hoy en día las cárceles chilenas no solo carecen de las condiciones básicas de dignidad del encierro, vulnerando severamente la dignidad de quienes allí se encuentran, sino que también lesionan y amenazan severamente las condiciones de trabajo de quienes allí se desempeñan como guardias, oficiales o personal técnico. En base a nuestros hallazgos y a los altos costos de mantener

40 Castro Morales, Á., Contreras, L. y Sanhueza, G. (2023). "Permisos de salida y libertad condicional como mecanismos de puesta en libertad anticipada en Chile: ¿necesidad de una revisión?". *Ius et Praxis*, 29(3), 192-212.

un sistema penitenciario con baja efectividad en materia de reinserción, resulta urgente abordar la crisis carcelaria como un asunto de dignidad humana y seguridad pública, llevando adelante profundas reformas. Los diversos problemas que afectan hoy a la población penitenciaria, combinados con elementos del entorno externo —como la alta segregación urbana y los contextos de exclusión social a los que retornan los individuos excarcelados— generan altas tasas de reincidencia que refuerzan el populismo punitivo y la falta de evidencia como falsos caminos para combatir la delincuencia.

La crisis carcelaria que enfrenta Chile y varios otros países de América Latina toman lugar en el contexto de una región marcada por profundas desigualdades sociales, herencias autoritarias que aún impactan las instituciones, una creciente violencia y aumento de la criminalidad, y un populismo penal que asume que los problemas de delincuencia se resuelven solo con más castigo. Como resultado, la población carcelaria ha aumentado y las condiciones de vida se han precarizado aún más, lesionando fuertemente los derechos humanos de las personas privadas de libertad, así como también amenazando la seguridad pública al no generarse condiciones para una reinserción efectiva.

Esta crisis requiere de innovación y nuevas herramientas para enfrentarla, incluyendo una mayor visibilización de la cárcel en las políticas públicas, y cambios urgentes en la forma de gestionar el sistema penitenciario y la reinserción. En un esfuerzo por enfrentar la crisis carcelaria en Chile, Trabajo Social, una profesión históricamente comprometida con los más vulnerados, lideró en 2022 un proyecto I+D interdisciplinario y colaborativo con Gendarmería, de modo de generar un prototipo integrado de visualización de datos para mejorar la gestión de la reinserción social.

A través de esta iniciativa piloto, tanto el servicio penitenciario como otros tomadores de decisiones (autoridades ministeriales, dirección nacional, o directores regionales, por ejemplo) ahora tienen acceso a información útil para gestionar mejor diferentes fuentes integradas de información, así como para mostrar a otros actores relevantes información crítica sobre las complejidades de la vida en prisión y las necesidades de reinserción. Con mejores datos, las crisis penitenciarias pueden anticiparse y gestionarse mejor, reduciendo los costos humanos (muertes y/o lesiones dentro de las prisiones), los costos financieros (debido al deterioro de las instalaciones por motines, incendios o fugas), los costos atribuibles a las licencias médicas y el ausentismo laboral carcelario[41].

41 Sanhueza, G., Zúñiga, L. y Candia, J. (2025b). “Salud mental y ausentismo laboral en funcionarios penitenciarios chilenos”. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 27(2), 53-62.

Álvarez-Cabrera, P. L., Chacón-Fuertes, F. y Sánchez-Moreno, E. (2020). “Síndrome de burnout en funcionarios de prisiones”. *Psykhe*, 29(1), 1-13.

Los antecedentes expuestos permiten confirmar la importancia y persistencia de los problemas (y oportunidades) asociados a la gestión de datos dentro de la institución penitenciaria chilena. Esta evidencia justifica la realización de proyectos que permitan mejorar la integración, análisis y visualización de datos para las tareas de gestión carcelaria y reinserción que realiza Gendarmería, con el objetivo de disminuir la reincidencia y, con ello, mejorar la calidad de vida de toda la sociedad. De acuerdo con la experiencia internacional, este sistema aún requiere de pasos adicionales —actualización permanente de los datos, mejoras en las capacidades analíticas del prototipo, y un adecuado proceso de implementación y adopción por parte de Gendarmería— de modo de escalar y expandir el uso de tecnología y datos a las distintas áreas de la gestión penitenciaria en todo el país.

REFERENCIAS

Abello, C., Pacheco, M. Y Sanhueza, G. (2023). “Funcionarios penitenciarios en Latinoamérica: calidad de vida, condiciones laborales y principales problemáticas”. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 25(1), 20-29.

Álvarez-Cabrera, P. L., Chacón-Fuertes, F. y Sánchez-Moreno, E. (2020). “Síndrome de burnout en funcionarios de prisiones”. *Psykhe*, 29(1), 1-13.

Basaure, M. (2022). “La delincuencia puede poner en riesgo a la democracia”. *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2022/10/25/la-delincuencia-puede-poner-en-riesgo-a-la-democracia/.

BBC. (2016). “The Dutch prison Crisis: A Shortage of Prisoners”. https://www.bbc.com/news/magazine-37904263

Bergman, M. & Fondevila, G. (2021). *Prisons and Crime in Latin America*. Cambridge University Press.

Bravo, O. A. (2021). “Salud mental y resocialización: tensiones y desafíos: tensiones y desafíos”. *Teoria e Cultura*, 16(2).

Castro Morales, Á., Contreras, L. y Sanhueza, G. (2023). “Permisos de salida y libertad condicional como mecanismos de puesta en libertad anticipada en Chile:¿ necesidad de una revisión?”. *Ius et Praxis*, 29(3), 192-212.

Centro UC de Políticas Públicas (2017). *Sistema Carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad o reinserción*.

Cohen, S. (2017). *Against criminology*. Routledge. New York.

Crewe, B., Warr, J., Bennett, P. & Smith, A. (2014). “The emotional geography of prison life”. *Theoretical criminology*, 18(1), 56-74.

Davis, C., Bahr, S. & Ward, C. (2012). “The process of offender reintegration: Perceptions of what helps prisoners reenter society”. *Criminology & Criminal Justice*, 13, 446-469.

Denkers, A. J. & Winkel, F. W. (1998). “Crime victims’ well-being and fear in a prospective and longitudinal study”. *International review of victimology*, 5(2), 141-162.

Dias, C. C. N. (2011). *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. Doctoral dissertation. Universidade de São Paulo.

Espinoza, O., Martínez, F. & Sanhueza, G. (2014). “El Sistema penitenciario y su Impacto en los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad”. En: *Informe sobre Derechos Humanos en Chile 2014*. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2016). *Estudio sobre los niveles de exclusión en personas privadas de libertad. Fundación Paz Ciudadana*. Santiago, Chile.

Fundación Paz Ciudadana (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Santiago, Chile.

Gendarmería de Chile (2025). *Estadísticas de la población penal*. www.gendarmeria.gob.cl

Gendarmería de Chile (2013). *La Reincidencia: Un desafío para la Gestión del Sistema Penitenciario Chileno y las Políticas Públicas. Estudio de Reincidencia de individuos egresados el año 2010*. Santiago, Chile.

Godoy, l. y Sanhueza, G. (2022). “Dejar la cárcel y vivir en la pobreza en el Gran Santiago”. *Persona y Sociedad*, 36(1), 29-56.

Hanslmaier, M. (2013). “Crime, fear and subjective well-being: How victimization and street crime affect fear and life satisfaction”. *European Journal of Criminology*, 10(5), 515-533.

Her Majesty Inspectorate of Prisons [HMIP]. (2023). *What we Do*. https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/inspections/

INE (2024). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC*.

Inter-American Development Bank [IADB] (2023). *Convocatoria BID propuestas de investigación para mejorar la gestión penitenciaria en ALC - Bien Público Regional*. https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gestion-penitenciaria-america-latina-caribe/

Jaitman, L., Soares, R., Olavarría-Gambi, M. & Guerrero Compeán, R. (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*.

Liebling, A. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*. Oxford University Press.

Liebling, A., Hulley, S. & Crewe, B. (2011). “Conceptualising and measuring the quality of prison life”. *The SAGE handbook of criminological research methods*, 358-372.

Lowenkamp, C.; Holsinger, A. & Cohen, T. (2015). “PCRA revisited: Testing the validity of the federal Post Conviction Risk Assessment (PCRA)”. *Psychological services*. 12. DOI: 10.1037/ser0000024.

Mertz, C. (2015). “Crime and Punishment in Chile”. *The Encyclopedia of Crime and Punishment*, 1-4. DOI: https://doi.org/10.1002/9781118519639.wbecpx100

Morales, A.M. (2012). “La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden”. *Política criminal*, 7(13), 94-146.

Muratori, M., & Zubieta, E. (2016). “La inseguridad subjetiva como mediadora del bienestar social y clima emocional”. *Revista psicodebate: psicología, cultura y sociedad*, 16(2), 95-120.

Murty, J. (2008). *Programming Amazon Web Services - S3, EC2, SQS, FPS, and SimpleDB (1st edition)*. O’Reilly.

Nordén, E. & Forsman, M. (2019). *Outcome Evaluations of Offender Programs in Sweden*. https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2019/01/VOL-4.1-Outcome-Evaluations-of-Offender-Programs-in-Sweden-.pdf

Sachoulidou, A. (2023). “Going beyond the ‘common suspects’: to be presumed innocent in the era of algorithms, big data and artificial intelligence”. *Artificial Intelligence and Law*, 1-54.

Saens, R. (2015): “¿Cuánto cuesta el delito en Chile?. Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Talca”. https://www.researchgate.net/publication/281361292_Cuanto_cuesta_el_delito_en_Chile

Sanhueza, G., Alarcón, J. & Valdivia, D. (in press). “Social work behind bars in Latin America: a website-based, initial exploration”. En: C. Bald & I. Martínez-Herrero (Eds.). *The Routledge International Handbook of Criminal Justice Social Work*.

Sanhueza, G. y Zúñiga, L. (2025). “Comparando la calidad de vida en prisiones públicas y privadas en Chile: implicancias para la reinserción”. *Revista Criminalidad*, 67(2).

Sanhueza, G., Candia, J. & Zúñiga, L. (2025). “Mental Health of incarcerated people in Chile: a screening approach”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22, 268-281.

Sanhueza, G., Zúñiga, L. & Candia, J. (2025b). “Salud mental y ausentismo laboral en funcionarios penitenciarios chilenos”. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 27(2), 53-62.

Sanhueza, G. (2023). “Datos y gestión penitenciaria en Chile: ¿herramientas para la reinserción?”. *Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 85-96.

Sanhueza, G., Ponce, F. & Godoy, I. (2022). “Getting out prison in Chile: uneven territorial concentrations and municipal absence”. *Critical Proposals in Social Work* 2(4), 78-100. DOI: 10.5354/2735-6620.2022.64890

Sanhueza, G., Pérez, F., Candia, J. & Urquieta, M. (2021). “Inmate-on-inmate prison violence in Chile: the importance of the institutional context and proper supervision”. *Journal of interpersonal violence*, 36, 13391-13414.

Sanhueza, G. y Pérez, F. (2019). “Explorando el ‘desempeño moral’ en cárceles chilenas y su potencial para la reinserción social”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 236, 83-110.

Sanhueza, G., Ortúzar, C. y Valenzuela, E. (2015) *El desempeño moral de las cárceles chilenas: un estudio piloto en Colina II. Propuestas para Chile 2015*. Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas.

Tonry, M. (2004). *Thinking about Crime: Sense and Sensibility in American Penal Culture*. Oxford University Press. New York.

Whichard, C., Schaefer, D. R. & Kreager, D. A. (2022). “Charting the hidden City: Collecting prison social network data”. *Social networks*, 69, 170-179.

Zaror, Y. y Vinagre, A. (2016). *El costo de la delincuencia en Chile: 2013-2015*. Libertad y Desarrollo.

2. MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN CHILE. EDUCACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO PILAR DE LA PARTICIPACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Marcela Gaete Vergara
Departamento de Estudios Pedagógicos,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1051-1168
magaete@uchile.cl

Viviana Soto Aranda
Departamento de Educación,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7818-5653
viviana.soto.a@uchile.cl

Marisol Ramírez Muga
Departamento de Estudios Pedagógicos,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-4467-6294
solmuga@uchile.cl

Grupo de Estudio Pedagogía en
Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP)
Universidad de Chile

1. CONTEXTO Y PROBLEMA

Este documento tiene como propósito contribuir a la discusión e implementación de programas educativos con mujeres privadas de libertad en el país y entregar recomendaciones que consideren que para la participación plena de las mujeres en la vida social y política se requiere, necesariamente, una perspectiva de género. El derecho a la educación está establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos de la ONU, que indica el compromiso de los Estados de llevar a cabo los mayores esfuerzos para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Convención en que Chile es organismo parte. La educación como derecho humano y movilizador de oportunidades vitales adquiere un significado existencial para las mujeres encarceladas, cuyas vidas han estado marcadas por la exclusión social, padeciendo sus múltiples efectos desde antes de su encarcelamiento.

La necesidad de esta perspectiva se agudiza por un alarmante aumento en la población penal femenina en Chile, que a agosto de 2025 alcanzó a 5.297 mujeres en el sistema cerrado, lo que representa un 8.24% del total de la población encarcelada[42]. Este crecimiento de casi 1.000 mujeres en tan solo dos años ha posicionado a Chile con la tasa de encarcelamiento femenino más alta de la OCDE, 21.9 mujeres por cada 100.000 habitantes[43]. La principal causa de este incremento es la Ley 20.000 de 2005, que sanciona el tráfico de drogas. Esto ha llevado a un mayor encarcelamiento femenino, ya que "existe un fuerte nexo entre la necesidad de la mantención de los hijos e hijas y la participación en delitos vinculados al tráfico de drogas"[44].

El sistema penitenciario chileno no está preparado para el encarcelamiento femenino. De los 82 penales existentes en el país, solo 5 son Centros Penitenciarios Femeninos exclusivos (ubicados en Antofagasta, Talca, Temuco, Santiago y San Miguel) y hay 32 secciones para mujeres dentro de establecimientos para hombres (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Esta situación a menudo obliga a las internas a cumplir sus condenas lejos de sus familias, lo que genera una discriminación de entrada. La situación se repite en las adolescentes infractoras de ley (14 a 18 años) que, según datos de 2023 del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, representan el 9.1% del total de atenciones. Ellas también deben cumplir su internación provisoria o condena en secciones segregadas dentro de centros para varones. Esta discriminación se agudiza al considerar que, a diferencia de los hombres, las mujeres reciben menos visitas durante su condena, lo que profundiza los efectos del encarcelamiento[45]. Lo anterior, "supone un gran coste psicológico en las mujeres. El miedo a la pérdida de los vínculos y afectos provoca un estado de angustia que se acentúa en algunas épocas del año. (...) Las mujeres encarceladas cometen más suicidios y autolesiones que los hombres"[46].

Las adolescentes infractoras de ley y las mujeres adultas en situación de encierro comparten condiciones de pobreza, trayectorias de violencia y vulneración de derechos. En materia educativa la población femenina privada de libertad posee bajo nivel de escolaridad. De acuerdo con las estadísticas de Gendarmería de Chile (en adelante GENCHI) a agosto de 2025, el 29,2% contaba con la Educación Básica incompleta, un 16.7% no habían concluido su Educación Media, un 6,7% declara no tener escolaridad y un 37,4% contaba con la Enseñanza Media completa[47]. Estas cifras evidencian un profundo desafío, no solo en la necesidad de proveer escolaridad, sino en asegurar posibilidades de continuidad de estudios a quienes completaron la enseñanza media y la implementación de programas especializados que consideren sus complejas trayectorias de vida.

Por su parte, las estadísticas muestran que la maternidad es una realidad significativa en la población femenina. Muchas son madres, algunas lo han sido a muy temprana edad o bien se encuentran embarazadas al iniciar su reclusión[48]. En 2023, el 83.1% de las mujeres privadas de libertad eran madres y un 74.1% tenía hijos menores de edad, porcentaje que aumentó a 85.4%, en 2024, según estadísticas nacionales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Actualmente, existen 31 unidades materno-infantiles que permiten a las mujeres vivir con sus hijos/as menores de dos años. Unidades, que en 2025 albergan a 37 mujeres embarazadas, 84 mujeres con hijos lactantes y 3 mujeres embarazadas con lactantes[49].

Chile ha avanzado en proveer las condiciones adecuadas para el cuidado y la atención de los(as) lactantes al interior de los centros penitenciarios, siguiendo la normativa internacional que regula la posibilidad de maternar tras las rejas, dispuesto en las Reglas de Bangkok, que dictaminan en su artículo N° 49 que "toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentran

42 Gendarmería de Chile (2025). *Estadísticas de la población penal*. www.gendarmeria.gob.cl

43 Cuneo, S. y Fernández, M. J. (2024). "Encarcelamiento femenino en Chile. Los efectos ocultos de la guerra contra las drogas en madres cuidadoras". *Justicia*, 29(46), 1-15. Pág. 3. DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7248

44 Cuneo, S. y Fernández, M. J. (2024). "Encarcelamiento femenino en Chile. Los efectos ocultos de la guerra contra las drogas en madres cuidadoras". *Justicia*, 29(46), 1-15. DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7248

45 Sanhueza, G., Brander, F. y Reiser, L. (2019). "Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención". *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 119-145. DOI: https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.5

46 Merino, A. A. (2018). "Mujeres y privación de libertad en Chile. Dimensiones de lo punitivo y discriminaciones". *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 79-95. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-05

47 Gendarmería de Chile (2025). *Estadísticas de la población penal*. www.gendarmeria.gob.cl

48 Contreras, P. (2018). "Maternidad encarcelada: Análisis feminista de las consecuencias personales, familiares y sociales en mujeres privadas de libertad". *Revistas Temas Sociológicos*, 22, 209-232. DOI: https://doi.org/10.29344/07196458.22.1683

Merino, A. A. (2018). Mujeres y privación de libertad en Chile. Dimensiones de lo punitivo y discriminaciones. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 79-95. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-05

Larroulet, P., Droppelmann, C., Daza, S., Del Villar, P. y Figueroa, A. (2021). *Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile*. Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile. https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2022/01/Estudio-Reinserción-Desistimiento-en-Mujeres-WEB.pdf

Cuneo, S. y Fernández, M. J. (2024). "Encarcelamiento femenino en Chile. Los efectos ocultos de la guerra contra las drogas en madres cuidadoras". *Justicia*, 29(46), 1-15. https://doi.org/10.17081/just.29.46.7248

Red Nacional de Cabildos Penitenciarios (2022). Discusiones y Propuestas para un Nuevo Chile: Informe final de sistematización de resultados nacionales. Chile.

49 Gendarmería de Chile (2025). *Estadísticas de la población penal*. www.gendarmeria.gob.cl

con sus madres nunca serán tratados como reclusos”[50]. Lo anterior, presenta desafíos en el ámbito educativo, tanto en la atención de niños y niñas como en el desarrollo educativo de las madres, que en su mayoría cargan con trayectorias familiares y educacionales desfavorables.

El sistema penitenciario chileno reconoce la educación como un factor crucial para la reinserción social, destacando su impacto positivo en la reducción de la reincidencia delictiva[51]. Desde principios del siglo XX, normativas como el Decreto de Ley N.º 321 (1925) y el Decreto Ley N.º 409 (1932) contemplaban la educación como un requisito para obtener beneficios en el marco del proceso de reinserción social, sin embargo, a pesar de este reconocimiento, la atención se ha centrado casi exclusivamente en garantizar los 12 años de escolaridad obligatoria. Esta aproximación resulta insuficiente para una población con historias de vida tan complejas, especialmente si se considera que un tercio de las mujeres ingresa al sistema penitenciario con la enseñanza media ya finalizada.

Al respecto, los Centros de Educación y Trabajo (CET) cuentan con un número limitado de plazas para la población penitenciaria femenina que cumple condena, y estas no se utilizan en su totalidad. Según datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en 2023 la tasa de ocupación era inferior a la capacidad en 10 regiones del país, con un promedio total de solo el 62,1%. En cuanto a la participación en programas, en 2022, un poco menos del 40% de las mujeres condenadas accedieron a la oferta educativa, mientras que la participación en actividades laborales alcanzó el 66,5%. Para las mujeres imputadas, las cifras son aún más bajas, solo un 10,8% accede a educación y un 8,7% a trabajo[52].

Con respecto al acceso a otros programas educativos, un estudio de Sanhueza, Brander y Reiser (2019) indica que el 29,3% de las internas participa en capacitación laboral, 35,5% asiste a la escuela, 23,6% a actividades artístico-culturales y un 27,4% a talleres psicosociales. Estas cifras confirman lo señalado por el Comité para la Prevención de la Tortura[53], que indica que las mujeres privadas de libertad en Chile presentan menores niveles de educación y mayores índices de desempleo que sus pares masculinos.

50 Naciones Unidas, Asamblea General (2010). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. https://www.refworld.org.es/docid/4dcbb0e92.html

51 Gendarmería de Chile (2025). Estadísticas de la población penal. www.gendarmeria.gob.cl

Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. RIL Editores.

52 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). *Ley 21527*. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1187684

53 Comité para la Prevención de la Tortura (2023). *La invisibilidad de las mujeres en el sistema penitenciario*. https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2023/07/Resumen-Mujeres-en-el-sistema-penitenciario.pdf

En materia de escolaridad, la Ley General de Educación[54] legisla la necesidad de implementar adecuaciones curriculares y satisfacer las necesidades educativas de grupos poblacionales específicos, como aquellos que se encuentran en recintos penitenciarios (art. 23). Más tarde, en 2017, la Ley N.º 21.040 crea el Sistema de Educación Pública. Esta nueva estructura, organizada en Servicios Locales de Educación, asumió la administración de las escuelas municipales, incluyendo aquellas que atienden a personas privadas de libertad y programas de reinserción social. Dicha ley, en el artículo 18, letra c, señala que estos deberán tener una “especial consideración por el desarrollo de la oferta educacional para las personas que se encuentren bajo cualquier régimen de privación de libertad o programa de reinserción social”.

De este modo, la Ley N.º 21.040 representa un hito en la política pública educacional, pues es la primera vez que se legisla de manera explícita la necesidad de una especial consideración para el desarrollo de una oferta educativa en contextos carcelarios. Así, los Servicios Locales de Educación asumen la responsabilidad de ofrecer una atención educativa de calidad en estos centros, debiendo coordinarse con GENCHI y el nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil. Este avance normativo busca que las políticas y programas educativos no solo garanticen el derecho a la educación, sino que también incluyan un plan de intervención individual para cada persona privada de libertad[55]. Previo a la legislación de 2017, la colaboración en materia de educación en recintos penales se gestionaba mediante convenios de colaboración entre los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Educación y GENCHI. Entre estos, destacan el Decreto Ley N.º 298, suscrito en 1978, y el Convenio Interministerial N.º 1447 de 2013, que estableció relaciones de trabajo colaborativo en el ámbito educativo.

La Coordinación Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas[56] de la División de Educación General, del Ministerio de Educación, a través de su propuesta de mejoramiento de la calidad y la pertinencia de los procesos pedagógicos en cárceles, **“**Educación para la Libertad” (2016), sostiene que la educación en el contexto carcelario es un derecho. Esta postura se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y está respaldada por la Constitución Política de Chile, que establece la obligatoriedad de 12 años de escolaridad. Este derecho es reforzado, además, por dos instrumentos clave,

54 Ley N° 2037. Establece la Ley General de Educación. 12 de septiembre de 2009. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043

55 Welsh, G. & Campos, M. (2018). La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social. *Revista de Estudios Sociales*, 35. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03

56 Ministerio de Educación. Coordinación Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) de la División de Educación General. https://epja.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/43/2025/06/Educacion-para-la-libertad-2016-2018.pdf

por una parte, el Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias (2016), que destaca que la educación no debe considerarse una actividad opcional para las personas encarceladas y, por otra, el Convenio de Colaboración[57] entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objetivo es asegurar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad y facilitar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Por otro lado, la política pública y el sistema de reinserción social de GENCHI coloca el proceso educativo como un incentivo positivo en el proceso de libertad progresiva[58] . Esta dualidad de la educación vista como requisito y como derecho plantea una problemática: el requisito de participar en programas educativos para acceder a beneficios carcelarios podría superponerse al derecho fundamental, minimizando las reales posibilidades de consolidar la educación como derecho humano en el sistema penitenciario. Esta situación puede conducir a que no se desarrollen todos los programas educativos que requiere la población penal, con bajo nivel de consistencia y diversidad, en la medida que responda a procesos administrativos de incentivo, más que a la necesidad de asegurar verdaderamente el derecho a educarse.

Al respecto, Gaete[59] señala a partir de una investigación FONDECYT, que la oferta formativa en las cárceles no obedece a una planificación integral entre la educación formal, laboral y no formal, encontrándose disgregada, fragmentada y fluctuante. Por ello, no logra los efectos esperados para consolidar una formación pertinente y que responda a las necesidades de las personas privadas de libertad. En el caso de la población femenina, la oferta formativa es particularmente escasa y no atiende a sus necesidades particulares. De esta manera, se perpetúa un círculo vicioso en el que se ofrecen pocas oportunidades formativas que permitan a las personas educarse con dignidad.

57 Decreto Exento N° 1447. Aprueba el Convenio de Colaboración Interministerial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario. Ministerio de Educación. 19 noviembre 2013. https://epja.mineduc.cl/convenio-de-colaboracion-interministerial/

58 Welsh, G. y Campos, M. (2018). “La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social”. *Revista de Estudios Sociales*, 35. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03

59 Gaete, M. (2020). “Efecto zapping. La educación no formal en prisiones en Chile”. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, 17(48), 44–64. https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/7100

2. NECESIDAD DE UNA EDUCACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

Diversos estudios como los de Merino[60], Sanhueza, Brander y Reiser[61], Cuneo y Fernández[62], señalan que, a pesar de los esfuerzos realizados por Chile para adoptar las Reglas de Bangkok[63] relacionadas con la atención a la maternidad, salud, prevención de la violencia, respeto a las identidades de género, a la implementación de normativas para evitar la prisión preventiva en madres gestantes o con hijos lactantes, el sistema carcelario aún mantiene un enfoque marcadamente androcéntrico y patriarcal que no se adapta a las realidades específicas de las mujeres.

En este contexto, investigaciones de Anitua y Picco[64], Welsch y Campos[65], Gaete[66], Alonso[67] indican que la educación impartida a las mujeres en la cárcel reproduce sesgos y estereotipos de género, por lo que no es del todo pertinente, salvo excepciones, a las proyecciones de vida ni a los entornos familiares y sociales de las mujeres privadas de libertad. Una educación con perspectiva de género debe orientarse a que las mujeres encarceladas puedan sentirse capaces y reconocidas en sus potencialidades, “no solo referidas a la maternidad y su vínculo con los hijos o a su rol establecido como cuidadoras y mantenedoras de los hogares”[68].

60 Merino, A. A. (2018). “Mujeres y privación de libertad en Chile. Dimensiones de lo punitivo y discriminaciones”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 79-95. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-05

61 Sanhueza, G., Brander, F. y Reiser, L. (2019). “Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención”. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 119-145. DOI: https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.5

62 Cuneo, S. y Fernández, M. J. (2024). “Encarcelamiento femenino en Chile. Los efectos ocultos de la guerra contra las drogas en madres cuidadoras”. *Justicia*, 29(46), 1-15. DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7248

63 ONU. (2010). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). Naciones Unidas.

64 Anitua, G, Picco, V. (2012): “Género, drogas y sistema penal. Estrategias de defensa en casos de mujeres ‘mulas’”. En: *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres.* Defensoría General de Argentina. Buenos Aires, Argentina. https://tinyurl.com/2k5l8oyn

65 Welsh, G. y Campos, M. (2018). “La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social”. *Revista de Estudios Sociales*, (35). DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03

66 Gaete, M. (2020). “Efecto zapping. La educación no formal en prisiones en Chile”. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, 17(48), 44–64. https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/7100

67 Alonso, A. (2021). “Las Reglas de Bangkok (RDB) y su importancia para enfrentar la discriminación de las mujeres privadas de libertad”. En: M. C. Villegas (Coord.), *Criminología feminista*. LOM Ediciones.

68 Alonso, A. (2021). “Las Reglas de Bangkok (RDB) y su importancia para enfrentar la discriminación de las mujeres privadas de libertad”. En: M. C. Villegas (Coord.). *Criminología feminista*. LOM Ediciones. Pág. 21.

Para la población femenina, la participación plena en la vida social es una dimensión fundamental que trasciende la simple finalización de la escolaridad o la posibilidad de formarse en oficios. Implica sentirse capaces, mantener lazos, tomar decisiones con autonomía, que les permita sostener un proyecto de vida con propósito y metas claras, conscientes de sus derechos, deberes y de la realidad social que las rodea. De allí, que la formación debe orientarse a su empoderamiento como personas capaces, con voz propia, conscientes de las desigualdades sociales y las posibilidades para enfrentarlas. Una educación con perspectiva de género debe considerar una oferta formativa pertinente, que incluya programas culturales y artísticos que fomenten la curiosidad, la expresión y la creatividad, además, requiere un abordaje transversal en el currículum escolar, los cursos de capacitación y las actividades de educación no formal, a través de estrategias de autoconocimiento y fortalecimiento de sus capacidades, autoconfianza, protagonismo y la generación de redes.

De manera específica, y en concordancia con las normativas internacionales, resulta necesario ofrecer programas educativos que respondan a las necesidades de formación de las mujeres que son madres, considerando su derecho a educarse y educar a sus hijos/as. Sin embargo, existe una precaria oferta programática que merma sus posibilidades de brindar una crianza que fortalezca el vínculo con sus hijos/as y participar y acompañar sus trayectorias educativas. Estos programas deben considerar una perspectiva de género que permita a las mujeres tomar conciencia de la reproducción de patrones patriarcales durante la crianza, entregando herramientas que colaboren a no perpetuar la sociedad androcéntrica, marcada por las desigualdades sociales y "la feminización de la pobreza, que pone en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente y que el género es un factor que incide y aumenta las posibilidades de padecerla"[69].

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus recomendaciones 2023 señala que la oferta educativa para las mujeres privadas de libertad debe incorporar:

> i) cursos de educación y formación profesional, ii) actividades recreativas y culturales, iii) oportunidades de trabajo, iv) apoyo psicosocial, v) tratamiento frente al abuso de sustancias, vi) programas parentales, y vii) actividades físicas y deportivas (...). En particular, adoptar medidas para evitar que las ofertas laborales, educativas y de formación estén determinadas por cualquier tipo de sesgo basado en prejuicios de género.[70]

69 Anitua, G. y Picco, V. (2012): "Género, drogas y sistema penal. Estrategias de defensa en casos de mujeres 'mulas'". En: *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Defensoría General de Argentina. Buenos Aires, Argentina. Pág. 242.https://tinyurl.com/2k5l8oyn

En definitiva, una educación con perspectiva de género, requiere una respuesta coordinada del sistema en su conjunto, comenzando en las escuelas, programas prelaborales y talleres artístico-culturales en los centros para adolescentes infractoras de ley y de adultas privadas de libertad. La experiencia de encarcelación de las mujeres, en la medida que no considere sus necesidades de formación no evitará la reincidencia, constituyéndose una relación nefasta, pues al reincidir se endurecen las penas y se consolida el circuito de encierro[71]. Por ende, si no se actúa con prolijidad y se asume la complejidad del encarcelamiento femenino, se seguirá perpetuando la violencia estructural[72].

3. DESAFÍOS PENDIENTES

En 2015, GENCHI publicó la Guía: ¿Cómo incorporar el enfoque de género en los programas e iniciativas de Gendarmería?, estudio realizado por Alejandra Faúndez y Marisa Weinstein. La publicación surgió de la necesidad de "generar una reflexión al interior de GENCHI, motivando la acción de su personal técnico y sumando nuevas herramientas que faciliten la incorporación del enfoque de género en la institución y en su oferta programática"[73].

La Guía propone una serie de acciones claves, entre ellas: a) Realización de talleres de sensibilización, capacitación y formación en género a funcionarios/as; b) Cambios en los usos del lenguaje en sus distintas formas hacia la progresiva visibilidad y reconocimiento de la diversidad sexual; c) Generación de diagnósticos pertinentes y complejos y que, además, sean procesados, analizados y difundidos utilizando una perspectiva de género; d) Elaboración análisis de género al diseño y los resultados de los programas para identificar si están beneficiando de manera equitativa a hombres y mujeres; e) Identificación e incorporación de medidas específicas en los planes de reinserción (laborales,

70 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Mujeres privadas de libertad en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. Págs. 171-172. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf

71 Bengoa, A. y Tijoux, M. E. (2022). "Violencia y sufrimiento social: Elementos para una desnaturalización de la violencia desde testimonios cautivos en las cárceles del Chile postdictatorial". *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES*, 38, 11-20. Pág. 34. http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/issue/view/38

72 Soto, V. (2023). "Contexto carcelario y de protección institucionalizada de la infancia: Miradas desde el paradigma de la complejidad de Edgar Morin". *Revista Enfoques Educacionales*, 20(2), 235-254.

73 GENCHI (2015). *¿Cómo incorporar el enfoque de género en los programas e iniciativas de Gendarmería?* Pág. 4.

educativos, de salud, etc.) que potencien la autonomía física y económica de las mujeres privadas de libertad, así como las diferencias culturales; f) Consolidación de las orientaciones técnicas con perspectiva de género e implementación gradual, considerando la capacidad institucional

Las recomendaciones mencionadas dieron lugar a una serie de compromisos anuales y medidas de igualdad de género en GENCHI. Estas acciones se enmarcan en la planificación estratégica, gestión, capacitación, comunicaciones, provisión de bienes, análisis estadístico y elaboración de políticas y programas públicos elaborados por el Servicio con perspectiva de género (DIPRES, 2024).

Sin embargo, la dimensión educativa ha sido escasamente abordada, ya que no depende directamente de GENCHI, sino de otros organismos. La educación escolar es de responsabilidad del Ministerio de Educación y los Municipios o actuales Servicios Locales de Educación; la capacitación laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; y la educación no formal (artística, cultural, preuniversitarios, etc.) es impartida por organizaciones de la sociedad civil: ONG, colectivos, universidades y fundaciones.

En un avance importante, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Educación junto a otras carteras firmaron el año 2022 un memorándum de entendimiento con ONU Mujeres. Este acuerdo busca transversalizar el enfoque de género e interseccionalidad en las políticas públicas, a través asistencias técnicas, presupuestos sensibles al género, promoción cultural libre de sesgos de género y desarrollo de programas para favorecer la participación laboral de las mujeres.

Actualmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encuentra gestionando la firma de un memorándum de entendimiento específico que incorpora: a) Asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en GENCHI; b) Desarrollo de programas para mujeres infractoras de ley con un enfoque de interseccionalidad y derechos humanos; c) Asistencia técnica de sensibilización en el sector privado para la reinserción social de las mujeres infractoras de ley; d) Cooperación en el diseño y seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos y del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas; y, e) Promoción de presupuestos con perspectiva de género en las políticas de la cartera[74].

74 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2025). *Avances Plan de Mejoramiento de Condiciones Carcelarias de Mujeres Privadas de Libertad*. https://www.minjusticia.gob.cl/media/2024/06/Presentaci%C3%B3n-de-Avances-2024-del-Plan-de-trabajo-condiciones-carcelarias-de-mujeres-privadas-de-libertad.pdf

Estos avances en materia de políticas y convenios a nivel nacional sirven de marco para abordar los desafíos aún pendientes en materia educativa de las mujeres privadas de libertad, entre los que destacan:

a. Elaboración de programas formativos (escolares, productivos y no formales) que no reproduzcan los estereotipos de género, sino que promuevan la autonomía, el autoconocimiento y la conciencia sobre las desigualdades sociales. Es fundamental, una educación que forme a las mujeres como agentes de cambio y no solo como cuidadoras.

b. Articulación de toda la oferta educativa (formal y no formal) de los centros penitenciarios femeninos en torno a la especificidad de la formación de las mujeres. Ello implica una planificación integral que vincule la educación escolar con la capacitación laboral y la educación no formal en vista de la planificación y seguimiento de un itinerario educativo coherente y de largo plazo para las mujeres privadas de libertad.

c. Ampliación de la oferta educativa más allá de la escolaridad obligatoria dado que un tercio de las mujeres privadas de libertad han terminado su escolaridad. Es un desafío urgente ofrecer programas de continuidad de estudios (carreras técnicas y profesionales) y capacitación especializada que sea más extensa que los actuales cursos en oficios, que por lo general son solo de 160 horas totales. De manera, de entregar posibilidades más robustas y menos precarizadas de formación

d. Reconocimiento de la educación como derecho humano inalienable, orientada a la justicia social y no solo concebida como beneficio intrapenitenciario.

e. Incorporación de la maternidad y crianza en la oferta formativa, debido a la importancia que tienen sus hijos/as para la vida de las mujeres encarceladas, de modo que puedan tomar conciencia y superar la reproducción de patrones patriarcales en la crianza.

f. Incorporación al plan vigente de mejoramiento de las condiciones carcelarias de las mujeres privadas de libertad, un eje referido a la promoción del bienestar integral, con oferta de programas educativos culturales, artísticos, sexualidad integral, entre otros que permitan a las mujeres desarrollar su creatividad, autoestima y autoconocimiento.

Finalmente, un desafío relevante para el sistema penitenciario chileno es el fortalecimiento de su vinculación con instituciones especializadas en educación para asegurar una oferta educativa integral, que incluya el ámbito recreativo y cultural, dándole la importancia que se merece en los planes de desarrollo de la población femenina privada de libertad.

4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Para abordar la complejidad del encarcelamiento femenino y los desafíos educativos, se proponen las siguientes acciones estratégicas, enfocadas en la implementación del enfoque de género y derechos humanos en la educación que reciben las mujeres privadas de libertad, lo que requiere la colaboración interinstitucional y con la sociedad civil.

4.1. Conformación de una mesa de trabajo interinstitucional con perspectiva de género. Crear una mesa de trabajo permanente y vinculante que reúna a representantes de ministerios clave como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Esta mesa también debe incorporar a las universidades y a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en educación y género. El objetivo principal es promover y coordinar políticas y acciones en materia educativa, tanto en la educación escolar, productiva y no formal, asegurando una perspectiva de género transversal y un enfoque de derechos en todos los programas educativos. Dicho objetivo se enmarca, además, en las líneas de acción coherentes con el memorándum de entendimiento firmado por dichas carteras con ONU Mujeres, en la transversalización del enfoque de género.

4.2. Articulación formativa sostenida entre la oferta educativa. Diseñar e implementar una estrategia de articulación de las actividades educativas, que permita avanzar paulatinamente en la superación de la fragmentación y dispersión de la oferta. Dicha estrategia debe fomentar las sinergias entre la educación formal (escolar), la capacitación laboral y la educación no formal (talleres artísticos, socioeducativos y culturales), con el fin de diseñar itinerarios formativos que respondan a un enfoque de género a corto, mediano y largo plazo. Para que tal articulación sea posible es imprescindible levantar información actualizada de toda la oferta educativa que se imparte al interior de los penales, así como de las organizaciones e instituciones que los imparten y los sellos formativos de dichas propuestas educativas.

4.3. **Ampliación de la oferta educativa al nivel superior.** Considerando que un tercio de las mujeres privadas de libertad ha finalizado su enseñanza media, es urgente explorar posibilidades de ampliación de la oferta educativa más allá de la escolaridad obligatoria. Se debe ofrecer programas de continuidad de estudios superiores (carreras técnicas y profesionales) y capacitación laboral especializada más extensa que las actuales y que no presenten sesgos de género.

4.4. Reconocimiento de la educación como derecho humano y no como beneficio. Transformar el enfoque con el que se concibe la educación dentro de la cárcel, pasando de ser un indicador de buena conducta y obtención de beneficios intrapenitenciarios a un derecho humano inalienable, orientado a la justicia social y la promoción personal. Es crucial que los programas educativos se constituyan como una verdadera alternativa de desarrollo personal y profesional.

4.5. Participación en la educación de sus hijos/as como derecho. Integrar la maternidad y la crianza como ejes transversales en la oferta formativa, considerando que la educación es un derecho y un vector indispensable de otros derechos humanos. Se deben diseñar programas específicos para madres privadas de libertad que respeten su derecho a educarse y a participar activamente en la educación de sus hijos/as, tal como lo señalan las Reglas de Bangkok. De modo de tener una participación activa en la educación de sus hijos/as, considerando que pueden permanecer con ellos/as en su primera infancia, período fundamental en las relaciones vinculares y el desarrollo del aprendizaje, así como, que dicha educación les permita tomar conciencia y superar la reproducción de patrones patriarcales en la crianza.

4.6. Incorporación del enfoque de género en la educación con adolescentes en privación de libertad. Es fundamental que la educación con perspectiva de género se inicie en los centros de internación provisoria y régimen cerrado (CIP-CRC) que atienden a población femenina de 14 a 18 años infractoras de ley. Dichos programas tienen que potenciar el reconocimiento de sus propias capacidades otorgando las herramientas necesarias y pertinentes para su desarrollo personal y social.

4.7. Programas Integrales en la Educación: Desarrollar iniciativas educativas que aborden el bienestar mental, emocional, empoderamiento y vínculos familiares, desde un enfoque de derechos humanos. Esto requiere de una oferta diversa, tanto al interior de las escuelas como en la implementación de programas de educación no formal (culturales, artísticos, deportivo, de sexualidad integral y otros), que promuevan la creatividad, la autoestima y su empoderamiento. Estos espacios, como el Programa “Arte-Educador” de GENCHI, son fundamentales para que las mujeres se sientan capaces, recuperen su sentido de pertenencia y desarrollen validez social, elementos protectores de la reincidencia delictual.

CONCLUSIÓN

Las desigualdades estructurales de clase y de género son transversales a las mujeres que están privadas de libertad. Su situación es compleja, marcada por un alarmante aumento en el número de mujeres encarceladas por delitos referidos al tráfico de drogas y un sistema penitenciario androcéntrico que aún reproduce la violencia estructural y no responde a las necesidades específicas de las <

En este contexto, la implementación de las recomendaciones plantea una necesidad urgente para revertir esta realidad. La creación de una mesa de trabajo interinstitucional, la implementación de programas educativos consistentes e integrales, desde una edad temprana y la priorización de una perspectiva de género en la formación representan la clave para una transformación profunda. Adoptar estas medidas ofrece la oportunidad de ir más allá de la simple escolaridad o la preparación para la crianza o el trabajo. Una educación basada en su empoderamiento, que reconoce sus múltiples potencialidades, que fortalezca sus vínculos familiares y redes es la única vía para romper el ciclo de reincidencia y otorgarles las herramientas necesarias para construir un proyecto de vida autónomo y digno, que no solo será beneficioso para ellas sino para sus familias.

Se debe tener presente que el encarcelamiento femenino tiene profundas consecuencias sociales que trascienden a las mujeres privadas de libertad, pues en nuestra sociedad las mujeres, a diferencia de los varones, suelen ser las principales cuidadoras de su entorno familiar. De allí, que su privación de libertad incide enormemente en la estructura social porque impacta de manera directa en el futuro de la infancia, lo que perpetúa el ciclo de pobreza, exclusión, delincuencia y encarcelamiento.

En definitiva, las propuestas no solo se deben alinear con los compromisos internacionales y nacionales, sino que se convierten en un compromiso ético-político con la justicia social. Es momento de reconocer que invertir en una educación pertinente y con perspectiva de género para las adolescentes y adultas privadas de libertad no es un gasto, sino una inversión fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, que entregue posibilidades para que las mujeres crean en sí mismas, acompañen a sus hijos e hijas en una crianza que no reproduzca los cánones patriarcales y cuente con herramientas robustas para romper con el círculo de la violencia estructural y la reincidencia delictual.

REFERENCIAS

Alonso, A. (2021). “Las Reglas de Bangkok (RDB) y su importancia para enfrentar la discriminación de las mujeres privadas de libertad”. En: M. C. Villegas (Coord.). *Criminología feminista*. LOM Ediciones.

Anitua, G. y Picco, V. (2012). “Género, drogas y sistema penal. Estrategias de defensa en casos de mujeres ‘mulas’”. En: *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Defensoría General de Argentina. Buenos Aires. Argentina. https://tinyurl.com/2k5l8oyn

Bengoa, A. y Tijoux, M. E. (2022). “Violencia y sufrimiento social: Elementos para una desnaturalización de la violencia desde testimonios cautivos en las cárceles del Chile postdictatorial”. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES*, 38, 11-20. http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/issue/view/38

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Mujeres privadas de libertad en las Américas. Organización de los Estados Americanos*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf

Comité para la Prevención de la Tortura (2023). *La invisibilidad de las mujeres en el sistema penitenciario*. https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2023/07/Resumen-Mujeres-en-el-sistema-penitenciario.pdf

Contreras, P. (2018). “Maternidad encarcelada: Análisis feminista de las consecuencias personales, familiares y sociales en mujeres privadas de libertad”. *Revistas Temas Sociológicos*, 22, 209-232. DOI: https://doi.org/10.29344/07196458.22.1683

Cuneo, S., & Fernández, M. J. (2024). “Encarcelamiento femenino en Chile. Los efectos ocultos de la guerra contra las drogas en madres cuidadoras”. *Justicia*, 29(46), 1-15. DOI: https://doi.org/10.17081/just.29.46.7248

Dirección de Presupuestos (2024). *Compromisos Específicos 2024*. Gendarmería de Chile. https://fpmg.dipres.gob.cl/DocsPeriodos/2024/Formulacion/rp_MedidasGenero_58.pdf

Decreto de Ley N° 321. Establece la libertad condicional para los penados. 12 de marzo de 1925. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=5979&f=2007-12-10

Decreto Ley N.º 409. Establece la libertad condicional para los penados. 18 de agosto de 1932. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=170285

Decreto N° 298. Aprueba Convenio entre Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Justicia para realizar una labor Educativa conjunta orientada a

lograr la Rehabilitación de los irregulares sociales y de conducta internados en los Establecimientos Penales del país. Ministerio de Educación Pública. 26 de mayo de 1978. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=249723&_gl=1*ldrgkw*_ga*nty2nzk5odexlje3nty2njazntc.*_ga_qltsw3nz4c*cze3ntc1n-tqznzmkbzqkzzekdde3ntc1ntu1mtkkaji3jgwwjggw

Decreto Exento N° 1447. Aprueba el Convenio de Colaboración Interministerial entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario. Ministerio de Educación. 19 noviembre 2013. https://epja.mineduc.cl/convenio-de-colaboracion-interministerial/

Faúndez, A. y Weinstein, M. (2015). "¿Cómo incorporar el enfoque de género en los programas e iniciativas de Gendarmería?". Gendarmería de Chile. https://inclusionyequidad.org/home/wp-content/uploads/2018/05/3.-GUIA-GENDARMERIA.pdf

Gaete, M. (2020). "Efecto zapping. La educación no formal en prisiones en Chile". *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, 17(48), 44-64. https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/7100

Gendarmería de Chile (2024). *Compendio estadístico penitenciario 2023*. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/Compendio_Estadistico_2023.pdf

Gendarmería de Chile (2024). *Compendio estadístico penitenciario 2024*. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/Compendio_Estadistico_2024.pdf

Gendarmería de Chile (2025). *Estadística general penitenciaria*. https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html

Larroulet, P., Droppelmann, C., Daza, S., Del Villar, P. & Figueroa, A. (2021). *Reinserción, desistimiento y reincidencia en mujeres privadas de libertad en Chile*. Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile. https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2022/01/Estudio-Reinserción-Desistimiento-en-Mujeres-WEB.pdf

Ley N° 2037. Establece la Ley General de Educación. 12 de septiembre 2009. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043

Ley N° 21.049. Crea el Sistema de Educación Pública 24 de noviembre 2017. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237&idParte=9853138&idVersion=2017-11-24

Merino, A. A. (2018). "Mujeres y privación de libertad en Chile. Dimensiones de lo punitivo y discriminaciones". *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 79-95. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-05

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2025). *Avances Plan de Mejoramiento de Condiciones Carcelarias de Mujeres Privadas de Libertad.* https://www.minjusticia.gob.cl/media/2024/06/Presentaci%C3%B3n-de-Avances-2024-del-Plan-de-trabajo-condiciones-carcelarias-de-mujeres-privadas-de-libertad.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). *Plan de trabajo, condiciones carcelarias de mujeres privadas de libertad*. https://www.minjusticia.gob.cl/genero-y-equidad/encuentro-avances-y-perspectivas-mejorando-las-condiciones-de-las-mujeres-privadas-de-libertad-en-chile

Ministerio de Educación (2018). Coordinación Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) de la División de Educación General. https://epja.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/43/2025/06/Educacion-para-la-libertad-2016-2018.pdf

Naciones Unidas, Asamblea General (2010). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. https://www.refworld.org.es/docid/4dcbb0e92.html

Organización de Estados Americanos (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. https://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf

Sanhueza, G., Brander, F. & Reiser, L. (2019). "Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención". *Revista de Ciencias Sociales*, 32(45), 119-145. DOI: https://doi.org/10.26489/rvs.v32i45.5

Sanhueza, G. E. & Sánchez, C. (2022). "Maternidad y cárcel en Sudamérica: una niñez casi invisible y con mínimos cuidados". *CUHSO*, 32(1), 152-173. DOI: https://doi.org/10.7770/CUHSO-V32n1-art2749

Soto, V. (2023). "Contexto carcelario y de protección institucionalizada de la infancia: Miradas desde el paradigma de la complejidad de Edgar Morin". *Revista Enfoques Educacionales*, 20(2), 235-254.

Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. RIL Editores.

Welsh, G. y Campos, M. (2018). "La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social". *Revista de Estudios Sociales*, 35. DOI: https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03

3. DESAFÍOS DE LA REINSERCIÓN SOCIAL: ACOMPAÑAMIENTO POST SANCIÓN PENAL

María Isabel Salinas Chaud
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
misrpp@hotmail.com

Decio Mettifogo Guerrero
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
deciomettifogo@gmail.com

Elías Escaff Silva
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
eescaff@gmail.com

La reinserción social de quienes han infringido la ley penal, ya sea que se trate de adultos o de adolescentes constituye un propósito declarado de las instituciones que se hacen cargo, en el caso de Chile, de la ejecución de las sanciones penales. Los significados asociados a la reinserción social son diversos, considerando quién lo utilice, el contexto en el que ello se realiza y las diferentes teorías que están a la base de la comprensión de la conducta delictiva[75]. Es particularmente interesante el giro que le da la ley de responsabilidad penal adolescente cuando indica en el artículo 20 de la ley 20.084, que las "sanciones y consecuencias que esta ley establece tienen por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social"[76]. La incorporación del concepto integración social es inédito en el sector Justicia, para la fecha en la que se dictó dicha norma.

Es claro que cualquiera sea la denominación que se utilice para dar cuenta del cambio que puedan tener personas que cumplen su sanción penal, es poco probable que ocurra durante la ejecución de la sanción directamente. Tal como

---

75 Ahumada, H. y Grandón, P. (2015). "Significados de la reinserción social en funcionarios de un centro de cumplimiento penitenciario". *Psicoperspectivas*, 14(2), 84-95. DOI: https://dx.doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL14-ISSUE2-FULLTEXT-536

76 Ministerio de Justicia (2005). Ley 20084. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=244803

se señala en el informe final del proyecto Pasos, iniciativa pionera en procesos de acompañamiento post sanción penal para adolescentes infractores de la ley penal una cuestión poco desarrollada hasta el año 2013, es el trabajo que se realiza "una vez que los adolescentes finalizan su sanción penal; ello constituye un vacío relevante atendiendo a que ese período es particularmente crítico para consolidar las intervenciones realizadas durante la ejecución de la sanción penal y para apoyar el proceso de reinserción"[77]. Por ello, el énfasis que se dará a este trabajo en relación a los procesos de reinserción o de integración social, es lo que puede ocurrir en procesos de acompañamiento post-sanción penal.

Algunos años más tarde se realiza un proyecto piloto financiado por la Intendencia de la Región Metropolitana, que plantea como uno de sus objetivos el "instalar un modelo de gestión municipal integral y estandarizado para abordar el proceso de transición a la comunidad de personas actualmente sujetas al control de Gendarmería, siendo fundamental para aquello capacitar en reinserción social y dotar a los equipos municipales de las competencias técnicas necesarias para su apropiada ejecución"[78]. Constituye una experiencia inédita de acompañamiento post sanción penal, esta vez con adultos, realizada en diez municipios de la Región Metropolitana y que recoge varias otras experiencias como la del Programa Volver a Confiar, diseñado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

Tanto las modificaciones a la ley de libertad condicional, que robustecen la medida, incorporando un delegado de libertad condicional[79] como la ley 21.527 que incorpora en forma explícita por primera vez en el ámbito de la justicia juvenil la noción de acompañamiento post-sanción penal[80] permiten desarrollar un proceso muy amplio de reflexión sobre los alcances, contenidos, finalidades y oportunidades que representan ambas iniciativas públicas para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan efectivamente a un fortalecimiento de las oportunidades de integración social para personas (adolescentes o adultos) que han cumplido una sanción penal.

Estos procesos no están exentos de dificultades en su diseño e implementación, por lo que abordar esta temática en esta oportunidad, busca abrir una conversación de manera amplia y participativa, invitando a decisores de la política pública a involucrarse en ello y de manera más amplia a diversos actores, académicos y de la sociedad vivir a involucrarse en el seguimiento, evaluación y proyección del trabajo que pueda realizarse en el acompañamiento post-sanción penal.

77 Arévalo, C., Gómez, F., Mettifogo, D., Montedónico, S. y Silva, L. (2013). *Informe final Diseño de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local en la Comuna de Peñalolén*. Fondo Nacional de Seguridad Pública.

78 Intendencia de Santiago (2018). *Manual de Procedimientos. Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción*. Programa de Reinserción Volver a Empezar.

79 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Ley 21124. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1127989

80 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). Ley 21527. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1187684

Contexto e importancia del problema

La comprensión de las razones por la que las personas dejan de delinquir, constituye un objeto de estudio relativamente reciente, dado que la criminología prácticamente desde su nacimiento se centró en el análisis de por qué se delinquía y qué llevaba a que ese comportamiento se mantuviera soslayando la pregunta respecto de por qué las personas dejaban de delinquir.

Es en las últimas décadas, particularmente a partir de los estudios de Laub y Sampson, entre otros que la interrogante comienza seriamente a considerarse en estudios criminológicos y comienzan a emerger respuestas sorprendentes, como el que la gran mayoría de quienes, han delinquido en la adolescencia, posteriormente no lo siguen haciendo, en el transcurso de su vida, incidiendo en ello distintos factores, los que son en ocasiones muy distintos de aquellos que llevaron a que estas personas se iniciaran en carreras delictivas.[81].

Surge de esta manera una muy prolífica literatura sobre el entendimiento del cambio y de las razones por la que las personas llegan a delinquir, en un camino tortuoso, no lineal, con grandes dificultades y desafíos para quienes lo emprenden. En los textos señalados puede encontrarse una gran cantidad de información para quienes deseen profundizar en la temática del desistimiento delictivo. Este desarrollo se ha ido profundizando en los últimos años y ha permitido la formulación de diversas preguntas y temáticas que la criminología tradicional no había abordado.

Entre los factores identificados para que se produzca un cambio y se favorezcan procesos de integración social o reinserción social, como se prefiera nominar al cambio que se espera que se alcance, figura el de la percepción

81 Laub, J. & Sampson, R. (2001). "Understanding desistance from crime". *Crime and Justice*, 28, 1-69.

Laws, R. & Wards, T. (2010). *Desistance from Sex Offending. Alternatives to throwing away the keys*. The Guilford Press. New York, Estados Unidos.

LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S. & Bushway, S. (2008). "The "Chicken and Egg" of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime". *European Journal of Criminology*, 5, 131-160. DOI: 10.1177/1477370807087640

Maruna, S. (1999). "Desistance and Development: The Psychosocial Process of Going Straight". *British Society of Criminology Proceedings*, 2, 1-25.

McNeill, F. (2006). "A desistance paradigm for offender management". *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

de cambio de profesionales del sistema de intervención con quienes cumplen penas privativas de libertad. En una investigación realizada hace algunos años, en la que se entrevistó a profesionales de un centro privativo de libertad del Servicio Nacional de Menores, en relación con sus percepciones de cambio de los adolescentes con quienes trabajaban, el resultado es bastante desalentador al revisar algunas de las conclusiones del estudio.

Si bien los profesionales identifican varios de los factores involucrados en los procesos de cambio, lo que se corresponde con lo que la literatura especializada señala, no se logra establecer con claridad cómo se relacionan entre sí estos factores y, lo que resulta más decidor es que si bien todos los profesionales entrevistados manifiestan creer en el cambio, sus estimaciones acerca de la probabilidad de que éste se produzca en aquellos con quienes trabajan es mínima[82]. Resulta evidente que sus expectativas pueden incidir en la visión que cada joven tiene sobre sus capacidades y posibilidades reales de cambio, tal como los enfoques del desistimiento plantean.

Quienes están a cargo de la ejecución de sanciones penales pueden promover el desarrollo de habilidades en las personas, facilitando el acceso a oportunidades, entregando apoyo; en definitiva, a las personas a cambiar sus estilos de vida y de esa manera actuando como verdaderos agentes de cambio, lo que ciertamente no ocurre si no se cree que el cambio es posible.

El desistimiento puede caracterizarse como un proceso multifactorial y dinámico[83] que ocurre en la interacción compleja entre el desarrollo vital de los individuos, cambios subjetivos, eventos externos asociados a ciertas transiciones de la vida, y la estructura social que brinda, en mayor o menor medida, las oportunidades para llevar a cabo un proceso de cambio[84].

De esta manera, los eventos que ocurren en la vida de los individuos, como hechos, no tendrían un valor predictivo en el éxito del desistimiento, sino que lo realmente importante es el significado que los sujetos atribuyen a estos eventos[85]. De modo similar, cambios subjetivos como la motivación o el desarrollo de autoeficacia pueden hacer que los individuos tomen ventaja de los eventos positivos que ocurren en sus vidas[86]. A nivel estructural, el desistimiento como construcción interaccional implica que quien desiste debe aceptar incorporarse a la sociedad convencional, pero también implica a su vez que la sociedad convencional debe aceptarlo a él y confiar en su potencial de cambio[87]. En ese sentido, el desistimiento es un proceso que no pertenece exclusivamente a quien emprende el camino del desistimiento, sino que también a la sociedad en la que se desenvuelve.

Estos aspectos debieran haber estado en la percepción de quienes intervienen con adolescentes infractores de la ley penal, en contextos de privación de libertad especialmente, pero como se señaló anteriormente ello no ocurría. Un trabajo posterior al mencionado, que recogió la percepción de profesionales en sanciones no privativas de libertad dio cuenta de un panorama muy distinto y en el que se visualizaban mejores posibilidades de cambio.

Una de las primeras experiencias de acompañamiento post-sanción con adolescentes es la que desarrolló un equipo interdisciplinario que ejecutó el proyecto Pasos[88]. En el marco del concurso del año 2012 y el de los dos años posteriores, del Fondo Nacional de Seguridad Pública, un equipo de investigadores de la Universidad de Chile, provenientes de distintas disciplinas como son la Psicología y la Antropología, se constituyó para presentar un proyecto, en la línea de estudios, que tuvo como objetivo diseñar y aplicar un programa piloto, a nivel integral y multidimensional de acompañamiento post-sanción para adolescentes infractores de ley a nivel local en la comuna de Peñalolén.

Como producto del proceso de trabajo el equipo identificó un conjunto de factores críticos de implementación en el ámbito de estrategias de trabajo con adolescente, con sus familias y con la comunidad; se destacaron asimismo las necesidades que los adolescentes requieren para el tema de la intervención, estableciéndose y se estableció el perfil de adolescentes para los cuales este programa podría ser más pertinente; en consonancia con lo que plantean teóricos del desistimiento se listaron algunos de los roles de instancias tanto públicas como privadas en el acompañamientos de los adolescentes en el

82 Mettifogo Guerrero, D., Reyes Rosales, M. y Vildósola Soto, V. (2018). "Percepciones de cambio de profesionales de una cárcel juvenil en Chile". *Universitas Psychologica*, 17(2), 1-15. DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy17-2.pcpc

83 Laub, J. & Sampson, R. (2001). "Understanding desistance from crime". *Crime and Justice*, 28, 1-69.

LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S. & Bushway, S. (2008). "The 'Chicken and Egg' of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime". *European Journal of Criminology*, 5, 131-160. DOI: 10.1177/1477370807087640

84 McNeill, F. (2006). "A desistance paradigm for offender management". *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

85 McNeill, F. (2006). "A desistance paradigm for offender management". *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

86 LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S. & Bushway, S. (2008). "The 'Chicken and Egg' of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime". *European Journal of Criminology*, 5, 131-160. DOI: 10.1177/1477370807087640

87 Wexler, D. (2001). "Robes and rehabilitation: how judges can help offenders make good". *Court review: the journal of the american judges association*, 38(1), 18-23. http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1208&context=ajacourtreview

88 Arévalo, C., Gómez, F., Mettifogo, D., Montedónico, S. y Silva, L. (2013). *Informe final Diseño de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local en la Comuna de Peñalolén*. Fondo Nacional de Seguridad Pública

acompañamiento post-sanción penal. Finalmente se construyeron un conjunto de indicadores que permitieran realizar tanto evaluaciones de proceso, como de resultados de estos programas. Constituye este trabajo un hito en la formulación de propuestas para favorecer la integración social.

Una publicación posterior de una investigación realizada en el marco del proyecto pasos da cuenta de los factores de transición hacia el desistimiento del delito y como dichos factores se vinculan con narrativas de cambio en el discurso de jóvenes infractores de ley penal que participaron del proyecto[89].

Por factores transicionales se entiende a aquellos que se observan durante el período de condena y contribuyen al desarrollo de un proceso de desistimiento del delito. Se estructuran en cuatro áreas: área laboral, la familia y las relaciones de pareja, el estilo de vida y la forma de afrontar el paso por el sistema penal[90]. Estos mismos autores establecen una categorización de los factores transicionales, en tres tipos: Vínculos Sociales, Apoyo Social y Aprendizaje[91]. Los vínculos sociales son aquellos que establecen las personas en proceso de cambio con roles convencionales como pueden ser la relación de pareja, la ocupación y las redes de amistades, entre otros. Estos podrían influir en el abandono de la actividad delictiva y reforzar la construcción de una nueva identidad[92]. Por apoyo social se entiende al entregado por parte de personas o instituciones. Estos pueden proveer tanto recursos materiales, como emocionales con los que resulta posible superar los obstáculos, que disminuyen el sentido de autoeficacia[93]. El aprendizaje se refiere a la experiencia privativa de libertad que pudieran haber tenido los sujetos y que debe ser considerada, para propender a su resignificación.

Las narrativas de cambio constituyen una estrategia muy útil que permite conocer y describir cómo los sujetos vivencian y ven a sí mismos y sus circunstancias, es sus procesos de cambio. Asimismo, constituyen una metodología que da cuenta, en el caso de las narrativas asociadas al desistimiento de la actividad delictiva, que se estructuran a partir de dos componentes; la identidad y la autoeficacia. La identidad implica una ruptura con el pasado, sostenida a partir de una autodefinición como personas que se han desvinculado de la actividad delictiva como estilo de vida, es decir, se busca consolidar un cambio significativo, en que las personas adquieren un sentido de agencia expresado en la voluntad de cambio explicitada y evaluando los costos y perjuicios de la actividad delictiva. En estas narrativas de cambio emergen también la fijación de objetivos de vida, estableciendo proyectos familiares y laborales desligados del delito[94].

Por otra parte, en las narrativas de cambio también se hace presente la noción de autoeficacia que aparece cuando se es capaz de superar la percepción de que se encuentra a la deriva de las circunstancias y comienza a verse a sí mismo como un sujeto que puede vencer los obstáculos para abandonar la actividad delictiva[95].

En relación con experiencias de acompañamiento post-sanción penal con adultos, cabe mencionar al programa Volver a empezar, iniciativa financiada por la Intendencia de la Región Metropolitana y coordinada por la Seremi de Justicia de la Región Metropolitana, durante los años 2017 y 2018. La ejecución del programa estuvo a cargo de la Fundación Tierra de Esperanza y participaron en esta iniciativa varios académicos de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Chile. En esta experiencia es posible destacar varios elementos interesantes que favorecen la integración social.

Se menciona, por ejemplo, que la reinserción social se concibe como la recuperación progresiva de vínculos con personas, grupos e instituciones, por parte de sujetos que retornan a espacios cotidianos de interacción social después de vivir un período de privación de libertad o de haber cumplido una condena, y cumple con los objetivos de favorecer la integración del infractor de ley y de mejorar la seguridad pública, estableciendo una línea de continuidad con otras iniciativas como fue el Programa Volver a Confiar, desarrollado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Se indica asimismo que uno de los momentos más críticos y de mayor vulnerabilidad de este proceso, es cuando el penado debe enfrentar el retorno a la libertad, lo que plantea como desafío el desarrollar un conjunto estructurado y sistemático de acciones orientadas a facilitar la transición a la comunidad. Vuelve a aparecer acá el desafío de participación de diversos actores del mundo público, privado,

89 Mettifogo Guerrero, D., Reyes Rosales, M. y Vildósola Soto, V. (2018). "Percepciones de cambio de profesionales de una cárcel juvenil en Chile". *Universitas Psychologica*, 17(2), 1-15. DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy17-2.pcpc

90 Cid, J. y Martí, J. (2011). "El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos" (Documentos de trabajo). http://83.247.129.61/docs/Justicia/Documents/A RXIUS/SC_3_175_11_cast.pdf

91 Cid, J. & Martí, J. (2012). "Turning points and returning points: Understanding the role of family ties in the process of desistance". *European Journal of Criminology*, 9(6), 603-620.

92 Cid, J. y Martí, J. (2011). El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos (Documentos de trabajo). http://83.247.129.61/docs/Justicia/Documents/A RXIUS/SC_3_175_11_cast.pdf

93 Cid, J. y Martí, J. (2011). El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos (Documentos de trabajo). http://83.247.129.61/docs/Justicia/Documents/A RXIUS/SC_3_175_11_cast.pdf

94 Mettifogo, D., Arévalo, C., Gómez, F., Montedónico, S. y Silva, L. (2015). "Factores transicionales y narrativas de cambio en jóvenes infractores de ley: Análisis de las narrativas de jóvenes condenados por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente". *Psicoperspectivas*, 14(1), 77-88. http://www.psicoperspectivas.cl

95 Cid, J. y Martí, J. (2011). *El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos (Documentos de trabajo)*. http://83.247.129.61/docs/Justicia/Documents/A RXIUS/SC_3_175_11_cast.pdf

no gubernamental, académico y de la sociedad civil. De manera innovativa, se plantea la relevancia de realizar gestiones territoriales para la reinserción social, involucrando la coordinación intersectorial, y la activación y potenciación de redes público/privadas. Esta experiencia se concretó en diez municipios de la Región Metropolitana de las instancias recién mencionadas[96].

Se desarrolla producto de este trabajo un modelo de gestión municipal integral y estandarizado para abordar el proceso de transición a la comunidad de personas sujetas al control de Gendarmería, que involucró la capacitación en temáticas de reinserción social, entregando a los equipos municipales un conjunto de competencias técnicas necesarias para su apropiada ejecución. Asimismo, se trabajó directamente con personas que residían en los diez municipios seleccionados y con sus grupos de referencia. Se plantea que iniciativas de este tipo pueden permitir la promoción de un diálogo sobre la implementación de programas de reinserción social a nivel local, en los que el acompañamiento post-sanción penal es un eje fundamental.

Análisis de política: atisbos de un cambio hacia intervenciones locales, situadas y con participación de los diversos involucrados

Resulta interesante al analizar la formulación de normativa en torno a la reinserción social, lo establecido en el artículo 20 de la ley 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente que establece que la sanción que se aplique forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social. Es primera vez que en el sector Justicia se utiliza este término, siendo el más habitual el de reinserción social. Son conocidas las limitaciones de términos como rehabilitación, reinserción social, pues dan como supuesto el que la persona ya contaba previamente con una inserción social y se trataría de volver a aquello. La trayectoria de muchas de las personas condenadas, tanto en el caso de adultos como de adolescentes infractores de la ley penal, pareciera no ser aquella. De allí el valor de un concepto como el de integración social. Constituye sin duda un avance, en la época en la que aparece[97]. En la actualidad el término integración social aparece con limitaciones, por cuanto pone el peso en la integración social, en el sujeto que debe alcanzarla y no da cuenta por completo de las adecuaciones del entorno. Quizás, si la discusión que llevó a la promulgación de la ley 20.084, se hubiese dado en este período el concepto acuñado en el artículo 20 pudiese haber sido el de inclusión social, que da cuenta de una manera más recíproca de acciones de los sujetos que buscan el cambio y adecuaciones de las instituciones que pueden favorecer ese proceso. Ello involucra, sin duda, una dimensión más cultural del cambio.

En este mismo orden de ideas, para efectos de la profundización de una política de integración social, es interesante la discusión planteada sobre agencia y estructura. Para Sautu, es de gran relevancia poder discutir, micro-social, estos dos conceptos claves. La agencia da cuenta de la capacidad de actores sociales para interpretar su mundo, decidir cursos de acción, y desarrollar comportamientos e interacción social. Por su parte, la estructura se muestra como el conjunto de condiciones en las cuales se desarrolla la acción social y la interacción, incorporadas significativamente por los sujetos en sus interpretaciones y comportamientos[98].

Las investigaciones de Margaret Archer profundizan al respecto entregando una solución a la relación entre estructura y agencia, buscando superar concepciones previas. Básicamente la propuesta consiste en entender que la relación debe establecerse en base a una influencia mutua, pero separando claramente los planos correspondientes a la agencia y a la estructura. Se procura visibilizar propiedades emergentes tanto de la agencia como de la estructura, las cuales se ubican en estratos distintos, siendo, por ende, diferentes e irreductibles. “La irreductibilidad significa que los diferentes estratos son por definición separables, precisamente porque hay propiedades y poderes que solo pertenecen a cada uno de ellos y cuya emergencia mutua es precisamente la justificación de su diferenciación como estratos”[99].

De esta manera, la propuesta de Archer establece que la agencia y la estructura constituyen estratos distintos de los cuales emergen propiedades y poderes que no pueden diluirse entre sí, razón por la cual se supera cualquier tipo de *conflacionismo*. Se plantea que ni la estructura ni la agencia son inmutables, si no que se generan propiedades emergentes de manera recíproca que van afectando a ambas partes. Sin embargo, los efectos de la estructura sobre la agencia no afectan de manera directa a las personas, si no que esto ocurre a través de una mediación. De allí la centralidad que adquieren el diseño de programas específicos de acompañamiento post-sanción penal, como instrumentos de política pública que comienzan a emerger en el escenario nacional.

Desde un enfoque de desistimiento, el trabajo con condenados o ex-condenados debe estar estructurado sobre el conocimiento respecto de los elementos que contribuyen a la disminución de la actividad delictiva, indagando respecto de

96 Intendencia de Santiago (2018). *Manual de Procedimientos. Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción*. Programa de Reinserción Volver a Empezar.

97 Ministerio de Justicia (2005). Ley 20084. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=244803

98 Sautu, R. (2014). “Agencia y estructura en la reproducción y cambio de las clases sociales”. *Revista THEOMAI / THEOMAI Journal. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo / Critical Studies about Society and Development*, 29.

99 Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.

las vinculaciones entre agencia, estructura, reflexividad e identidad que otorgan insumos para la comprensión de cómo y por qué ex-condenado logran modificar sus conductas. Más aún, el conocimiento sobre los procesos en los cuales se aloja el desistimiento es un predecesor clave para el desarrollo de modelos prácticos[100]. Esto debido a que las intervenciones deben, precisamente, promover la capacidad de agencia y reflexividad, en base a relaciones comprensivas y respetuosas que centren la atención en las oportunidades del medio y del mismo sujeto —relevando sus motivaciones y capacidades—-, de manera de aprovechar las fortalezas, resolver las necesidades y enfrentar los riesgos[101].

En este contexto, es posible relevar por una parte las importantes transformaciones que ha tenido Gendarmería de Chile, en la implementación de las modificaciones de la ley de libertad condicional, que permite contar con profesionales que acompañan el proceso de cambio en quienes han dejado la prisión[102]. Se cuenta con un diseño mucho más robusto, para la ejecución de la libertad condicional que va mucho más allá de concepciones previas de control, basadas en la firma del sujeto, sin ningún tipo de intervención. El contar con profesionales formados, con un equipo de supervisores que acompañan a los profesionales representa un esfuerzo significativo por parte de la institución de Gendarmería de Chile que permite instalar un conjunto de condiciones para que las relaciones entre agencia y estructura, señaladas previamente puedan jugar efectivamente.

En el caso del sistema de responsabilidad penal juvenil, la ley 21.527, que crea el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, incorpora avances en materia de acompañamiento post-sanción penal. Uno de los mayores avances es el establecimiento de un modelo de intervención especializado, que incorpora acciones desde la dictación de la sanción o medida por el tribunal hasta el **acompañamiento voluntario posterior al egreso**, lo que establece normativamente procesos que anteriormente habían tenido el carácter de iniciativas pilotos[103].

Este acompañamiento se menciona como parte de la fase post egreso, es decir, una vez ejecutada la sanción penal. Por ello, tiene un carácter voluntario pues no es exigible como parte de la ejecución de la sanción penal. Es parte del proceso general de la intervención, la que se ejecuta directamente por un equipo de trabajo con dependencia en las respectivas Direcciones Regionales

100 McNeill, F. (2006). "A desistance paradigm for offender management". *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

101 McNeill, F. (2006). "A desistance paradigm for offender management". *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

102 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Ley 21124. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1127989

103 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). Ley 21527. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1187684

del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. El diseño es un tanto débil, considerando la rica experiencia con la que se cuenta de la experiencia comparada y la ya realizada en nuestro país, como la del Proyecto Pasos, que se replicó posteriormente en la región de Coquimbo.

Una cuestión adicional a lo ya señalado es la necesidad de incorporar un enfoque de género en el diseño de las iniciativas. En este sentido el trabajo sobre el Desistimiento delictual en mujeres chilenas que han estado privadas de libertad, constituye en sí un marco de referencia a profundizar en la operatividad de propuestas tanto con adolescentes infractoras de la ley penal, como de mujeres adultas[104].

PROYECCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Los antecedentes señalados previamente tanto desde el punto de vista de los enfoques de desistimiento como de experiencias concretas en el caso de Chile, permiten identificar un conjunto de desafíos de la política pública, en materia de acompañamiento post-sanción penal, que se presentan a continuación:

1. **Sistematizar la información proveniente de la implementación de experiencias de acompañamiento post-sanción penal** que forman ya parte del sistema de ejecución de penas tanto en el caso de adolescentes infractores de la ley penal como de adultos que están bajo la custodia de Gendarmería de Chile. Este proceso resulta fundamental a los efectos de generar diálogo y poder potenciar la profundización de estas iniciativas.

2. **Formación especializada de quienes intervienen** previniendo de esa manera una tendencia a la burocratización en la implementación de estas iniciativas. Se cuenta con un corpus de conocimiento muy robusto sobre la temática, junto con experiencias prácticas que deben permitir avanzar en intervenciones complejas y altamente especializadas.

3. **Establecer alianzas estratégicas** entre universidades y servicios públicos encargados de la integración social de personas que han recibido una condena, de manera de disponibilizar el uso de la información, favoreciendo un mayor involucramiento de profesionales jóvenes en la temática.

4. **Diseminar ampliamente el conjunto de experiencias realizadas**, de modo que se contribuya a generar un diálogo lo más amplio posible que

104 Pérez-Luco, R., Chitgian-Urzúa, V. y Mettifogo-Guerrero, D. (2019). "Desistimiento delictual en mujeres chilenas que han estado privadas de libertad". *Revista Criminalidad*, 61(2), 59-78.

establezca como eje de discusión pública, la integración social. Ello es muy necesario en momentos en que los discursos punitivistas se expresan casi sin límites y sin ninguna evidencia que los sustente.

5. **Recoger las diversidades de diversa índole en la implementación de los programas en curso** considerando que la expresión de la criminalidad no es homogénea a lo largo del país, por lo que se esperaría que los procesos de integración social también sean disímiles y adquieran cualidades particulares en función de los territorios, del género, de las estrategias de intervención, de las competencias regionales, entre otros aspectos a considerar.

6. **Evaluar el impacto de los programas de acompañamiento post-sanción penal** resulta un imperativo necesario desde el punto de vista técnico y ético. No resulta suficiente las evaluaciones de proceso que se llevan a cabo o de resultados de las intervenciones de seguimiento post-penal. Estas evaluaciones junto con los impactos pueden permitir un rediseño futuro de iniciativas que emergen recientemente y que requieren de una consolidación en su eficacia y eficiencia.

REFERENCIAS

Ahumada, H. y Grandón, P. (2015). “Significados de la reinserción social en funcionarios de un centro de cumplimiento penitenciario”. *Psicoperspectivas*, 14(2), 84-95. DOI: https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol14-issue2-fulltext-536

Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Ed. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.

Arévalo, C.; Gómez, F., Mettifogo, D., Montedónico, S. y Silva, L. (2013). *Informe final Diseño de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local en la Comuna de Peñalolén*. Fondo Nacional de Seguridad Pública.

Cid, J. y Martí, J. (2011). *El proceso de desistimiento de las personas encarceladas. Obstáculos y apoyos (Documentos de trabajo)*. http://83.247.129.61/docs/Justicia/Documents/A RXIUS/SC_3_175_11_cast.pdf

Cid, J. y Martí, J. (2012). “Turning points and returning points: Understanding the role of family ties in the process of desistance”. *European Journal of Criminology*, 9(6), 603-620.

Intendencia de Santiago (2018). *Manual de Procedimientos. Modelo de Gestión de Casos para la Reinserción*. Programa de Reinserción Volver a Empezar.

Laub, J. & Sampson, R. (2001).”Understanding desistance from crime”. *Crime and Justice*, 28, 1-69.

Laws, R. & Wards, T. (2010). *Desistance from Sex Offending. Alternatives to throwing away the keys*. The Guilford Press. New York, Estados Unidos.

LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S. & Bushway, S. (2008). “The ‘Chicken and Egg’ of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime”. *European Journal of Criminology*, 5, 131-160. DOI: 10.1177/1477370807087640

Maruna, S. (1999). “Desistance and Development: The Psychosocial Process of Going Straight”. *British Society of Criminology Proceedings*, 2, 1-25.

McNeill, F. (2006). “A desistance paradigm for offender management”. *Criminology and criminal Justice*, 6(1), 39-62. DOI: 10.1177/1748895806060666

Mettifogo, D., Arévalo, C., Gómez, F., Montedónico, S. y Silva, L. (2015). “Factores transicionales y narrativas de cambio en jóvenes infractores de ley: Análisis de las narrativas de jóvenes condenados por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente”. *Psicoperspectivas*, 14(1), 77-88. http://www.psicoperspectivas.cl

Mettifogo Guerrero, D., Reyes Rosales, M. y Vildósola Soto, V. (2018). "Percepciones de cambio de profesionales de una cárcel juvenil en Chile". *Universitas Psychologica*, 17(2), 1-15. DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy17-2.pcpc

Ministerio de Justicia (2005). *Ley 20084*. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=244803

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). *Ley 21124*. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1127989

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2023). *Ley 21527*. https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1187684

Pérez-Luco, R., Chitgian-Urzúa, V. y Mettifogo-Guerrero, D. (2019). "Desistimiento delictual en mujeres chilenas que han estado privadas de libertad". *Revista Criminalidad*, 61(2), 59-78

Sautu Ruth (2014). "Agencia y estructura en la reproducción y cambio de las clases sociales". *Revista THEOMAI / THEOMAI Journal. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo / Critical Studies about Society and Development*, 29

Wexler, D. (2001). "Robes and rehabilitation: how judges can help offenders make good". *Court review: the journal of the american judges association*, 38(1), 18-23. http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1208&context=ajacourtreview

VI. SALUD PÚBLICA

La salud pública constituye un pilar del desarrollo social y económico, enfrentando actualmente desafíos crecientes asociados al envejecimiento poblacional, el aumento de enfermedades crónicas, la inequidad territorial y la exposición a crisis sanitarias globales. Estos retos se entrelazan con transformaciones tecnológicas y sociales que requieren modelos innovadores de gestión, prevención y cuidado, capaces de atender las necesidades de poblaciones diversas en contextos complejos y dinámicos. La salud, concebida como un bien público integral, no puede abordarse de manera aislada, sino como un componente estrechamente vinculado a los determinantes sociales, económicos y ambientales que configuran las condiciones de vida y la cohesión territorial.

El sistema sanitario chileno evidencia brechas estructurales que limitan su eficiencia y equidad. La segmentación entre los sectores público y privado, la fragmentación de los servicios y el escaso uso de información basada en evidencia restringen la capacidad del sistema para implementar políticas efectivas. Esto se traduce en deficiencias de cobertura preventiva, baja adherencia a tratamientos y dificultades de acceso a servicios esenciales, especialmente entre grupos vulnerables como personas mayores, migrantes y comunidades rurales. A ello se suma la falta de coordinación entre actores, la escasa integración tecnológica y la limitada innovación en procesos administrativos y clínicos, factores que reducen la efectividad de las políticas sanitarias y dificultan la traducción de los esfuerzos institucionales en bienestar tangible para la población.

La línea de innovación "Salud Pública" del CLIPP aborda estos desafíos mediante un enfoque integral que articula economía de la salud, gestión de datos, innovación tecnológica y diseño de políticas públicas. Su objetivo es fortalecer la capacidad del sistema sanitario para responder de manera equitativa, eficiente y resiliente ante las transformaciones demográficas, epidemiológicas y sociales. La línea centra su trabajo en la gobernanza sanitaria, el acceso equitativo a los servicios, la salud mental comunitaria y la promoción de un envejecimiento saludable, integrando metodologías participativas, tecnologías digitales y análisis predictivo. Asimismo, incorpora perspectivas de género, interculturalidad y territorialidad, reconociendo que la efectividad de la acción sanitaria depende de su adaptación a los contextos sociales, culturales y económicos en que se implementa.

Los aportes de estas iniciativas se proyectan en distintos niveles. Conceptualmente, promueven la comprensión de la salud como un derecho social y un componente central del desarrollo humano, integrando la atención sociosanitaria con la educación, el bienestar social y la participación comunitaria. Esto implica el desarrollo de instrumentos de autoobservación que optimizan recursos, facilitan la toma de decisiones y permiten evaluar la efectividad organizacional. Asimismo, se impulsa una lógica que articula modelos de atención primaria adaptativa, programas de prevención integral y sistemas de información que apoyan decisiones en tiempo real. Desde esta perspectiva, la innovación en salud pública no se limita al avance tecnológico, sino que busca transformar procesos, reducir inequidades y fortalecer la gobernanza para construir sistemas más humanos, eficientes y sostenibles.

"Acelerar el ritmo lento en salud: los 'empujones' que necesita la política pública", elaborado por Fabián Duarte (Departamento de Economía, Universidad de Chile) y Álvaro Jiménez-Molina (Facultad de Psicología y Humanidades, Universidad San Sebastián), propone un enfoque innovador para cerrar la brecha de la "última milla" en salud, a través del rediseño de la arquitectura de decisión de los programas existentes mediante herramientas de la psicología y la economía del comportamiento. En lugar de crear nuevas iniciativas, plantea la incorporación de intervenciones simples, de bajo costo y altamente escalables —los denominados *nudges* o pequeños empujones— que facilitan decisiones saludables sin restringir la autonomía individual. El aporte central de este *policy brief* consiste en ofrecer siete recomendaciones concretas que pueden acelerar la implementación de la política sanitaria, mejorar la prevención y optimizar el uso de recursos públicos. En diálogo con los otros *policy briefs* de esta sección, enfatiza la necesidad de situar el comportamiento en el centro de la política de salud, generando impactos inmediatos en asistencia, adherencia y cobertura preventiva, al mismo tiempo que beneficios sostenibles para un sistema más eficiente y cercano a las necesidades reales de la población.

"Procedimiento de atención sociosanitario del Hospital Eloísa Díaz I. de La Florida" fue elaborado por Gonzalo Leiva Rojas y Maritza Ortega Palavecinos, directivos del Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz I. La Florida; Estefanía Vilches, gestora de transferencia del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) de la Universidad de Chile; y Susana Quezada Labreaux, consultora internacional y asesora de incidencia, presentan una experiencia de gestión integrada. Este procedimiento articula la atención médica de urgencias mediante un enfoque sociosanitario, incorporando la labor de profesionales de trabajo social y utilizando el IME como herramienta de autoobservación.

"Atención primaria preparada para las crisis sociosanitarias: cómo responder a las necesidades de las personas mayores" elaborado por un equipo interdisciplinario encabezado por Alejandra Fuentes-García, Paulina Osorio-Parraguez, Catalina Arteaga-Aguirre, Juan Ilabaca Mendoza, Ignacia Navarrete Luco, María Gracia Salamanca García y Constanza Biscarra Mc-Naughton, propone un marco integral para fortalecer la preparación y respuesta de la Atención Primaria de Salud (APS) frente a crisis que impactan con especial fuerza a las personas mayores. El documento articula perspectivas provenientes de la salud pública, la antropología, la sociología y la gestión de redes asistenciales, lo que otorga una mirada amplia y situada de las necesidades de este grupo social en contextos críticos. Su aporte central es ofrecer lineamientos que, desde la experiencia chilena, subrayan el rol de la APS no solo como puerta de entrada al sistema sanitario, sino también como primera línea de protección social y comunitaria en escenarios de vulnerabilidad. En diálogo con los desafíos del envejecimiento poblacional y las crecientes exigencias de resiliencia institucional, este *policy brief* pone de relieve la urgencia de consolidar respuestas oportunas, inclusivas y culturalmente pertinentes para garantizar el derecho a la salud de las personas mayores en tiempos de crisis.

"Innovando la entrega de información de salud a mujeres migrantes en Chile", elaborado por un equipo interdisciplinario integrado por Caterine Galaz V., Mauricio Cerda, Silvana Castillo, Paul Délano, Catalina Gutiérrez, Fabián Issi y Sofía Bravo, aborda un desafío crítico para el sistema sanitario: garantizar el acceso a información de salud clara, pertinente y culturalmente adecuada para mujeres migrantes. A partir del proyecto I+D "Recursos digitales de información en salud para mejorar el alcance del Programa Apoya Mujer Migrante" (VID-Desafíos Públicos 2024), el documento propone un dispositivo digital inteligente y amigable que difunda información fidedigna, en línea con los objetivos de salud 2030 y el Plan de Humanización en Salud del MINSAL. El aporte central reside en situar la perspectiva de género e interculturalidad como componentes esenciales para transformar la relación entre las instituciones de salud y las mujeres migrantes, favoreciendo un trato digno y una mayor equidad en el acceso a la información sanitaria. Así, este *policy brief* no solo propone una herramienta tecnológica innovadora, sino también un cambio de enfoque hacia políticas públicas que reconozcan la diversidad de experiencias y necesidades en el campo de la salud.

Finalmente, ***"Perspectiva transdisciplinaria y el rol de la odontogeriatría en el propósito público"***, elaborado por un equipo de la Facultad de Odontología y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile —integrado por Marcela Farías Vergara, Nataly Cajas Cajas, Varinia Reyes Bórquez, Macarena Miranda Viorklumds y Jesús Santorcuato Muñoz—, aborda el desafío de adaptar los sistemas de salud a las necesidades de una población que envejece aceleradamente. Desde una mirada que combina la odontología, las ciencias sociales y la innovación pública, el documento propone incorporar la odontogeriatría como

eje estructural del envejecimiento saludable, articulando formación profesional, modelos de atención equitativos y participación comunitaria. A través de medidas concretas como el tamizaje bucal en el Examen de Medicina Preventiva del Adulto Mayor, los pilotos de atención domiciliaria y la creación de un Diplomado en Odontogeriatría Comunitaria. Este *policy brief* invita a repensar la salud oral como parte integral del derecho al cuidado y a orientar la innovación hacia fines colectivos, donde el bienestar y la dignidad de las personas mayores se transformen en propósito público.

1. ACELERAR EL RITMO LENTO EN SALUD: LOS “EMPUJONES” QUE NECESITA LA POLÍTICA PÚBLICA

Fabián Duarte Vásquez
Departamento de Economía,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-0321-7427
fabduarte@fen.uchile.cl

Álvaro Jiménez-Molina
Facultad de Psicología y Humanidades
Observatorio de Salud USS,
Universidad San Sebastián
https://orcid.org/0000-0002-5621-9322
alvaro.jimenez@uss.cl

PRESENTACIÓN

Aunque el sistema de salud chileno ha logrado avances estructurales relevantes —como el AUGE/GES, protección financiera para ciertas patologías, programas preventivos y una Atención Primaria extendida en el territorio—, persiste una brecha crítica y costosa: la “última milla”. Aun con prestaciones gratuitas o garantizadas, continúan existiendo inercias o fricciones cotidianas que limitan la asistencia a citas, el uso de exámenes y la adherencia terapéutica. Este desfase no se explica solo por recursos: responde a políticas diseñadas bajo el supuesto —equivocado— de que, con información y acceso, las personas decidirán de forma racional y oportuna sobre su salud.

Las decisiones en salud están profundamente influidas por sesgos cognitivos que abren una brecha entre la intención y la acción. Este *policy brief* propone un giro pragmático para cerrar la brecha de la “última milla” en salud: rediseñar la arquitectura de decisión de los programas existentes con herramientas de la psicología y economía del comportamiento. No se trata de crear nuevos programas, sino de implementar intervenciones simples, de bajo costo y altamente escalables —los llamados “*nudges*” o pequeños empujones— que faciliten elecciones beneficiosas para la salud sin restringir la autonomía individual.

Además de discutir los supuestos y las aplicaciones potenciales de este enfoque, y de presentar evidencia chilena en prevención del cáncer de mama y del suicidio,

proponemos siete recomendaciones que pueden operar como una hoja de ruta para incorporar esta evidencia en la política sanitaria, acelerar resultados y optimizar el uso de recursos públicos.

Poner el comportamiento en el centro de la política de salud puede generar impactos inmediatos —como mayor asistencia, adherencia y mejor cobertura preventiva— y beneficios sostenibles en un sistema que opera al ritmo de la vida real.

1. LA BRECHA DE LA "ÚLTIMA MILLA" EN SALUD

En las últimas décadas, el sistema de salud chileno ha alcanzado transformaciones estructurales notables y hoy dispone de una arquitectura de políticas públicas robusta y reconocida. Hitos como el plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE/GES), que desde 2005 marcó un precedente en derechos garantizados en salud; la Ley Ricarte Soto, que asegura protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo; la extensión del postnatal parental, con claros beneficios en salud materno-infantil; y el Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI), referente regional, han impulsado avances significativos que se reflejan en indicadores comparables a los de países desarrollados, como una esperanza de vida cercana a los 80 años (OCDE, 2023). Sin embargo, esta arquitectura convive con una realidad persistente y frustrante: las brechas críticas que los grandes cambios estructurales no han logrado cerrar. Aun con programas y cobertura disponibles, una parte relevante de la población no accede de manera efectiva a los servicios, lo que se traduce en problemas crónicos como las listas de espera y en un gasto de bolsillo que alcanza casi un tercio del gasto total en salud, muy por encima del promedio de la OCDE[1]. Esta desconexión entre la oferta garantizada por el Estado y el acceso efectivo de las personas configura la llamada "brecha de la última milla": contamos con las carreteras construidas, pero fallamos en el tramo decisivo que permite a las personas llegar a su destino en salud.

La respuesta tradicional a las brechas en salud ha estado marcada por grandes reformas legislativas, debates presupuestarios prolongados y la creación de nuevos programas que tardan años en implementarse (como los intentos de reformar el sistema de Isapres, la tramitación de la Ley de Fármacos o la discusión sobre la unificación de los fondos de salud), procesos necesarios pero desalineados con la urgencia de la "última milla". Mientras tanto, la población enfrenta las consecuencias de esta inercia: la inasistencia a consultas con especialistas se mantiene entre 15% y 20%, lo que implica miles de horas médicas desperdiciadas que podrían aliviar las listas de espera[2]; la cobertura del Papanicolaou permanece bajo el 70% y la de mamografía apenas supera el 50%, cifras insuficientes para impactar en la detección precoz del cáncer[3]; y la adherencia a tratamientos para enfermedades crónicas como hipertensión o diabetes tipo 2 sigue siendo deficiente[4]. En conjunto, estos indicadores reflejan un sistema atrapado en reformas lentas, mientras persisten fricciones que afectan directamente el acceso y los resultados en salud.

La ineficacia de la "última milla" tiene un origen complejo y multifactorial, vinculado a barreras estructurales, económicas y geográficas que dificultan el acceso efectivo. Para muchas personas, conseguir una cita implica madrugar para hacer fila en un consultorio, recorrer largas distancias desde zonas rurales o asumir costos de transporte y horas de trabajo no remuneradas. A ello se suman las listas de espera de meses o incluso años, que terminan desincentivando la búsqueda de atención y empujan a quienes pueden costearlo hacia el sistema privado.

Uno de los factores que explica la ineficacia de muchas políticas de salud es que suelen partir de un supuesto equivocado: asumir que las personas actúan racionalmente y que, al disponer de información y acceso, tomarán siempre la decisión óptima para su bienestar. Bajo esta lógica, un folleto informativo debería ser suficiente para cambiar hábitos alimenticios, un recordatorio genérico debería garantizar la asistencia a una cita, o un paciente crónico debería manejarse proactivamente en la burocracia para obtener sus medicamentos. La evidencia demuestra lo contrario: aun con citas agendadas, transporte asegurado y prestaciones gratuitas, muchas personas olvidan citas, postergan indefinidamente exámenes, sienten aprensión para consultar a un profesional de salud, se abruman ante la complejidad burocrática o simplemente se dejan llevar por la inercia[5]. Esto no solo evidencia la distancia entre el diseño de las políticas y el comportamiento real, sino que también acarrea consecuencias como deterioro en la salud de las personas, junto con mayores costos y un uso ineficiente de los recursos de los sistemas de salud[6]. En salud pública, esto se puede traducir en campañas de vacunación poco efectivas, con baja cobertura en grupos críticos,

1 A mediados de 2024, las listas de espera para consultas de especialidad no incluidas en el GES superaban los 2,2 millones de personas (MINSAL, 2024).

2 CMM (2022). "Soluciones tecnológicas basadas en aprendizaje de máquinas para disminuir el ausentismo en citas médicas".

3 Ministerio de Salud de Chile (2022). *Cobertura de Exámenes de Medicina Preventiva*. Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).

4 Ministerio de Salud de Chile (MINSAL) (2017). *Encuesta Nacional de Salud 2016-2017*.

5 Lindsay, C., Baruffati, D., Mackenzie, M., Wilson, P., Thompson, L. & Mercer, S. W. (2024). "Understanding the causes of missingness in primary care: A realist review". *BMC Medicine*, 22(1), 235.

6 Levin, S. P. (2013). "The Unintended Consequences of Health Policy". En: *The Healthcare Handbook: A Guide to the Health Care System*. Springer.

Gollwitzer, P. M. & Sheeran, P. (2006). "Implementation intentions and goal achievement: A meta-analysis of effects and processes". En: M. P. Zanna (Ed.). *Advances in*

o iniciativas de promoción de hábitos saludables que no logran generar cambios sostenidos en la población[7].

El comportamiento constituye un determinante central de la salud física y mental, ya que influye en decisiones cotidianas como la alimentación, la actividad física, la adherencia a tratamientos, la búsqueda de ayuda psicológica o la participación en programas preventivos y de vacunación[8]. Gran parte de la carga global de enfermedad se asocia a conductas modificables (REF), por lo que las ciencias del comportamiento resultan fundamentales para comprender y transformar los factores que median entre la intención y la acción, ofreciendo herramientas eficaces para mejorar la salud poblacional. La evidencia de las ciencias del comportamiento demuestra que el supuesto del actor racional es insuficiente: nuestras decisiones están atravesadas por sesgos cognitivos, inercias, olvidos y fricciones aparentemente menores que terminan siendo decisivas[9]. Mientras la política de salud siga asumiendo que basta con entregar información o asegurar acceso, continuará derribando algunas barreras estructurales, pero fallando en el punto crítico de la "última milla", donde las personas deben transformar la intención en acción.

2. ARQUITECTURAS DE DECISIÓN: DISEÑAR PROGRAMAS PARA USUARIOS REALES

Cerrar la "brecha de la última milla" en salud implica abandonar el diseño de políticas para un actor racional idealizado y enfocarse en las personas reales, cuyas decisiones están moldeadas por sesgos, inercias y limitaciones prácticas. Las bajas tasas de adherencia y participación en programas de salud no son fruto de desinterés o desinformación, sino de políticas que han ignorado lo demostrado por las ciencias del comportamiento: que las decisiones cotidianas rara vez se toman tras un análisis racional de costos y beneficios, sino mediante procesos automáticos, intuitivos y fuertemente condicionados por el contexto[10]. En salud, esta vulnerabilidad se potencia con creencias equivocadas, sobrecarga cognitiva o emociones negativas que llevan a postergar o evitar consultas médicas, incluso cuando las citas están agendadas y los costos resueltos[11].

Comprender estas dinámicas es clave para diseñar políticas que reduzcan la inasistencia, aseguren continuidad en los cuidados, aprovechen oportunidades diagnósticas y minimicen los costos económicos asociados. Uno de los enfoques más relevantes para enfrentar estos desafíos se conoce como "economía del comportamiento", un campo interdisciplinario que integra modelos económicos y hallazgos de la psicología para explicar cómo factores sociales, cognitivos y emocionales influyen en las decisiones[12]. A diferencia de los modelos normativos que asumen decisiones plenamente racionales, la economía del comportamiento reconoce que las personas deciden bajo sesgos cognitivos, emocionales y limitaciones de atención. Su valor radica en mostrar por qué, con frecuencia, las personas no actúan de la manera "lógica" que tradicionalmente se ha supuesto.

experimental social psychology, Vol. 38 (Págs. 69-119). Elsevier Academic Press. DOI: https://doi.org/10.1016/S0065-2601(06)38002-1

7 Zamani, Z., Ghalichi-Zave, Z., Ahmadi Mazhin, S., Eshaghzadeh, M., Hami, M. & Zahirian Moghadam, T. (2022). "Systematic review of health policy and behavioral economics: A neglected point in health promotion". *Journal of Education and Health Promotion*, 11, 285.

8 Wu, Q., Zhang, R., Tao, L., Cai, W., Cao, X., Mao, Z. & Zhang, J. (2024). "Nudge theories and strategies influencing adult health behaviors and outcomes in COPD management: A systematic review". *Frontiers in Public Health*, 12.

9 Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.

Ruggeri, K., Folke, T., Benzerga, A., Verra, S., Büttner, C., Steinbeck, V., Yee, S. & Chaiyachati, K. (2020). "Nudging New York: Adaptive models and the limits of behavioral interventions to reduce no-shows and health inequalities". *BMC Health Services Research*, 20, 1093.

Pedersen, M. U., Hesse, M., Thylstrup, B., Jones, S., Pedersen, M. M. & Frederiksen, K. S. (2021). "Vouchers versus reminders to prevent dropout: Findings from the randomized youth drug abuse treatment project (youthDAT project)". *Drug and Alcohol Dependence*, 218, 108363.

10 Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.

11 DellaVigna, S. (2009). "Psychology and Economics: Evidence from the Field". *Journal of Economic Literature*, 47(2), 315-372.

12 Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

Thaler, R. (2018). *Portarse mal. El comportamiento irracional en la vida económica*. Paidós.

Figura VI-1. Principales sesgos y mecanismos que afectan las decisiones en salud

Mecanismo / Sesgo	**Descripción**	**Ejemplo**
Optimización imperfecta	Dificultad para procesar toda la información relevante	Pacientes que no consideran todas las indicaciones médicas por sobrecarga informativa
Limitaciones de autocontrol	Lo planificado no coincide con lo realizado	Personas que programan ejercicio regular pero no lo cumplen
Preferencias dependientes del contexto (*framing*)	La forma en que se presenta la información influye en la decisión	Responder distinto si se comunica “90% de éxito” vs. “10% de fracaso” en un tratamiento
Tendencia al *status quo*	Inclinación a mantener lo conocido, incluso si existen alternativas mejores	Continuar con un médico o tratamiento poco efectivo por costumbre
Sesgo del presente	Se privilegian recompensas inmediatas sobre beneficios futuros	Dificultad para seguir tratamientos crónicos sin síntomas visibles
Aversión a la pérdida	Las pérdidas pesan más que las ganancias equivalentes	Mensajes como “podría perder la oportunidad de detectar cáncer a tiempo” generan más acción
Exceso de optimismo	Subestimar el riesgo personal de eventos negativos	Creer que “a mí no me va a pasar” y postergar exámenes preventivos
Efecto avestruz	Tendencia a evitar información que puede ser desagradable	No retirar resultados de un examen médico por temor a malas noticias
Sesgo de autoridad	Mayor credibilidad a figuras percibidas como autoridad	Mayor adherencia si la recomendación proviene de un médico reconocido que de otros profesionales de la salud

El concepto central para aplicar estos conocimientos es la “arquitectura de decisión”, entendida como el entorno en el que las personas toman decisiones, bajo una premisa fundamental: ningún contexto es neutral. Cada detalle (la manera en que se presentan las opciones, qué información se resalta, los pasos requeridos o incluso cuál alternativa aparece como predeterminada) influye en gran medida la elección final. Desde esta perspectiva, el desafío de la política sanitaria no es solo ampliar la cobertura o entregar información, sino rediseñar la arquitectura de decisión para que la alternativa más beneficiosa para la salud sea también la más simple, intuitiva y atractiva de elegir. En este marco, Thaler y Sunstein[13] hablan de “paternalismo libertario”, es decir, guiar a las personas hacia decisiones que mejoren su bienestar sin restringir su libertad de elección. El ejemplo clásico es el de una cafetería: no se eliminan los postres, pero las frutas y ensaladas se ubican en lugares visibles, mientras las opciones menos saludables quedan menos accesibles.

Las herramientas que hacen operativa esta arquitectura son los *nudges* o “pequeños empujones”: intervenciones simples, de bajo costo y alta efectividad que logran alinear el comportamiento de las personas con sus propios intereses de largo plazo. A diferencia de las grandes reformas o de los incentivos económicos onerosos, los *nudges* se enfocan en el cómo de la política: cómo se comunica un mensaje, cómo se diseña un formulario, cómo se organiza un recordatorio o cómo se facilita un acceso digital. Su potencia radica en transformar pequeños detalles en cambios significativos de comportamiento, permitiendo que la prevención y la adherencia dejen de depender de la fuerza de voluntad individual y se apoyen en un entorno que empuja suavemente hacia elecciones más saludables y sostenibles. Los *nudges* suelen ofrecer mayor impacto que herramientas tradicionales para aumentar el aprovechamiento de programas existentes, especialmente cuando el objetivo es facilitar decisiones cotidianas afectadas por sesgos o fricciones, y cuando los incentivos monetarios son costosos[14].

Los gobiernos están incorporando cada vez más la ciencia del comportamiento para influir en decisiones sin coerción ni grandes incentivos económicos, mediante el rediseño de la arquitectura de decisión[15]. En Reino Unido, el Institute for Government, centro independiente dedicado a fortalecer la gestión pública, ha sido clave en documentar y difundir estas innovaciones, posicionándose como referente internacional. Entre sus contribuciones destaca la creación en 2010 de la Behavioural Insights Team (BIT), conocida como la “*nudge unit*”, pionera en aplicar principios conductuales a la política pública. Sus intervenciones simples y de bajo costo —como rediseñar cartas tributarias, enviar recordatorios médicos por SMS o simplificar formularios— han demostrado ser altamente costo-efectivas, logrando aumentar la participación ciudadana y reducir gastos públicos. Este éxito la ha consolidado como un modelo replicado en múltiples países[16].

13 Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

14 Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J. & Galing, S. (2017). “Should governments invest more in nudging?”. *Psychological Science*, 28(8), 1041-1055.

15 Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J, & Galing, S. (2017). “Should governments invest more in nudging?”. *Psychological Science*, 28(8), 1041-1055.

16 Rutter, J. (2020, 11 de marzo). “Nudge Unit”. Institute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/nudge-unit

3. APLICACIONES POTENCIALES: OPORTUNIDADES DE ALTO IMPACTO Y BAJO COSTO

En el área de la salud, la economía del comportamiento se ha utilizado como enfoque para simplificar procesos como la reserva de horas médicas o la vacunación, eliminando fricciones burocráticas que suelen desincentivar la acción[17]. Estrategias como los recordatorios personalizados, los predeterminados beneficos (es decir, establecer por defecto la opción más beneficiosa para la salud o el bienestar, de modo que las personas quedan automáticamente inscritas en ella, pero conservan la libertad de rechazarla si lo desean) y la simplificación de trámites han demostrado contrarrestar barreras como la procrastinación, la aversión a la pérdida o el sesgo del presente[18]. Ejemplos concretos, como el agendamiento automático de citas en lugar de la inscripción voluntaria, muestran que estas medidas pueden salvar vidas al reducir fricciones en la toma de decisiones[19]. Además, la evidencia confirma que estas innovaciones son adaptables a distintos contextos, siempre que se integren factores locales como la confianza, las redes sociales y los marcos normativos[20]. A nivel macro, países que han institucionalizado la lógica del *nudge*, como Reino Unido y Estados Unidos, han mejorado eficiencia y resultados clínicos a bajo costo[21].

Por ejemplo, en salud mental, la economía del comportamiento ha demostrado ser una herramienta útil para mejorar el acceso y la adherencia a los tratamientos, reduciendo diagnósticos tardíos y evitando mortalidad prevenible por suicidio. Estrategias simples —como recordatorios personalizados, un contacto breve tras una crisis o instrucciones claras para agendar una cita— aumentan la probabilidad de que las personas asistan a su primera sesión y mantengan la continuidad del cuidado[22]. Asimismo, medidas como micro-contactos, presenciales o apoyados en tecnologías digitales, pueden actuar como palancas para vencer la inercia inicial, promoviendo la búsqueda de ayuda, fortaleciendo la percepción de apoyo social y disminuyendo síntomas depresivos e ideación suicida[23].

Los *nudges* han demostrado ser una herramienta efectiva en campañas de vacunación. Aunque las vacunas han sido fundamentales para erradicar o controlar enfermedades graves, movilizar a las personas para que efectivamente se vacunen sigue siendo un desafío[24]. Frente a esto, las estrategias de comunicación más exitosas combinan dos enfoques complementarios: por un lado, aumentar la intención de vacunarse entre quienes tienen dudas, y por otro, transformar esa intención en acción concreta, reduciendo fricciones como el olvido, la procrastinación o las dificultades logísticas que muchas veces frenan la decisión[25]. Un estudio reciente mostró que simples recordatorios por mensaje de texto, diseñados para resaltar la protección familiar, lograron aumentar significativamente las tasas de vacunación contra el COVID-19[26]. El efecto fue aún mayor cuando se usó un lenguaje de “propiedad psicológica” (como “reclame su dosis”). En cambio, añadir un vídeo informativo no aportó beneficios extra, lo que demuestra que pequeños *nudges* conductuales que instalan la idea de que la dosis ya está disponible y “pertenece” a la persona son más eficaces para acelerar la vacunación que entregar solo información.

La arquitectura de decisión también ha mostrado efectividad en la promoción de estilos de vida saludables. En el ámbito de la obesidad, el etiquetado calórico ha sido una de las políticas más utilizadas, pero su impacto ha sido limitado, ya que

17 Wu, Q., Zhang, R., Tao, L., Cai, W., Cao, X., Mao, Z. & Zhang, J. (2024). “Nudge theories and strategies influencing adult health behaviors and outcomes in COPD management: A systematic review”. *Frontiers in Public Health*, 12.

18 Matjasko, J. L., Cawley, J. H., Baker-Goering, M. M. & Yokum, D. V. (2016). “Applying behavioral economics to public health policy: Illustrative examples and promising directions”. *American Journal of Preventive Medicine*, 50(5,1), S13-S19.

Trusty, W. T., Scott, W. D., Penix, E. A. & Carroll, A. (2021). “A behavioral economic model of help-seeking for depression”. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 28(2), 144-161.

Wu, Q., Zhang, R., Tao, L., Cai, W., Cao, X., Mao, Z. & Zhang, J. (2024). “Nudge theories and strategies influencing adult health behaviors and outcomes in COPD management: A systematic review”. *Frontiers in Public Health*, 12.

Khazanov, L., Volpp, K. G. & Loewenstein, G. (2022). “The Future of Nudging in Health Care”. *The New England Journal of Medicine*, 387(23), 2187-2193. DOI: 10.1056/NEJMhle2209180

19 Johnson, E. J., & Goldstein, D. (2003). “Do defaults save lives?”. *Science*, 302(5649), 1338–1339.

20 Zamani, Z., Ghalichi-Zave, Z., Ahmadi Mazhin, S., Eshaghzadeh, M., Hami, M. & Zahirian Moghadam, T. (2022). “Systematic review of health policy and behavioral economics: A neglected point in health promotion”. *Journal of Education and Health Promotion*, 11, 285.

21 Matjasko, J. L., Cawley, J. H., Baker-Goering, M. M. & Yokum, D. V. (2016). “Applying behavioral economics to public health policy: Illustrative examples and promising directions”. *American Journal of Preventive Medicine*, 50(5, 1), S13-S19.

22 Khazanov, L., Volpp, K. G., & Loewenstein, G. (2022). “The Future of Nudging in Health Care”. *The New England Journal of Medicine*, 387(23), 2187-2193. DOI: 10.1056/NEJMhle2209180

23 Trusty, W. T., Scott, W. D., Penix, E. A. & Carroll, A. (2021). “A behavioral economic model of help-seeking for depression”. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 28(2), 144-161.

Evans-Lacko, S., Hahn, J. S., Peter, L.-J., & Schomerus, G. (2022). “The impact of digital interventions on help-seeking behaviour for mental health problems: A systematic literature review”. *Current Opinion in Psychiatry*, 35(3), 207-218.

Yardley, L., Spring, B. J., Riper, H., Morrison, L. G., Crane, D. H., Curtis, K., Merchant, G. C., Naughton, F. & Blandford, A. (2016). “Understanding and promoting effective engagement with digital behavior change interventions”. *American Journal of Preventive Medicine*, 51(5), 833-842.

24 Brewer, N. T., Chapman, G. B., Rothman, A. J., Leask, J. & Kempe, A. (2017). “Increasing vaccination: Putting psychological science into action”. *Psychological Science in the Public Interest*, 18(3), 149-207.

25 Jarrett, C., Wilson, R., O’Leary, M., Eckersberger, E., Larson, H. J., & the SAGE Working Group on Vaccine Hesitancy. (2015). Strategies for addressing vaccine hesitancy: A systematic review. Vaccine, 33(34), 4180–4190. https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2015.04.040

26 Dai, H., Saccardo, S., Han, M. A., Roh, L., Raja, N., Vangala, S. et al. (2021). “Behavioural nudges increase COVID-19 vaccinations”. *Nature*, 597(7876), 404-409.

exige altos niveles de alfabetización y asume que las personas toman decisiones racionales solo con disponer de información. En la práctica, los sesgos cognitivos y la preferencia por gratificaciones inmediatas llevan con frecuencia a elecciones poco saludables. Frente a ello, la evidencia en economía del comportamiento indica que rediseñar el entorno de decisión es más eficaz que entregar información aislada, al facilitar que la opción saludable sea también la más simple e intuitiva de tomar. Un ejemplo ilustrativo es un estudio que muestra cómo un sistema de etiquetado nutricional con código de colores aumentó las ventas de alimentos saludables y redujo las de productos no saludables en una cafetería[27]. El efecto se potenció cuando se incorporó una estrategia de arquitectura de elección que incrementó la visibilidad y conveniencia de las opciones más sanas. La evidencia muestra que intervenciones simples, como el etiquetado calórico combinado con el rediseño del entorno de elección, pueden generar cambios significativos en los hábitos alimentarios y ofrecer una estrategia escalable para fortalecer las políticas de salud pública. Estas arquitecturas de decisión, cuando se complementan con retroalimentación constante, favorecen modificaciones más duraderas en la conducta[28].

Pese a sus avances, este enfoque enfrenta desafíos para consolidarse. Se necesita más evidencia replicable que permita generalizar resultados y avanzar hacia intervenciones capaces de integrar contenidos personalizados y rutas ajustadas a cada persona[29]. También deben abordarse los dilemas éticos sobre la frontera entre persuasión legítima y manipulación, especialmente en poblaciones vulnerables[30]. A ello se suma la débil integración institucional, ya que en muchos países estas prácticas aún se consideran complementarias y no parte central de la política sanitaria. Por último, la escasa evidencia sobre sostenibilidad y costo-efectividad a largo plazo exige fortalecer la evaluación continua.

27 Thorndike, A. N., Sonnenberg, L., Riis, J., Barraclough, S. & Levy, D. E. (2012). “A 2-phase labeling and choice architecture intervention to improve healthy food and beverage choices”. *American Journal of Public Health*, 102(3), 527-533.

28 Yardley, L., Spring, B. J., Riper, H., Morrison, L. G., Crane, D. H., Curtis, K., Merchant, G. C., Naughton, F. & Blandford, A. (2016). “Understanding and promoting effective engagement with digital behavior change interventions”. *American Journal of Preventive Medicine*, 51(5), 833-842.

29 Zamani, Z., Ghalichi-Zave, Z., Ahmadi Mazhin, S., Eshaghzadeh, M., Hami, M. & Zahirian Moghadam, T. (2022). “Systematic review of health policy and behavioral economics: A neglected point in health promotion”. *Journal of Education and Health Promotion*, 11, 285.

30 Khazanov, L., Volpp, K. G. & Loewenstein, G. (2022). “The Future of Nudging in Health Care”. *The New England Journal of Medicine*, 387(23), 2187-2193. DOI: 10.1056/NEJMhle2209180

4. DOS CASOS DE EVIDENCIA EN CHILE

Este cambio de paradigma no constituye solo una importación teórica, sino una propuesta viable y pertinente para el sistema de salud chileno, cuya eficacia ya empieza a validarse en experiencias locales. La evidencia muestra que adaptar las intervenciones de la ciencia del comportamiento a las particularidades culturales y operacionales del país no solo fortalece su legitimidad, sino que asegura que las soluciones sean efectivas en la práctica, ofreciendo un camino pragmático para cerrar la brecha de la “última milla” en salud.

Comunicación simple, impacto real: envío de cartas de incentivo para mamografías

Un ejemplo de este enfoque en el contexto nacional es la intervención para promover la detección temprana del cáncer de mama en el sistema de salud privado.[31] El estudio enfrentó un problema crítico de la “última milla”: la baja utilización de un programa que ofrecía mamografías gratuitas a mujeres beneficiarias. Para abordarlo, se diseñó un Ensayo Controlado Aleatorizado (ECA) a gran escala en colaboración con la Superintendencia de Salud. La innovación consistió en enviar cartas a mujeres que llevaban más de 24 meses sin realizarse el examen, no para recordarles una cita ya agendada, sino para motivarlas a solicitar una hora. Cada versión de estas cartas incorporaba diferentes *nudges* basados en la ciencia del comportamiento, con el fin de aumentar su efectividad.

- Una carta incluía un mensaje breve y directo, sin adornos, que simplemente invitaba a la mujer a realizarse el examen.
- Otra versión combinaba encuadre positivo y autoridad, al mostrar la foto de un médico junto con la frase: “El cáncer de mama es curable si se detecta a tiempo”. Este enfoque buscaba transmitir confianza y reducir el miedo o la aversión a la información.
- Para reducir fricciones en la decisión, un tercer mensaje incorporó un mapa con el centro de salud más cercano a la beneficiaria, facilitando el acceso inmediato.
- Finalmente, otro mensaje usó un incentivo contra la procrastinación, introduciendo una lotería que sorteaba un premio entre quienes agendaron su mamografía antes de una fecha límite, generando así un sentido de urgencia.

31 Duarte, F. (2022). “Encouraging Mammograms Using Behavioral Economics: A Randomized Controlled Trial in Chile”. Value in Health, 25(5), 767-775.

Los resultados fueron de gran magnitud. La intervención logró un aumento del 167% en el uso de mamografías gratuitas, elevando la tasa de realización del examen de 1,13% en el grupo de control (sin carta) a un promedio de 3,03% en los grupos que recibieron la comunicación. Aunque todas las versiones resultaron efectivas, los mensajes más simples mostraron un efecto ligeramente superior, lo que refuerza la importancia de mantener la claridad y la sencillez en la comunicación sanitaria.

Este hallazgo marca un precedente por tres razones: primero, demuestra que es posible activar un beneficio de salud subutilizado mediante una intervención proactiva, simple y de bajo costo. Segundo, válida en el contexto chileno la efectividad de los *nudges*, en particular aquellos basados en la autoridad y en incentivos para combatir la procrastinación. Y tercero, ofrece un modelo replicable y escalable no solo para la detección precoz del cáncer de mama, sino también para cualquier programa preventivo (público o privado) que enfrente bajas tasas de participación.

Un puente digital para jóvenes en riesgo de suicidio

La prevención del suicidio en jóvenes enfrenta una brecha crítica: pese a la alta prevalencia de ideación suicida, entre el 55% y el 80% de quienes presentan riesgo no acceden a atención en salud mental[32]. Este déficit no se explica solo por barreras estructurales como el tiempo, los costos o la disponibilidad de servicios, sino también por obstáculos motivacionales y actitudinales, como el miedo a la estigmatización, la percepción de autosuficiencia, la baja iniciativa y la escasa percepción de necesidad incluso frente a síntomas graves. Esta "última milla" en salud mental deja en claro que la detección del riesgo y la oferta de servicios no son suficientes para activar el contacto con la atención profesional.

Para reducir la brecha entre la detección del riesgo suicida y el acceso a tratamiento en jóvenes sin contacto con servicios de salud en los últimos 12 meses, se implementó una intervención combinada ("*blended*") de baja intensidad, que integró un componente humano y otro digital[33]. La estrategia incluyó un breve contacto vía telefónica o WhatsApp con una psicóloga, junto con una app que ofrecía módulos de monitoreo del ánimo, contenido psicoeducativo e información de servicios de salud mental, complementados con recordatorios enviados por mensajería. El objetivo fue aumentar la motivación para pedir ayuda y facilitar el vínculo efectivo de los jóvenes con servicios de salud.

La evaluación de factibilidad de la intervención mostró altos niveles de satisfacción entre los participantes y, aunque no fue diseñada para medir efectividad (al tratarse de un ECA piloto), arrojó resultados prometedores: a los tres meses se observó un aumento significativo en la intención de buscar ayuda, junto con una reducción del riesgo suicida y un incremento –aún limitado– en las conductas de búsqueda de ayuda en servicios de salud, coherente con la brecha intención–acción descrita en jóvenes. A nivel cualitativo, los jóvenes valoraron especialmente la cercanía y continuidad de los mensajes, mientras que la app fue percibida como útil, aunque limitada en personalización y dinamismo. Estos hallazgos subrayan que el componente humano importa: incluso en entornos digitales, una interacción remota breve con profesionales puede aumentar la confianza. Este estudio piloto confirma que intervenciones digitales de baja intensidad pueden facilitar el paso desde la detección del riesgo hasta la búsqueda de ayuda, abriendo el camino a estudios de mayor escala y alcance.

5. CINCO RECOMENDACIONES PARA ACELERAR LA POLÍTICA PÚBLICA EN SALUD

a. Integrar la economía del comportamiento en el ciclo de las políticas de salud

Las decisiones sanitarias suelen depender de la iniciativa de los usuarios, lo que refuerza la procrastinación y la inercia. La formulación de políticas y programas de salud debe dejar atrás el supuesto del "actor racional" y basarse en una comprensión realista de cómo las personas realmente deciden y actúan. Para ello, es necesario institucionalizar instancias formales de análisis conductual a lo largo del ciclo de la política pública. Hoy, la falta de capacidades técnicas limita la adopción sostenida de estas herramientas en el sector público.

Acción recomendada: Es necesario aumentar la inversión en políticas informadas por la ciencia del comportamiento para complementar y fortalecer las estrategias tradicionales de salud. La experiencia del *Behavioural Insights Team* (BIT) en Reino Unido ofrece un modelo replicable en Chile, basado en tres pilares: equipos multidisciplinarios dentro del Estado, evaluación rigurosa mediante ensayos controlados aleatorizados y escalamiento de intervenciones probadas. Siguiendo esta lógica, Chile podría crear una unidad de ciencias del comportamiento en salud orientada a la "última milla", con el mandato de rediseñar procesos, comunicaciones y programas ya existentes para optimizar el uso de los recursos públicos. Su tarea sería identificar barreras conductuales en programas

32 Mortier, P., Yang, X., Altwaijri, Y. A., Holdcraft, J. A., Lee, S., Sampson, N. A., Albor, Y., Alhadi, A. N. et al. (2025). "The associations of childhood adversities and mental disorders with suicidal thoughts and behaviors: Results from the World Mental Health International College Student Initiative". *Psychiatry Research*, 350, 116555.

Bruffaerts, R., Mortier, P., Auerbach, R. P., Alonso, J. et al. (2019). "Lifetime and 12-month treatment for mental disorders and suicidal thoughts and behaviors among first year college students". *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 28(2), e1764.

33 Jiménez-Molina, A., Martínez, V., Crockett, M., Mac-Ginty, S. (preprint). *A Pilot Randomized Controlled Trial of a Blended App-Supported Intervention to Promote Mental Health Help-Seeking in University Students at Risk of Suicide*.

existentes y co-diseñar arquitecturas de decisión, en un rol equivalente al de las unidades de evaluación presupuestaria, pero centrado en la viabilidad conductual de las políticas. Además, se recomienda capacitar a equipos técnicos en ciencias del comportamiento y fomentar comunidades de práctica que documenten y difundan experiencias exitosas en el contexto chileno.

b. Priorizar rediseños de bajo costo sobre la creación de nuevos programas

Con frecuencia, la respuesta de la política pública frente a fallas en la "última milla" es crear nuevos programas o marcos regulatorios. Sin embargo, antes de destinar recursos a iniciativas adicionales, es clave explorar el potencial de optimizar lo que ya existe. La evidencia del estudio sobre incentivos para mamografías en Chile[34] muestra que intervenciones de costo marginal, como rediseñar una carta o ajustar un recordatorio, pueden generar retornos significativos en los indicadores de salud.

Acción recomendada: Mandatar una auditoría conductual de los principales programas preventivos y de manejo de enfermedades crónicas. El objetivo es detectar procesos y comunicaciones –formularios de inscripción, cartas de recordatorio, sitios web, guiones de atención telefónica– que puedan rediseñarse aplicando principios como simplicidad, opciones por defecto y mayor prominencia de la información clave. Optimizar estos "puntos de contacto" debe ser la primera medida antes de comprometer inversiones de mayor envergadura.

c. Fortalecer la integración de recordatorios inteligentes y personalizados en los programas de salud

Los recordatorios genéricos, aunque útiles en un primer momento, tienden a perder efectividad con el tiempo y rara vez coinciden con los momentos más críticos en los que las personas están más dispuestas o necesitan actuar. Esta limitación reduce su impacto en la adherencia y continuidad de los cuidados. De ahí la importancia estratégica de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial, que ofrece la infraestructura necesaria para escalar recordatorios inteligentes, personalizados y oportunos.

Acción recomendada: Diseñar intervenciones digitales con metas simples y medibles, evaluando resultados en conductas observables (como asistencia efectiva a citas o continuidad en tratamientos). Incorporar recordatorios secuenciales y personalizados que se activen antes de ventanas críticas (por ejemplo, temporada invernal), con mensajes adaptados y sometidos a testeo continuo.

34 Duarte, F. (2022). "Encouraging Mammograms Using Behavioral Economics: A Randomized Controlled Trial in Chile". *Value in Health*, 25(5), 767-775.

Finalmente, institucionalizar pre-contactos proactivos tras los tamizajes, con derivación guiada, complementados por micro-contactos breves y recordatorios accionables que faciliten la conexión efectiva con los servicios de salud.

d. Institucionalizar la validación empírica y la adaptación cultural de los programas

Muchas intervenciones conductuales aún se diseñan a partir de la intuición más que de evidencia sólida y contextualizada. Lejos de ser una "bala de plata", su efectividad depende del entorno y de la población objetivo. Persisten además tres debilidades críticas: la mayoría de los programas mide solo cobertura, sin indicadores de conversión ni continuidad; muchas iniciativas quedan como pilotos aislados sin criterios claros de escalamiento ni sostenibilidad; y no existe una cultura extendida de experimentación rigurosa en el sector público, pese a los estudios pioneros ya realizados en Chile. Es fundamental instaurar una cultura de evaluación que mida la efectividad relativa (impacto en relación con el costo) de las distintas arquitecturas de decisión, con el fin de optimizar la asignación de recursos y generar evidencia sobre qué *nudges* funcionan mejor y en qué contextos.

Acción recomendada: Implementar tableros de monitoreo en tiempo real con métricas conductuales (confirmaciones, asistencia, continuidad), desagregadas por sexo, edad y territorio, garantizando la protección de datos personales. Paralelamente, fomentar y financiar Ensayos Controlados Aleatorizados (ECA) para evaluar rigurosamente el impacto de las intervenciones antes de escalar a nivel nacional. Para ello, se propone crear un eje temático especial del Fondo Nacional de Investigación en Salud (FONIS, administrado por ANID), destinado a promover alianzas entre academia y sector público para co-diseñar y testear *nudges* en contextos reales. Este proceso debe acompañarse de políticas de ciencia abierta y de co-diseño con usuarios, asegurando la adaptación cultural de las soluciones. Las organizaciones que aplican *nudges* deben compartir datos y coordinar esfuerzos para potenciar el aprendizaje colectivo, reconociendo que documentar fracasos es tan valioso como registrar los éxitos. De este modo, no solo se garantiza la implementación de intervenciones efectivas y sostenibles, sino que también se genera un cuerpo de evidencia local que oriente futuras políticas y evite un uso indiscriminado o problemático de los hallazgos conductuales.

e. Garantizar equidad, ética y transparencia en las arquitecturas de decisión

El uso de *nudges* y arquitecturas de decisión abre un debate necesario sobre el límite entre la persuasión legítima y la manipulación, especialmente cuando las

intervenciones se dirigen a poblaciones en situación de vulnerabilidad[35]. Si no se diseñan con criterios de equidad y transparencia, estas herramientas pueden reproducir o incluso ampliar desigualdades. La legitimidad y sostenibilidad del enfoque dependen, por tanto, de asegurar estándares éticos claros y de adaptar los mensajes y canales a la diversidad cultural, lingüística y territorial del país.

Acción recomendada: Establecer principios explícitos de acción, así como someter las intervenciones más sensibles a una revisión ética proporcional a su nivel de riesgo. Además, se deben diseñar mensajes culturalmente sensibles, incorporando distintos canales de comunicación (como radios comunitarias), y coordinar con la Atención Primaria de Salud (APS). De este modo, la política pública no solo optimiza decisiones, sino que lo hace bajo criterios de equidad social.

Principios éticos para arquitecturas de decisión en salud	
Principio	Definición
Transparencia	Toda intervención debe ser clara en su propósito y comunicada de manera comprensible para la población
Proporcionalidad	El nivel de intervención debe ser coherente con la magnitud del riesgo y respetar la autonomía individual
Reducción de fricciones	Las personas deben poder rechazar o desactivar la intervención sin barreras adicionales
Equidad	Priorizar diseños que reduzcan brechas y no reproduzcan desigualdades existentes, considerando género, edad, nivel socioeconómico y territorio
Interculturalidad	Adaptar mensajes y formatos a la diversidad cultural y lingüística del país, incluyendo pueblos originarios y migrantes
Multicanalidad	Combinar canales digitales y tradicionales para llegar a quienes tienen menor acceso a internet
Revisión ética proporcional	Someter a evaluación independiente aquellas intervenciones con mayor potencial de riesgo o controversia
Monitoreo continuo	Evaluar no solo la efectividad, sino también posibles efectos adversos no intencionados, ajustando la intervención en consecuencia

35 Sunstein, C. R. (2015). *The ethics of influence: Government in the age of behavioral science*. Cambridge University Press.

6. CONCLUSIÓN: UN LLAMADO PRAGMÁTICO A ESCALAR LO QUE FUNCIONA

Chile cuenta con una arquitectura sanitaria robusta -atención primaria extendida, garantías de calidad y cobertura financiera-, pero sigue tropezando en la “última milla”: el tramo decisivo en que la oferta y la información deberían transformarse en acciones concretas como asistir a una cita, realizar un examen o mantener un tratamiento. Allí persisten fricciones invisibles que no responden solo a la falta de recursos, sino a políticas basadas en el supuesto de un actor racional en contextos donde predominan sesgos y limitaciones reales. Superar esta brecha no exige reformas estructurales de gran escala, sino ajustes inteligentes en los puntos de contacto con los usuarios.

Para capitalizar estos aprendizajes, es necesario reorientar el diseño de la política sanitaria hacia el comportamiento real de las personas, con sus límites de tiempo, atención y motivación. Esto requiere institucionalizar capacidades (equipos especializados en ciencias del comportamiento, estándares de evaluación, etc.) que permitan acelerar o escalar lo que ya funciona. Cerrar la “última milla” no es un desafío técnico inalcanzable. Apostar por intervenciones conductuales pragmáticas y costo-efectivas podría reducir complicaciones evitables y permitir que el sistema de salud funcione al ritmo de la vida real.

REFERENCIAS

Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J. & Galing, S. (2017). "Should governments invest more in nudging?". *Psychological Science*, 28(8), 1041-1055.

Brewer, N. T., Chapman, G. B., Rothman, A. J., Leask, J. & Kempe, A. (2017). "Increasing vaccination: Putting psychological science into action". *Psychological Science in the Public Interest*, 18(3), 149-207.

Bruffaerts, R., Mortier, P., Auerbach, R. P., Alonso, J. et al. (2019). "Lifetime and 12-month treatment for mental disorders and suicidal thoughts and behaviors among first year college students". *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, 28(2), e1764.

CMM (2022). "Soluciones tecnológicas basadas en aprendizaje de máquinas para disminuir el ausentismo en citas médicas".

Dai, H., Saccardo, S., Han, M. A., Roh, L., Raja, N., Vangala, S. et al. (2021). "Behavioural nudges increase COVID-19 vaccinations". *Nature*, 597(7876), 404409.

DellaVigna, S. (2009). "Psychology and Economics: Evidence from the Field". *Journal of Economic Literature*, 47(2), 315-372.

Duarte, F. (2022). "Encouraging Mammograms Using Behavioral Economics: A Randomized Controlled Trial in Chile". *Value in Health*, 25(5), 767-775.

Evans-Lacko, S., Hahn, J. S., Peter, L.-J. & Schomerus, G. (2022). "The impact of digital interventions on help-seeking behaviour for mental health problems: A systematic literature review". *Current Opinion in Psychiatry*, 35(3), 207-218.

Gollwitzer, P. M. & Sheeran, P. (2006). "Implementation intentions and goal achievement: A meta-analysis of effects and processes". En: M. P. Zanna (Ed.). *Advances in experimental social psychology, Vol. 38*. (Págs. 69-119). Elsevier Academic Press. DOI: https://doi.org/10.1016/S0065-2601(06)38002-1

Jarrett, C., Wilson, R., O'Leary, M., Eckersberger, E. & Larson, H. J. (2015). "Strategies for addressing vaccine hesitancy: A systematic review". *Vaccine*, 33(34), 4180-4190.

Jiménez-Molina, A., Martínez, V., Crockett, M. & Mac-Ginty, S. (preprint). *A Pilot Randomized Controlled Trial of a Blended App-Supported Intervention to Promote Mental Health Help-Seeking in University Students at Risk of Suicide*.

Johnson, E. J. & Goldstein, D. (2003). "Do defaults save lives?". *Science*, 302(5649), 1338-1339.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.

Levin, S. P. (2013). "The Unintended Consequences of Health Policy". En: *The Healthcare Handbook: A Guide to the Health Care System*. Springer.

Lindsay, C., Baruffati, D., Mackenzie, M., Wilson, P., Thompson, L. & Mercer, S. W. (2024). "Understanding the causes of missingness in primary care: A realist review". *BMC Medicine*, 22(1), 235.

Matjasko, J. L., Cawley, J. H., Baker-Goering, M. M. & Yokum, D. V. (2016). "Applying behavioral economics to public health policy: Illustrative examples and promising directions". *American Journal of Preventive Medicine*, 50(5, 1), S13-S19.

Ministerio de Salud de Chile (2022). *Cobertura de Exámenes de Medicina Preventiva*. Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).

Ministerio de Salud de Chile (MINSAL) (2017). *Encuesta Nacional de Salud 2016-2017*.

Ministerio de Salud de Chile (MINSAL) (2024). *Informe de Tiempos de Espera No GES.*

Mortier, P., Yang, X., Altwaijri, Y. A., Holdcraft, J. A., Lee, S., Sampson, N. A., Albor, Y., Alhadi, A. N. et al. (2025). "The associations of childhood adversities and mental disorders with suicidal thoughts and behaviors: Results from the World Mental Health International College Student Initiative". *Psychiatry Research*, 350, 116555.

OECD (2023). *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing.

Pedersen, M. U., Hesse, M., Thylstrup, B., Jones, S., Pedersen, M. M. & Frederiksen, K. S. (2021). "Vouchers versus reminders to prevent dropout: Findings from the randomized youth drug abuse treatment project (youthDAT project)". *Drug and Alcohol Dependence*, 218, 108363.

Ruggeri, K., Folke, T., Benzerga, A., Verra, S., Büttner, C., Steinbeck, V., Yee, S. & Chaiyachati, K. (2020). "Nudging New York: Adaptive models and the limits of behavioral interventions to reduce no-shows and health inequalities". *BMC Health Services Research*, 20, 1093.

Sunstein, C. R. (2015). *The ethics of influence: Government in the age of behavioral science*. Cambridge University Press.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

Thaler, R. (2018). *Portarse mal. El comportamiento irracional en la vida económica*. Paidós.

Thorndike, A. N., Sonnenberg, L., Riis, J., Barraclough, S. & Levy, D. E. (2012). "A 2-phase labeling and choice architecture intervention to improve healthy food and beverage choices". *American Journal of Public Health*, 102(3), 527-533.

Trusty, W. T., Scott, W. D., Penix, E. A. & Carroll, A. (2021). "A behavioral economic model of help-seeking for depression". *Clinical Psychology: Science and Practice*, 28(2), 144-161.

Wu, Q., Zhang, R., Tao, L., Cai, W., Cao, X., Mao, Z. & Zhang, J. (2024). "Nudge theories and strategies influencing adult health behaviors and outcomes in COPD management: A systematic review". *Frontiers in Public Health*, 12, 1404590.

Yardley, L., Spring, B. J., Riper, H., Morrison, L. G., Crane, D. H., Curtis, K., Merchant, G. C., Naughton, F. & Blandford, A. (2016). "Understanding and promoting effective engagement with digital behavior change interventions". *American Journal of Preventive Medicine*, 51(5), 833–842.

Zamani, Z., Ghalichi-Zave, Z., Ahmadi Mazhin, S., Eshaghzadeh, M., Hami, M. & Zahirian Moghadam, T. (2022). "Systematic review of health policy and behavioral economics: A neglected point in health promotion". Journal of Education and Health Promotion, 11, 285.

2. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN SOCIOSANITARIO DEL HOSPITAL ELOISA DIAZ I. DE LA FLORIDA

Gonzalo Leiva Rojas
Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz I. La Florida
https://orcid.org/0000-0002-0654-2615
gonzalo.leiva@hospitallaflorida.cl

Maritza Ortega Palavecinos
Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz I. La Florida
https://orcid.org/0009-0006-5401-6552
maritza.ortega@hospitallaflorida.cl

Estefanía Vilches
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
estefania.vilches@uchile.cl

Susana Quezada Labreaux
International Consultant
squezada@vqcg.global

1. INTRODUCCIÓN

El egreso hospitalario diferido ocurre cuando un paciente con alta médica no puede dejar el hospital por razones no clínicas, como la falta de redes de apoyo[36], recursos comunitarios o cupos en residencias. Este fenómeno representa una crisis urgente en Chile. Al 30 de junio de 2025, más de 800 adultos mayores se encontraban en esta situación, lo que equivale al 70,8 % del total de pacientes con alta sin egreso en la red asistencial pública[37].

Este problema evidencia una fragmentación estructural entre la atención clínica y la respuesta social. Al ignorar los Determinantes Sociales de la Salud (DSS)[38],

36 Revista Clínica Española (s.f.). "Retraso del alta hospitalaria por motivos no médicos". https://www.revclinesp.es/es-retraso-del-alta-hospitalaria-por-articulo-S0014256512000367

37 Emol (2024, 3 de agosto). "Más de 800 adultos mayores con alta médica no pueden egresar de hospitales por falta de redes de apoyo". *El Mercurio*.

38 Organización Panamericana de la Salud (s.f.). "Determinantes sociales de la salud". https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud

el sistema genera consecuencias graves: sobrecarga de camas hospitalarias, deterioro del bienestar de las personas y profundización de las inequidades. Para los usuarios sociosanitarios, que enfrentan una doble dependencia clínica y social, la única forma de garantizar una atención integral es brindar cuidado sanitario y social de manera simultánea y coordinada.

En respuesta a este desafío, el Hospital Eloísa Díaz Insunza diseñó e implementó el Modelo de Atención Sociosanitaria, una innovación institucional que establece un circuito formal activado desde la urgencia. Este modelo permite la detección precoz y la gestión oportuna de redes para asegurar un egreso seguro. Además, se ve fortalecido por el Índice Multidimensional de Efectividad (IME), herramienta que permite el monitoreo continuo, genera alertas tempranas y mejora la capacidad institucional de evaluación basada en datos.

2. EL DESAFÍO SOCIOSANITARIO

El problema sociosanitario en Chile no es nuevo. Ya en 2016, la División de Gestión de la Red Asistencial (DIGERA) del Ministerio de Salud realizó un estudio que reveló una situación crítica: un número importante de camas en hospitales públicos estaba siendo ocupado por pacientes adultos mayores que, pese a contar con alta médica, no podían egresar debido a la ausencia de redes familiares, recursos comunitarios o dispositivos residenciales adecuados.

Este grupo de personas, denominado “pacientes sociales”, ponía en evidencia una contradicción estructural: los hospitales, diseñados para resolver condiciones agudas de salud, terminan funcionando como lugares de acogida prolongada frente a la falta de respuestas sociales.

El estudio de DIGERA (2017)[39] constituyó un hito porque logró visibilizar un fenómeno que hasta entonces era leído únicamente como un problema de gestión hospitalaria, cuando en realidad respondía a una expresión directa de los determinantes sociales de la salud y a la ausencia de un modelo articulador entre lo sanitario y lo social. Lo que se mostraba no era solo saturación de camas, sino la evidencia de una fragmentación estructural del sistema y de la falta de coordinación intersectorial para responder a las necesidades de las personas.

Desde una perspectiva científica, el estudio aportó evidencia empírica inédita al demostrar que una proporción significativa de días-cama estaba ocupada por pacientes cuya principal necesidad ya no era clínica, sino eminentemente social.

39 DIGERA MINSAL (2017). *1° Estudio nacional de categorización sociosanitaria y propuestas técnicas para su abordaje*.

Las implicancias fueron múltiples. Por un lado, el sistema de salud se vio forzado a absorber costos asociados a hospitalizaciones prolongadas, con un impacto directo en la eficiencia y disponibilidad de camas para pacientes con condiciones agudas. Por otro, los propios adultos mayores experimentaron un deterioro en su salud física y emocional al permanecer hospitalizados en un entorno inadecuado para su recuperación, perdiendo oportunidades de reinserción social y comunitaria[40].

A pesar de que este diagnóstico fue levantado hace casi una década, Chile aún no ha logrado instalar una política nacional sociosanitaria consolidada, lo que evidencia la persistencia de la brecha. El desafío radica en transformar la evidencia en soluciones estructurales, capaces de garantizar una atención integral y digna a las personas en condición sociosanitaria.

3. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN SOCIOSANITARIA

La implementación del Modelo de Atención Sociosanitaria en el Hospital Eloísa Díaz Insunza de La Florida permitió establecer un procedimiento estandarizado que articula la gestión clínica y social desde el ingreso de los usuarios al Servicio de Urgencia Adulto (SUA).

El objetivo central de este procedimiento es garantizar una atención integral, temprana y coordinada, optimizando los tiempos de respuesta y fortaleciendo la planificación conjunta entre los equipos sanitarios y sociales. De este modo, se promueve una atención oportuna, centrada en las necesidades de los usuarios, y orientada a la resolución de sus requerimientos biopsicosociales.

Asimismo, el modelo releva la importancia de las gestiones de reinserción social, revinculación familiar y derivación o ingreso a instituciones gubernamentales o privadas, según las características y necesidades de cada caso.

Etapas del procedimiento

a. **Admisión administrativa:** El o la usuaria ingresa por demanda espontánea, en ambulancia, acompañado/a de familiares, solo/a o por orden judicial, y es registrado/a en la ficha clínica electrónica. En los ingresos judiciales, se activa de inmediato una alerta al Servicio Social de Urgencia y se solicita resolución al Centro de Medidas Cautelares.

b. **Triage clínico y social:** Posterior al registro de admisión, el o la usuaria es categorizado/a clínicamente por enfermería mediante el algoritmo

40 DIGERA MINSAL (2017). *1° Estudio nacional de categorización sociosanitaria y propuestas técnicas para su abordaje*.

Emergency Severity Index (ESI) (C1–C5). En los casos con riesgo social detectado, se deriva a Triage Social, donde un/a trabajador/a social realiza una entrevista inicial con el paciente, familiares, tutores u otros informantes clave. Para usuarios sin identificación, se recurre a redes sociales de apoyo o a Carabineros.

c. **Evaluación clínica integral:** Los equipos médicos y de enfermería realizan la evaluación diagnóstica, exámenes y definen la conducta clínica (alta, hospitalización, traslados internos o externos).

d. **Instrumentos de categorización sociosanitaria:**

- Cuestionario de Valoración de la Dependencia y Riesgo Social (CUDYR): aplicado por enfermería a pacientes hospitalizados, evalúa dependencia y riesgo en cuidados clínicos.
- SCORE SOCIAL: aplicado por trabajo social, evalúa factores de riesgo como hospitalización prolongada, abandono, NN (pacientes sin identificación), violencia intrafamiliar, descompensación en salud mental, consumo problemático, adolescentes en sistema judicial, accidentes de tránsito o laborales, personas extranjeras sin RUT, entre otros. El SCORE SOCIAL clasifica el riesgo en tres niveles:

    I. G1: Alta dependencia social (11–15 puntos).
    II. G2: Mediana dependencia social (6–10 puntos).
    III. G3: Baja o nula dependencia social (1–5 puntos).

Definición de usuario sociosanitario: Se entiende por usuario sociosanitario a aquella persona cuya atención requiere simultáneamente cuidados clínicos y apoyo social, debido a la coexistencia de factores de dependencia sanitaria y vulnerabilidad social. La categorización se establece a partir de la combinación de los resultados del CUDYR (dependencia y riesgo clínico) y del SCORE SOCIAL (riesgo social y psicosocial).

De esta integración se obtiene la categoría final de usuario sociosanitario, lo que permite garantizar que la planificación de la atención se desarrolle de forma conjunta, coordinada e interdisciplinaria entre los equipos clínicos y sociales. Así se orienta la continuidad de cuidados, la gestión de redes y la toma de decisiones para el egreso hospitalario.

Ficha Social y continuidad de la atención: En los casos clasificados como G1 o G2, el equipo de trabajo social elabora una **Ficha Social**, documento técnico que sistematiza antecedentes clave para la gestión de la atención. Esta ficha incluye información sobre tipo de ingreso, datos personales, situación habitacional, dinámica familiar, opinión profesional y puntaje del SCORE SOCIAL.

La Ficha Social se incorpora a la ficha clínica electrónica, constituyéndose en un insumo mínimo obligatorio para que los equipos de hospitalización profundicen el diagnóstico sociosanitario y diseñen planes de intervención integrados, ajustados a las necesidades de cada caso. De este modo, se asegura la continuidad de la intervención y se favorece la planificación coordinada entre el ámbito clínico y social, orientada al egreso seguro y a la vinculación con redes comunitarias y familiares.

Resultados y aprendizajes

La implementación del Procedimiento de Atención Sociosanitaria ha generado resultados concretos que evidencian su efectividad y potencial de replicabilidad en otros contextos de la red asistencial. A partir de su puesta en marcha, se han observado avances tanto en la gestión operativa del Servicio de Urgencia Adulto (SUA) como en la calidad de la respuesta institucional frente a las necesidades sociosanitarias de la población. Estos resultados, medidos en dimensiones cuantitativas y cualitativas, reflejan un cambio significativo en la forma en que se aborda la articulación entre los componentes clínicos y sociales de la atención en salud.

En términos cuantitativos, el modelo ha permitido mejorar la identificación y clasificación de usuarios sociosanitarios, reducir hospitalizaciones prolongadas innecesarias y optimizar la gestión de camas en el SUA. En términos cualitativos, ha favorecido la coordinación temprana entre equipos clínicos y sociales, ampliado la mirada de atención más allá del enfoque biomédico y fortalecido la respuesta intersectorial.

Del modelo se desprendieron innovaciones relevantes, tales como:

- Estandarización del SCORE SOCIAL para su aplicación en adultos, pediatría y gineco-obstetricia.
- Creación de un equipo de detección precoz en el contexto de salud mental adolescente, en el servicio de urgencia pediátrica.
- Creación de una línea de intervención socio jurídico, especialmente en ingresos judiciales y medidas cautelares.
- Fortalecer la coordinación intersectorial, estableciendo redes sostenibles con dispositivos comunitarios, municipales, educacionales y de protección social, que garanticen la continuidad de cuidados y la vinculación efectiva de los usuarios con su entorno.

El Procedimiento de Atención Sociosanitaria ha consolidado un circuito estandarizado y replicable, capaz de integrar evidencia clínica y social desde el primer contacto con el usuario. Este modelo no solo optimiza la gestión hospitalaria, sino que también genera aprendizajes transferibles a distintos ámbitos de la red asistencial, contribuyendo a fortalecer una atención integral, coordinada y centrada en las necesidades biopsicosociales de las personas.

4. INCORPORACIÓN DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFECTIVIDAD (IME)

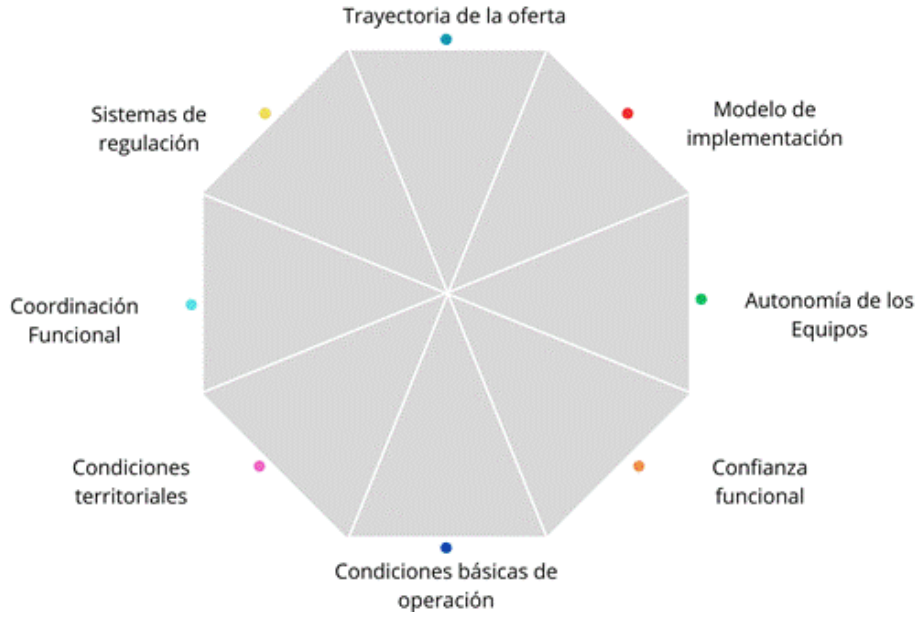
El Índice Multidimensional de Efectividad (IME) fue incorporado en el Hospital Eloísa Díaz Insunza en alianza con la Universidad de Chile, como una segunda etapa orientada a fortalecer el Modelo Sociosanitario previamente instalado. Su origen se encuentra en el proyecto FONDEF ID17I10033, diseñado inicialmente como un sistema de alerta temprana para programas de infancia, que luego fue adaptado al contexto hospitalario.

Fundamentación técnica

El IME es una herramienta de investigación aplicada e innovación pública que responde a un desafío estructural: la dificultad de medir y mejorar la efectividad de programas sociales y sanitarios con base en información oportuna y sistematizada. Su arquitectura permite:

- Integrar datos clínicos, sociales y de gestión bajo un Sistema de Alerta Temprana (SAT).
- Monitorear el desempeño institucional en ocho dimensiones de análisis, cada una con subdimensiones e indicadores específicos.
- Producir evidencia para la toma de decisiones basada en datos, identificando avances, retrocesos y áreas críticas que requieren rediseño.

El sistema utiliza un método de promedios jerárquicos, que entrega análisis en distintos niveles (indicador, subdimensión, dimensión y programa), lo que facilita una visualización estratégica para la gestión hospitalaria.



La integración del IME no constituye la base del modelo, sino que actúa como un mecanismo de fortalecimiento, ampliando sus capacidades en tres ejes principales:

1. Monitoreo continuo de la efectividad, mediante indicadores sensibles que reflejan las condiciones reales de implementación.
2. Gestión interdisciplinaria, al vincular dimensiones clínicas, sociales y organizacionales en un mismo sistema de análisis.
3. Escalabilidad y replicabilidad, favoreciendo su proyección hacia otros hospitales y servicios de salud.

La transferencia del IME se encuentra actualmente en proceso de desarrollo, bajo un enfoque de co-creación institucional que busca fortalecer las capacidades locales y garantizar su futura sostenibilidad. Esta etapa ha considerado acciones de acompañamiento técnico, tales como talleres de validación de indicadores, espacios de retroalimentación con equipos hospitalarios y planificación de capacitaciones orientadas a la apropiación progresiva del modelo.

El proceso proyecta consolidar una implementación participativa y contextualizada, asegurando que la herramienta se adapte a las particularidades del entorno

hospitalario y no permanezca como una innovación externa. De este modo, se promueve la construcción de capacidades locales para el uso y gestión del IME en la práctica cotidiana.

A partir de los avances actuales, se prevén impactos estratégicos en la gestión sociosanitaria del hospital, entre ellos:

- Disponibilidad de un sistema sensible al contexto local, capaz de generar alertas tempranas.
- Fortalecimiento de las capacidades directivas mediante información validada para la toma de decisiones estratégicas.
- Promoción de una cultura de evaluación continua y gestión del conocimiento.
- Proyección de escalamiento hacia otros establecimientos, con adaptaciones pertinentes a distintas realidades territoriales.
- Generación de evidencia útil para la formulación y rediseño de políticas públicas.

El IME aporta un valor estratégico al Modelo Sociosanitario, al transformarse en un instrumento de gestión que integra evidencia, monitoreo y mejora continua. Su fortaleza radica en su capacidad para traducir la experiencia operativa en conocimiento útil para la planificación y la toma de decisiones, contribuyendo a consolidar una gobernanza sociosanitaria informada, sostenible y adaptable a los desafíos emergentes del sistema de salud.

5. DESAFÍOS PENDIENTES

La implementación del Modelo de Atención Sociosanitaria en el Hospital Eloísa Díaz Insunza ha permitido demostrar la factibilidad de articular la gestión clínica y social desde el ingreso a servicios de urgencias; generando alertas diagnósticas unificadas, mejorando la continuidad de cuidados, e intervención y reduciendo hospitalizaciones prolongadas innecesarias. No obstante, para consolidar este avance y garantizar su sostenibilidad, persisten desafíos de carácter estructural que reflejan brechas de política pública a nivel nacional.

Fragmentación del sistema sanitario y social

El principal desafío sigue siendo la falta de integración normativa, financiera y organizacional entre los servicios de salud y los dispositivos sociales. La ausencia de un marco institucional específico para la atención sociosanitaria mantiene respuestas parciales y descoordinadas. Esta fragmentación se traduce en duplicación de esfuerzos, uso ineficiente de recursos y pérdida de continuidad en la atención, lo que afecta especialmente a las personas en situación de dependencia social y sanitaria.

Déficits en la coordinación intersectorial

A pesar de los avances en la articulación local, persisten barreras para coordinar de manera fluida con municipalidades, SENAMA, SENDA, SENAME, Poder Judicial y servicios comunitarios. La falta de sistemas interoperables de información y de protocolos compartidos limita la capacidad de garantizar una respuesta integral, especialmente en el tránsito de los pacientes desde el hospital hacia el territorio.

Brechas en salud mental infanto-adolescente

Los equipos han logrado instalar procedimientos de detección temprana en población adolescente, pero los recursos disponibles siguen siendo insuficientes frente a la creciente demanda por crisis de salud mental, intentos suicidas y consumo problemático. La escasez de dispositivos intermedios y la limitada capacidad de hospitalización breve generan presión sobre los hospitales generales y sobre las familias, lo que incrementa la vulnerabilidad de esta población.

Desafíos en el ámbito socio jurídico

Los ingresos hospitalarios asociados a medidas judiciales (por ejemplo, internación de adolescentes bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, medidas de protección dictadas por tribunales de familia) carecen de un protocolo estandarizado de articulación con tribunales, fiscalías y organismos colaboradores. Esta brecha retrasa la toma de decisiones, genera incertidumbre institucional y expone a los equipos hospitalarios a riesgos legales.

Personas mayores en condición sociosanitaria

Este grupo constituye el núcleo más crítico del fenómeno sociosanitario. Los adultos mayores permanecen hospitalizados por semanas o meses tras su alta médica debido a la ausencia de redes familiares o cupos en dispositivos de larga estadía. Esta situación impacta en su calidad de vida, acelera procesos de dependencia funcional y contribuye a la sobrecarga del sistema hospitalario. Se estima que más del 70% de los pacientes sociales corresponden a personas mayores, lo que refuerza la urgencia de una respuesta intersectorial sostenible.

6. RECOMENDACIONES

a) Institucionalizar el modelo sociosanitario a nivel nacional

Avanzar hacia la definición de un marco normativo y financiero estable que reconozca la atención sociosanitaria como parte integrante del sistema de salud, con lineamientos técnicos ministeriales, financiamiento basal y mecanismos de evaluación obligatorios.

b) Consolidar la coordinación intersectorial

Establecer convenios formales de colaboración con municipalidades y organismos sectoriales (SENAMA, SENDA, SENAME, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Poder Judicial), acompañados de sistemas interoperables de información que permitan el seguimiento de los casos en tiempo real y garanticen continuidad de cuidados tras el egreso hospitalario.

c) Priorizar la salud mental infanto-adolescente

Diseñar un circuito sociosanitario específico para adolescentes, con equipos de detección precoz, protocolos de derivación rápida y aumento de la oferta en dispositivos intermedios (hospitalización breve, residencias terapéuticas, centros de día). Esto permitirá reducir la carga sobre los hospitales generales y garantizar abordajes integrales con participación de las familias y la comunidad.

d) Fortalecer la articulación socio jurídica

Crear equipos mixtos de enlace entre hospitales y tribunales, capaces de gestionar de manera ágil los ingresos con orden judicial. Estos equipos deberían contar con protocolos nacionales, asesoría legal especializada y canales de comunicación directa con el sistema de justicia, reduciendo así tiempos de resolución y riesgos de vacíos legales.

e) Desarrollar respuestas comunitarias para personas mayores

Expandir la red de cuidados de larga duración, incluyendo cupos residenciales, hospitalización domiciliaria, servicios de apoyo comunitario y programas de revinculación familiar. La prioridad debe estar en prevenir que las personas mayores con alta médica permanezcan hospitalizadas, garantizando su derecho a una vida digna en entornos adecuados.

f) Escalar el modelo con monitoreo basado en evidencia

Promover la expansión del modelo hacia otros hospitales y servicios de salud, utilizando herramientas de innovación como el Índice Multidimensional de Efectividad (IME). Esto permitiría estandarizar procedimientos, evaluar resultados de manera comparativa y asegurar la sostenibilidad del modelo mediante una gestión basada en datos.

Los desafíos aquí identificados confirman que la condición sociosanitaria no puede ser abordada solo desde la clínica. Su adecuada respuesta exige una mirada sistémica y multidimensional, que reconozca la complejidad del fenómeno y articule de manera simultánea los ámbitos clínicos, sociales, comunitarios, jurídicos y de gestión. En la práctica, la experiencia del Hospital Dra. Eloísa Díaz Insunza constituye una prueba piloto exitosa, y nos recuerda que a problemas complejos debemos dar respuestas complejas, capaces de integrar instrumentos de evaluación multidimensional, coordinación intersectorial y un marco de gobernanza estable que permita asegurar continuidad, equidad y efectividad en las intervenciones. Creemos firmemente que el modelo sociosanitario debe escalarse, y traducirse en una política pública estructural.

7. CONCLUSIÓN

El fenómeno sociosanitario constituye uno de los desafíos más urgentes y persistentes del sistema de salud y protección social en Chile. La permanencia prolongada de personas hospitalizadas tras recibir alta médica, especialmente adultos mayores y pacientes en situación de vulnerabilidad social, evidencia la fragmentación histórica entre la atención clínica y la respuesta social. Este problema no solo compromete la eficiencia hospitalaria, al ocupar camas destinadas a condiciones agudas, sino que también vulnera derechos fundamentales, deteriora la calidad de vida de los pacientes y genera sobrecarga en las familias y comunidades.

En este contexto, la implementación del Modelo de Atención Sociosanitaria en el Hospital Eloísa Díaz Insunza constituye un avance significativo hacia soluciones estructurales. El modelo consolida un circuito integrado de atención clínica y social, basado en protocolos claros, instrumentos de categorización validados (CUDYR y SCORE SOCIAL) y un sistema de registro común en la ficha clínica electrónica. Estos elementos aseguran la detección precoz de riesgos, la derivación oportuna y la planificación conjunta de la atención, mejorando tanto la eficiencia en la gestión hospitalaria como la calidad del cuidado ofrecido a las personas.

La experiencia ha demostrado que un enfoque sociosanitario no solo es posible, sino necesario para abordar las inequidades en salud. La estandarización del procedimiento ha generado impactos cualitativos, como una mayor coordinación entre equipos clínicos, sociales y jurídicos, integración intersectorial y continuidad de cuidados; así como impactos cuantitativos, incluyendo la reducción de hospitalizaciones prolongadas, mejor uso de camas críticas y disponibilidad temprana de insumos diagnósticos desde el ingreso a urgencias. Estos resultados refuerzan la idea de que el usuario sociosanitario debe ser reconocido como una categoría específica de atención en el sistema público, con estándares propios de evaluación, intervención y seguimiento.

A esta primera fase se suma el desarrollo del Índice Multidimensional de Efectividad (IME), concebido como herramienta de autoobservación institucional. Aunque su transferencia plena aún se encuentra en proceso, el IME permite avanzar hacia una gestión basada en evidencia, facilitando el monitoreo en tiempo real, la generación de alertas tempranas y la orientación de decisiones estratégicas. Su valor radica en potenciar la efectividad del modelo, asegurar su sostenibilidad y generar aprendizajes transferibles para el sistema de salud en su conjunto.

La experiencia del Hospital Eloísa Díaz Insunza confirma que el abordaje sociosanitario es una estrategia viable, ética y necesaria para responder a las crecientes demandas sociales y sanitarias. Entre sus principales ventajas destacan:

- Mejorar la eficiencia hospitalaria, liberando camas para atención de condiciones agudas.
- Asegurar la continuidad de cuidados, conectando al paciente con redes comunitarias, municipales y de protección social.
- Reducir inequidades en salud, al intervenir sobre determinantes sociales que condicionan la adherencia a tratamientos y la calidad de vida.
- Fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia, gracias al uso del IME y de instrumentos de evaluación integrados.
- Posicionar al hospital como referente en innovación pública en salud, con capacidad de transferir aprendizajes a la red asistencial nacional.

Por lo tanto, adoptar y escalar este modelo no solo mejora la gestión hospitalaria, sino que constituye un paso decisivo hacia la construcción de un sistema sociosanitario integrado, capaz de responder de manera efectiva, intersectorial y equitativa a las necesidades reales de la población. Su implementación representa un modelo replicable de innovación institucional, con potencial para transformar la atención sociosanitaria a nivel nacional.

REFERENCIAS

Emol (2025, 3 de agosto). “Más de 800 adultos mayores con alta médica no pueden egresar de hospitales por falta de redes de apoyo”. *El Mercurio*. https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/08/03/1173938/adultosmayores-alta-egresar-hospitales-redes.html

DIGERA MINSAL (2017). *1° Estudio nacional de categorización sociosanitaria y propuestas técnicas para su abordaje*.

Fundación Economía y Salud (2021). *Hacia un modelo de atención sociosanitaria*.

Organización Panamericana de la Salud (s.f.). “Determinantes sociales de la salud”. https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud

Organización Mundial de la Salud (2014). “Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1948)”. https://www.who.int/es/about/governance/constitution

3. ATENCIÓN PRIMARIA PREPARADA PARA LAS CRISIS SOCIOSANITARIAS: COMO RESPONDER A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MAYORES

Alejandra Fuentes García
Escuela de Salud Pública
Facultad de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3094-1330
alefuentes@uchile.cl

Paulina Osorio Parraguez
Departamento Antropología, Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6438-3712
posorio@uchile.cl

Catalina Arteaga Aguirre
Departamento Sociología
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0365-5526
carteaga@uchile.cl

Juan Ilabaca Mendoza
Escuela de Salud Pública, Facultad de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-0202-3312
juan.ilabaca@uchile.cl

Ignacia Navarrete Luco
Estudiante Doctorado en Antropología y Comunicación,
Universitat Rovira i Virgili
https://orcid.org/0000-0002-4128-2900
ignavlu@gmail.com

María Gracia Salamanca García
Escuela de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0004-6248-8555
maria.salamanca@ug.uchile.cl

Constanza Biscarra Mc-Naughton
Estudiante Doctorado en Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0000-7141-7020
constanza.biscarra@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Este *policy brief* se estructura en distintas secciones que buscan aportar un marco integral para la preparación y respuesta de la Atención Primaria de Salud (APS) frente a las necesidades de las personas mayores en crisis sociosanitarias. En primer lugar, se contextualiza el envejecimiento poblacional en Chile y la heterogeneidad de las condiciones de vida de este grupo. Posteriormente, se revisan las políticas públicas vigentes y las brechas que persisten en materia de preparación para emergencias. Luego, se analiza el rol estratégico de la APS y su resiliencia en contextos territoriales específicos, identificando tanto sus capacidades instaladas como las limitaciones observadas. A continuación, se presentan los principales desafíos pendientes en materia de gobernanza, participación y derechos, seguidos por un conjunto de recomendaciones de acción orientadas a fortalecer la pertinencia, oportunidad y sostenibilidad de la respuesta de la APS a las necesidades de las personas mayores. Finalmente, se exponen las conclusiones que subrayan la urgencia del problema y los beneficios de implementar las medidas propuestas.

Envejecimiento poblacional en Chile y características del diverso grupo de personas mayores

Las personas mayores son un grupo altamente vulnerable ante los desafíos del cambio climático y los desastres socionaturales que gatillan crisis sociosanitarias. Esta situación se agudiza en nuestro país producto del entrecruce entre un acelerado envejecimiento poblacional y las características de un país propenso a fenómenos socionaturales.

Chile ha experimentado un acelerado envejecimiento poblacional a partir de mediados del siglo XX, debido a, entre otros factores, a mejoras en el acceso a servicios básicos y políticas públicas que han permitido extender los años de vida de la población. Nuestro país se ubica entre los más envejecidos de América Latina y en una etapa avanzada de transición demográfica[41]. La proporción de personas de 60 y más años aumentó de 6% a 8% entre 1950 y el 2000; y se registra en 19,8% en el último censo poblacional (INE, 2024). En tanto que la esperanza de vida en el mismo período aumentó de 52 a 70 años y al 2024 ha superado los 81 años (INE, 2024). Se estima que para 2050 la esperanza de vida al nacer sea en promedio de 85,4 años, y que el grupo poblacional de personas de 60 y más años constituya el 32% del total de la población del país (INE, 2018). Por ende, no solo somos un país marcado por el envejecimiento, sino también por la longevidad.

Las personas mayores pueden experimentar una vulnerabilidad diferenciada frente a crisis sociosanitarias y desastres socionaturales. Esta vulnerabilidad no constituye una condición intrínseca asociada a la edad como criterio de agrupación o diferenciación, sino que se configura a partir de factores y condiciones de vida que determinan el nivel de riesgo ante situaciones de desastre[42]. Asimismo, dicha vulnerabilidad puede intensificarse en contextos donde la respuesta de los sistemas de salud y de protección social resulta insuficiente.

En este escenario, reconocer la heterogeneidad de las personas de 60 años y más en diversos ámbitos de la vida es fundamental para una preparación y respuesta adaptada a este grupo. Por ejemplo, atender a las composiciones familiares y habitacionales de las personas mayores, donde han aumentado los hogares unipersonales con jefes/as de hogar mayores[43]. Considerar los perfiles de morbilidad, comorbilidad, grados de dependencia (leve, moderada y severa) y los requerimientos de cuidados, los cuales aumentan sobre los 80 años[44]. En esta línea, las personas mayores son importantes proveedores/as de cuidados, reportándose un incremento de mujeres mayores cuidadoras de

41 Huenchuan, S. (ed.) (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

42 HelpAge (2020). *Llevando la peor parte. El impacto de la pandemia del COVID-19 en las personas mayores en países de ingresos medios y bajos: Aprendizajes del 2020*. https://www.helpage.org/download/60c24de7af9fd/

ONEMI (2020). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Plan Estratégico Nacional. 2020-2030*. https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/04/politica-nacionalgestio%cc%81n-reduccio%cc%81n-del-riesgo-de-desastres-2020-2030.pdf

43 MIDESO (2017). *Adultos Mayores. Síntesis de Resultados CASEN 2017*. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf

44 Forttes, P. (2025). *Vejez en Chile. Situación y desafíos de políticas públicas en envejecimiento*. https://cegep.uv.cl/publicaciones/boletin-agenda-publica/78-boletin-agenda-publica-n-10-vejez-en-chile

otras personas mayores, por lo general, cuidado extendido a familiares y cuyo carácter aún permanece invisibilizado y precarizado[45]. Y finalmente, se deben tener presentes las condiciones socioeconómicas de vida, la soledad y aislamiento social que experimentan las personas mayores[46].

Contexto de Políticas Públicas para personas mayores en Chile

Desde la década del 2000, con la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), el país ha avanzado en la formulación de políticas públicas en materia de envejecimiento, fortaleciendo programas vinculados a salud, cuidados, seguridad y participación social[47].

La atención preferente para personas mayores ha sido promovida desde hace décadas por el Ministerio de Salud de Chile, orientando a los prestadores de la red a priorizar este grupo en los sistemas de agendamiento. Este derecho quedó formalizado en la Ley N.° 21.168[48], que establece que toda persona mayor de 60 años, así como aquellas en situación de discapacidad, debe recibir atención preferente y oportuna. Durante la pandemia de COVID-19, esta prioridad se tradujo en la asistencia domiciliaria para la atención de morbilidad, así como en la entrega de medicamentos y alimentos a personas mayores de 65 años.

El mantenimiento de la autonomía y la capacidad funcional constituye uno de los principales desafíos del Estado como responsable del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia. El contexto demográfico y epidemiológico actual refuerza la necesidad de políticas sustentables que permitan enfrentar, por un lado, la creciente carga de enfermedad y, por otro, las demandas sociosanitarias emergentes de este grupo poblacional. En esta línea, la gobernanza de un sistema adaptado a las personas mayores debe mantenerse en el nivel central, recogiendo las experiencias acumuladas en dispositivos como los Establecimientos de Larga Estadía dirigidos por SENAMA, los Centros Diurnos y el programa Más Adultos Mayores Autovalentes, orientado desde hace más de una década a prolongar la capacidad funcional y cognitiva de las personas mayores.

Estas iniciativas, con enfoques diferenciados, han contribuido a mejorar la calidad de vida de la población mayor. A ellas se suma la reciente incorporación en la Ley de Presupuestos del Sistema Nacional de Cuidados[49], dirigida a personas en situación de dependencia y a sus cuidadores/as, que reconoce explícitamente la labor de cuidado y establece mecanismos de financiamiento y ejecución mediante la "Red Local de Apoyos y Cuidados"[50].

Desde la perspectiva de la participación y la toma de decisiones compartidas, es necesario fortalecer la voz de las personas mayores organizadas en el diseño de políticas. Medidas como la creación de consejos participativos, mesas intersectoriales permanentes y la integración de las organizaciones de la sociedad civil resultan claves para garantizar intervenciones más legítimas y pertinentes[51]. En esta misma línea, las redes comunitarias intergeneracionales pueden contribuir a la cohesión social y la inclusión, en sintonía con las recomendaciones de la OMS sobre ciudades amigables con las personas mayores[52].

Avanzar hacia un marco normativo robusto también requiere sancionar la discriminación por edad en los ámbitos de la salud, trabajo, vivienda y servicios públicos. La existencia de protocolos de atención sin discriminación y campañas que enfrenten los prejuicios edadistas son complementos necesarios para este

45 MDSyF (2024). *Informe de Cuidados*. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/

46 CEPAL (2020). "Vulnerabilidades sociodemográficas de las personas mayores frente a la pandemia por COVID-19". *Boletín Envejecimiento y Desarrollo*, 18. https://www.cepal.org/es/enfoques/vulnerabilidades-sociodemograficas-personasmayores-frente-al-covid-19?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20210204_boletin_envejecimiento_18

OMS (2025). *Informe de la Comisión de la OMS sobre conexión social. De la Soledad a la Conexión Social. El camino hacia sociedades más saludables*. https://www.who.int/es/publications/m/item/from-loneliness-to-social-connection-summary

MIDESO (2017). *Adultos Mayores. Síntesis de Resultados CASEN 2017*. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf

47 SENAMA y MIDESO (2013). *Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile (2012-2025)*. https://vifadultomayor.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/12/senamalibro-politicas.pdf

García, V., López Huenante, N., Silva, A., Bustamante, M., León, S., Silva, L., Baeza, M., Chandía, C. y Gamonal, J. (2024). "Políticas Públicas sobre Envejecimiento en Chile: Revisión Narrativa 1990-2022". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 23-40. https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.72500

48 BCN (2019). "Modifica la ley n° 20.584, a fin de crear el derecho a la atención preferente". https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134300

49 DIPRES (2024). "Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados". https://www.dipres.gob.cl/604/articles-335394_doc_pdf.pdf

MDSyF (2024). "Presupuesto 2025: Proyecto propone un crecimiento de casi 40% en cuidados". Https://apoyosycuidados.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/presupuesto-2025-proyecto-propone-un-crecimiento-de-casi-40-en-cuidados

50 BCN (2025). *Ley Chile. Resolución 5 (13-jun-2025) establece la forma de ejecución de los recursos, incluidos los componentes del programa y beneficiarios de la asignación 24-03-351 "red local de apoyos y cuidados" ministerio de Desarrollo Social y Familia*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1214153

51 Elizondo Orellana, N. y Avellaneda Rodriguez, D. (2025). "Inclusión de personas mayores en las políticas públicas. Los desafíos de la transformación demográfica en Colombia y Chile". *Gobierno y administración pública*, 8(8), 83-92. DOI: https://doi.org/10.29393/GP8-7PMDN20007

52 SENAMA (2021). *Guía de orientaciones técnicas Programa Comunas Amigables*.

objetivo[53]. Finalmente, el fortalecimiento de la seguridad social, tanto en salud como en pensiones, constituye un eje imprescindible para garantizar condiciones de vida dignas y equitativas en la vejez.

Actualmente (2025), se encuentra en debate en el Congreso un proyecto de ley sobre envejecimiento digno, activo y saludable. Sin embargo, persiste una deuda institucional en materia de preparación y gestión frente a crisis sociosanitarias, especialmente relevante en un país altamente envejecido y expuesto a catástrofes naturales, como Chile.

APS y crisis sociosanitarias en contextos territoriales particulares

Chile se localiza en un territorio geográfico con características climáticas, hidrológicas y geotectónicas que lo hacen susceptible de ser afectado por distintos tipos de eventos de carácter natural y/o antrópicos que pueden producir crisis sociosanitarias. Más aún, el país cumple siete de los nueve criterios de vulnerabilidad climática establecidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (áreas costeras de baja altura, zonas áridas y semiáridas, deterioro forestal, susceptibilidad a desastres naturales, áreas urbanas contaminadas, ecosistemas montañosos y zonas propensas a la sequía y desertificación)[54]. Esta alta susceptibilidad de nuestro país a situaciones de emergencias y desastres acentuados por el cambio climático tensiona al sistema de salud para responder oportunamente ante la emergencia (MINSAL, 2024).

Sumado a lo anterior, el sistema de salud chileno se distribuye de manera no homogénea en el territorio y con una centralización de los servicios[55], lo cual, junto con las características territoriales, genera inequidades en el acceso oportuno a la atención en salud. Un ejemplo crítico de ello, son las dificultades de las personas mayores rurales y sus comunidades en el acceso a la atención en salud y otros servicios[56] debido a la baja disponibilidad de transporte, aislamiento y/o la conectividad.

53 MINSAL (2021). *Plan Nacional de Salud Integral para Personas Mayores 2020–2030*. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/09/Plan-Nacional-de-Salud-Integral-para-Personas-Mayores_v2.pdf

54 Galilea, S. (2019). *Cambio climático y desastres naturales. Acciones Claves para enfrentar las Catástrofes en Chile*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

55 Vecchio, G. (2022). "Cuidar el territorio que envejece: Envejecimiento demográfico y marginalidad territorial en Chile". *Eidos*, 14(19), 3-12. DOI: https://doi.org/10.29019/eidos.v14i19.1028

56 Observatorio del Envejecimiento de la Universidad Católica de Chile (2023). *Envejecer en la ruralidad: explorando una realidad invisibilizada*. https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2024/03/Reporte-Envejecer-en-la-ruralidad-explorando-una-realidad-invisibilizada.pdf

Dado este escenario se requiere incorporar la perspectiva del envejecimiento y el territorio en la respuesta a los sistemas institucionales, para proteger a las personas mayores y promover sus Derechos Humanos. Entre los sistemas institucionales, el sector salud —y en particular la APS— reviste especial relevancia, tanto por su rol clave en la preparación y respuesta ante emergencias de distinto origen[57], como por ser el principal vínculo entre el sistema de salud y la comunidad. Además, la mayoría de las personas mayores en Chile son usuarias habituales de la APS, representando aproximadamente el 21,0% del total de usuarios inscritos en el sistema público de salud[58]. La APS, como puerta de entrada al sistema de salud, opera en nuestro país bajo un modelo de atención integral, territorializado y centrado en las personas, lo que la posiciona estratégicamente para responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades de esta población en contextos de crisis[59]. La APS ha demostrado una gran capacidad de resiliencia frente a las crisis sociosanitarias, realizando adaptaciones para mantener el funcionamiento[60].

Aunque la APS ha sido relevada por la Organización Mundial de la Salud como piedra angular del sistema de salud y el punto de enlace principal con la comunidad[61], donde debe centrarse el esfuerzo de preparación y respuesta ante emergencias de diverso origen que generan crisis sociosanitarias[62], las adaptaciones que se han realizado han sido principalmente reactivas, sin orientaciones claras

57 Giovanella, L., Vega, R., Tejerina-Silva, H., Acosta-Ramirez, N., Parada-Lezcano, M., Ríos, G., Iturrieta, D., Almeida, P. F. D. y Feo, O. (2021). "¿Es la atención primaria de salud integral parte de la respuesta a la pandemia de Covid-19 en Latinoamérica?" *Trabalho, Educação e Saúde*, 19. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00310

58 FONASA (2024). "Población inscrita en APS". https://public.tableau.com/views/ReporteInscritosCentrosAPS/ReporteAPS?:showVizHome=no

59 MINSAL (2013). "Orientaciones para la implementación del modelo de atención integral de salud familiar y comunitaria. Dirigido a equipos de salud". https://www.araucaniasur.cl/wp-content/uploads/2019/05/Orientaciones-para-la-implementacion-del-modelo-de-atencion-integral-de-salud-Familiar-y-comunitaria..pdf

60 Rojas, M. P., Peñaloza, B., Soto, M., Téllez, A. y Fábrega, R. (2022). "Atención primaria en tiempos de COVID-19: desafíos y oportunidades". *Temas de la Agenda Pública*, 17(154), 1-19.

Pradhan, N.A., Samnani, A.A.B.A., Abbas, K. & Rizvi, N. (2023). "Resilience of primary healthcare system across low- and middle-income countries during COVID-19 pandemic: a scoping review". *Health Res Policy Sys* 21, 98. DOI: https://doi.org/10.1186/s12961-023-01031-4

61 OMS (2021). "Generación de resiliencia en los sistemas de salud en pro de la cobertura sanitaria universal y la seguridad sanitaria durante y después de la pandemia de COVID-19: documento de posición de la OMS [Building health systems resilience for universal health coverage and health security during the COVID-19 pandemic and beyond: WHO position paper]". Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

62 Giovanella, L., Vega, R., Tejerina-Silva, H., Acosta-Ramirez, N., Parada-Lezcano, M., Ríos, G., Iturrieta, D., Almeida, P. F. D. y Feo, O. (2021). "¿Es la atención primaria de salud integral parte de la respuesta a la pandemia de Covid-19 en Latinoamérica?". *Trabalho, Educação e Saúde*, 19. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00310

que permitan fortalecer las capacidades instaladas en la red y aprovechar al máximo su despliegue territorial.

APS y resiliencia: Equipos de salud y necesidad de preparación

La resiliencia de los sistemas de salud ha sido posicionada por diversos organismos internacionales como un elemento fundamental en los actuales escenarios de crisis ambientales (cambio climático, crisis hídrica), crisis sanitarias (nuevos agentes infecciosos, virus, epidemias, pandemias) y conflictos geopolíticos (guerras, conflictos armados, refugiados) y, como un elemento central junto a la equidad y la eficiencia, para dar garantía de calidad a la atención brindada a las personas, incluso en momentos de crisis[63]. La resiliencia ha sido definida como la capacidad de prepararse, gestionar (absorber, adaptar y transformar) y aprender de las crisis, enfatizando que una crisis (*shock*) se caracteriza por ser un cambio repentino y extremo que afecta la oferta y/o demanda de los sistemas de salud[64].

Los equipos de APS juegan un rol fundamental tanto en la preparación como en la respuesta a las necesidades de la población en momentos de crisis sociosanitaria. En la literatura esto ha sido evidenciado tanto para contextos urbanos como rurales. En zonas urbanas, las revisiones destacan la posición única de los equipos de APS para identificar, educar y apoyar a poblaciones vulnerables en la mejora de su preparación frente a crisis, mediante la educación, evaluación de riesgos y apoyo continuo durante las distintas fases[65]. En áreas rurales se destaca su rol en los distintos momentos de la crisis y la flexibilidad de su práctica, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de acciones directamente vinculadas con las comunidades rurales[66].

Para dar una respuesta oportuna y eficiente a las necesidades de la población en contextos de crisis, es deseable que los equipos de APS cuenten con orientaciones que entreguen lineamientos generales para la acción y recomendaciones derivadas de evidencia y conocimiento situado. Si bien estas existen, en general suelen ser normativas, homogéneas y centralizadas, no incorporando necesariamente las características de ciertos grupos —como las personas mayores—, ni los contextos territoriales en que estos habitan.

Características de instrumentos para la respuesta de APS en contextos de crisis

Las recomendaciones para orientar la acción de los equipos de APS en el trabajo con personas mayores deben formularse e implementarse con pertinencia sociocultural y territorial, involucrando a diversos actores locales y valorando su conocimiento y experiencia[67]. Ello implica avanzar hacia instrumentos construidos bajo una lógica de “abajo para arriba” (*bottom up*), en contraste con las tradicionales directrices de carácter homogéneo y centralizado, que suelen responder a una lógica de arriba hacia abajo (*top down*)[68].

Para fortalecer la capacidad de preparación ante crisis sociosanitarias, es fundamental que dichos instrumentos se nutran de lecciones aprendidas en experiencias previas y se diseñen con criterios de flexibilidad y adaptabilidad. Esto significa que, además de establecer protocolos básicos, deben permitir ajustes en función de factores territoriales como aislamiento geográfico, vulnerabilidad climática, disponibilidad de redes comunitarias o capacidad de respuesta de los servicios locales. De este modo, se favorece que la APS no solo reaccione frente a la emergencia, sino que también pueda anticipar escenarios y prevenir consecuencias negativas para la salud de las personas mayores y sus comunidades.

Asimismo, la incorporación de lineamientos construidos con pertinencia socioterritorial permite a la APS ampliar sus capacidades de respuesta local, generar prácticas más sensibles y contextualizadas y reforzar la legitimidad de su acción. Este enfoque contribuye a mejorar la confianza de la población en los equipos

63 OECD. (2023). *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing.

OMS (2021). “Generación de resiliencia en los sistemas de salud en pro de la cobertura sanitaria universal y la seguridad sanitaria durante y después de la pandemia de COVID-19: documento de posición de la OMS [Building health systems resilience for universal health coverage and health security during the COVID-19 pandemic and beyond: WHO position paper]”. Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

The Lancet Global Health Commission (2018). “Kruk ME, et al. High-quality health systems in the Sustainable Development Goals era: time for a revolution”. *Lancet Glob Health*, 11, 1196-1252. DOI: 10.1016/S2214-109X(18)30386-3.

64 Thomas, S., Sagan, A., Larkin, J., Cylus, J., Figueras, J. & Karanikolos, M. (2020). “Strengthening health systems resilience: Key concepts and strategies”. *European Observatory on Health Systems and Policies*.

65 Ongesa, T. N., Ugwu, O. P.-C., Ugwu, C. N., Alum, E. U., Eze, V. H. U., Basajja, M., Ugwu, J. N., Ogenyi, F. C., Okon, M. B. & Ejemot-Nwadiaro, R. I. (2025). “Optimizing emergency response systems in urban health crises: A project management approach to public health preparedness and response”. *Medicine*, 104(3). DOI: https://doi.org/10.1097/MD.0000000000041279

66 Willson, K. A., FitzGerald, G. J. & Lim, D. (2021). “Disaster Management in Rural and Remote Primary Health Care: A Scoping Review”. *Prehospital and disaster medicine*, 36(3), 362–369. DOI: https://doi.org/10.1017/S1049023X21000200

67 Giovanella, L., Vega, R., Tejerina-Silva, H., Acosta-Ramírez, N., Parada-Lezcano, M., Ríos, G., Iturrieta, D., Almeida, P. F. D. y Feo, O. (2021). “¿Es la atención primaria de salud integral parte de la respuesta a la pandemia de COVID-19 en Latinoamérica?”. *Trabalho, Educação e Saúde*, 19, e00310142. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00310

68 Sabatier, P. (1986). “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

de salud y a consolidar el rol de la APS como articuladora de cuidados en situaciones de alta presión. Al mismo tiempo, facilita la integración de recursos comunitarios —como organizaciones territoriales, la/os líderes locales y redes intergeneracionales— en la respuesta, lo que incrementa la eficacia y sostenibilidad de las acciones implementadas.

La adopción de instrumentos de este tipo representa un aporte estratégico en dos dimensiones complementarias. Por una parte, ofrece un acompañamiento digno e inclusivo a las personas mayores que hoy enfrentan crisis sociosanitarias, considerando su heterogeneidad y los distintos grados de dependencia, aislamiento o condiciones de vida. Por otra parte, se proyecta como un insumo clave para responder a los desafíos futuros, dado que la proporción de personas mayores en el país continuará aumentando. Contar con lineamientos claros, situados y flexibles permitirá enfrentar emergencias con mayor pertinencia y equidad, contribuyendo a una APS resiliente y mejor preparada para crisis sociosanitarias en el futuro. En este marco, el presente *policy brief* introduce una innovación sustantiva que complementa el enfoque de los principales instrumentos existentes en el país para la respuesta a desastres y emergencias en salud, que se han centrado más bien en dimensiones técnico-operativas, normativas y organizacionales[69]. Este *policy brief* sitúa la respuesta en la APS, con foco en las personas mayores y en estrategias comunitarias y de cuidado, ofreciendo una traducción práctica y participativa hacia la acción territorial, desde la perspectiva de los cuidados, los derechos y la equidad.

Recomendaciones para fortalecer la respuesta de APS a personas mayores en crisis sociosanitarias

Las recomendaciones presentadas en este documento fueron elaboradas con base en un conocimiento situado, es decir, a partir de la sistematización y análisis de datos empíricos acerca de las experiencias vividas por las propias personas mayores durante la pandemia por COVID-19 en contextos urbanos y rurales en Chile[70]. Este conocimiento se complementa, además, con una revisión de literatura acerca de estrategias y acciones para fortalecer la resiliencia de atención primaria en contextos de crisis.

Contar con recomendaciones específicas para la APS en contextos de crisis sociosanitarias resulta fundamental, ya que de lo contrario los equipos de APS tienden a operar con guías generales que carecen de especificidad territorial y etaria, invisibilizando las particularidades de las personas mayores. La evidencia y experiencia acumulada en los territorios muestran que los equipos de APS requieren orientaciones concretas para actuar con pertinencia y oportunidad[71].

Este marco se sustenta en enfoques de protección a los Derechos Humanos[72] y trato humanizado, articulación comunitaria e intersectorial, adaptación a la diversidad de necesidades de las personas mayores, así como en la protección de la salud mental y en una aproximación explícita a la muerte en contextos de alta mortalidad.

1) Activación en el territorio de vínculos comunitarios y del intersector

Distintas experiencias a nivel mundial muestran la relevancia de los recursos comunitarios para enfrentar las crisis sociosanitarias[73], así como del trabajo intersectorial. La participación de la población en labores de información y comunicación, así como apoyo voluntario a la acción de los/as agentes de salud locales, constituyen recursos importantes para afrontar estas situaciones.

- Incentivar el conocimiento y vinculación de la APS con la comunidad y organizaciones sociales territoriales de y para personas mayores. Ello implica reconocer y valorar las capacidades existentes en las redes comunitarias, particularmente aquellas conformadas por personas mayores, que, por ejemplo, durante la pandemia jugaron un rol clave en la coordinación y provisión de atención y cuidados hacia este grupo. Se sugiere mantener un catastro actualizado con información de las organizaciones comunitarias y sociales activas en el territorio de cada establecimiento de APS, líderes locales y personas mayores voluntarias.

69 DEGREYD y MINSAL (2024). “Recursos sobre Gestión del Riesgo y Desastres para equipos de Salud”. https://degreyd.minsal.cl/recursos-para-especialistas-en-emergencias-y-desastres/

MINSAL (2025). “Resolución Exenta N° 487. Crea División de Emergencias Sanitarias”. https://degreyd.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/10/RES.-EXENTA-N%C2%B0-487-CREA-LA-DIVISION-DE-EMERGENCIAS-SANITARIAS.pdf

70 Fuentes-García, A., Osorio-Parraguez, P., Arteaga Aguirre, C., Ilabaca Mendoza, J., Navarrete Luco, I., Salamanca García, M. y Biscarra Mc-Naughton, C. (2025). *Guía de recomendaciones para fortalecer la respuesta de la Atención Primaria de Salud a las necesidades de las personas mayores en crisis sociosanitarias*. Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública. DOI: https://doi.org/10.34720/va19-g438

71 Endalamaw, A., Khatri, R. B., Erku, D., Zewdie, A., Wolka, E., Nigatu, F. & Assefa, Y. (2024). “Barriers and strategies for primary health care workforce development: Synthesis of evidence”. *BMC Primary Care*, 25(1), 99. DOI: https://doi.org/10.1186/s12875-024-02336-1

72 OEA (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

73 PNUD, CEPAL, ONU Mujeres y OIT (2022). *Los Cuidados Comunitarios en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los cuidados en los territorios*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Cuidados_Comunitarios_09112022.pdf

- Fortalecer el vínculo con organizaciones locales y dirigentes de la comunidad organizada. Se sugiere generar instancias para potenciar e identificar acciones comunes de colaboración para una participación efectiva de personas mayores. Algunas de estas organizaciones pueden ser: Clubes de Adultos Mayores, Congregaciones religiosas, Juntas de Vecinos, Comunidades y/o Asociaciones de Pueblos Originarios, Organizaciones de mujeres, de jóvenes, Clubes deportivos, Comités de Allegados y Vivienda, Sindicatos de Ferias libres, entre otros.
- Promover un trabajo coordinado y permanente con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y sus oficinas en el territorio para un seguimiento y apoyo oportuno y pertinente a las personas mayores.
- Identificar espacios comunitarios susceptibles de ser habilitados para la atención sociosanitaria en caso de crisis, en colaboración con organizaciones territoriales, y de ese modo, utilizar sedes parroquiales, Juntas de Vecinos, espacios de establecimientos educacionales (como escuelas, jardines, liceos, gimnasios y establecimientos de educación superior), Clubes de Adulto Mayor, Clubes Sociales y Deportivos, entre otros.
- Incorporar a líderes locales y personas mayores activas de la comunidad en labores de apoyo voluntario. Esto implica establecer canales formalizados para encauzar los eventuales aportes que se pueden realizar, desde los líderes locales, así como instituciones que puedan articular apoyos, como las universidades.
- Desarrollar y fortalecer alianzas estratégicas a través de convenios de colaboración con el intersector municipal, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y Carabineros para evitar la sobreintervención, la repetición de acciones y potenciar la coordinación efectiva de la respuesta territorial hacia personas mayores en escenarios de alta presión como las crisis sociosanitarias.

2) Desarrollo de estrategias de adaptación de la APS frente a las necesidades de las personas mayores durante crisis sociosanitarias

Tanto para la preparación como para la respuesta ante crisis sociosanitarias en APS, se requiere de equipos de emergencia que consideren las características y riesgos específicos de cada localidad, así como protocolos claros y efectivos. En talleres desarrollados con personal de APS (en la Región Metropolitana y de Los Lagos), se destacó la importancia de identificar amenazas locales y ajustar las estrategias a las particularidades del entorno.

- Identificar y adaptarse a los riesgos específicos de cada territorio, considerando factores tales como geografía, condiciones climáticas, escasez hídrica, zonas de sacrificio ambiental, instalaciones industriales, áreas afectadas por el narcotráfico, entre otros.
- Diseñar y difundir protocolos y planes de emergencia precisos y accesibles, asegurando que tanto los/as funcionarios/as como las personas mayores conozcan a quién acudir, qué hacer y dónde dirigirse durante una crisis. Se recomienda desarrollar un dispositivo similar a la señalética de zonas de tsunami, adaptado al ámbito de APS, que facilite la orientación y respuesta en situaciones de emergencia.
- Potenciar la coordinación previa con la red asistencial (niveles secundarios y terciarios), estableciendo canales de comunicación directos y eficientes con los hospitales de base de la zona. Se sugiere implementar herramientas prácticas, como grupos de WhatsApp de coordinación, para facilitar las derivaciones y optimizar la articulación de las acciones sanitarias.
- Identificar espacios dentro de la red de establecimientos de APS, como Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF), Postas Rurales, entre otros, durante el periodo de crisis, para su reconversión y uso para responder a las necesidades de personas mayores.
- Identificar y promover facilitadores que contribuyan a reducir las barreras en la implementación de estrategias de telemedicina para la población mayor. Se sugiere fomentar el apoyo intergeneracional y comunitario para mejorar la efectividad durante situaciones de crisis, así como participar activamente en la coordinación de acciones para entregar herramientas digitales adaptadas y accesibles para personas mayores.
- “Re-captación” de usuarios/as a través de medios virtuales como radio, WhatsApp, redes sociales, teléfono; de modo de no perder el contacto con los/as usuarios/as y la continuidad en la atención y el cuidado.
- Revisar y adecuar los protocolos de visitas domiciliarias para optimizar la atención sociosanitaria. Es crucial que la red asistencial se desplace hacia el lugar que la persona mayor identifica como seguro, entendiendo que este puede no coincidir con su domicilio habitual. Asimismo, evaluar si el domicilio ha sido afectado por el evento que provocó la crisis, garantizando así una respuesta más pertinente y efectiva.
- Mantener un equipo de respuesta a emergencias con comunicación constante y reuniones periódicas con los Consejos de Desarrollo Local, que

aseguren una planificación colectiva y bien coordinada para el cuidado integral de las personas mayores.

3) Promoción de trato humanizado, protección y Derechos Humanos de personas mayores

Las visiones basadas en el edadismo y el viejismo afectan la dignidad y los derechos de las personas mayores, exponiéndolas a situaciones de discriminación y maltrato, e invisibilizando además el rol fundamental que cumplen en la sociedad[74]. Este tipo de discursos y prácticas se pueden exacerbar en situaciones de crisis sociosanitarias[75], por lo que la promoción del trato humanizado y la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores debe constituir un eje prioritario en la APS. Incorporar este enfoque fortalece la equidad, mejora la pertinencia cultural de la atención y asegura que las políticas no reproduzcan prácticas excluyentes, sino que potencien la autonomía y participación activa de este grupo en todos los niveles del sistema sanitario.

- Capacitar a los equipos de APS y agentes comunitarios en la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: Se propone implementar programas de formación para el personal de salud y agentes comunitarios, que incluyan la identificación de prácticas edadistas, aplicación de marcos normativos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos de las Personas Mayores[76] y estrategias de comunicación respetuosa. Estas capacitaciones pueden desarrollarse mediante talleres presenciales o virtuales, facilitando su alcance nacional.

- Promover la autonomía y destacar los aportes de las personas mayores en sus familias y comunidades, en especial en crisis sociosanitarias: Las personas mayores son actores clave en la resiliencia comunitaria. En la práctica, esto implica generar acciones que reconozcan y visibilicen sus contribuciones a la sociedad, apoyar programas intergeneracionales y garantizar su participación en los Consejos de Desarrollo Local de Salud.

74 Butler, R. (1969). “Age-Ism: Another Form of Bigotry”. *The Gerontologist*, 9(4), 243-246. DOI: https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243

Salvarezza, L. (1998). *La vejez. Una mirada gerontológica actual*. Paidós.

75 Fuentes-García, A., Osorio-Parraguez, P., Arteaga Aguirre, C., Ilabaca Mendoza, J., Navarrete Luco, I., Salamanca García, M. y Biscarra Mc-Naughton, C. (2025). *Guía de recomendaciones para fortalecer la respuesta de la Atención Primaria de Salud a las necesidades de las personas mayores en crisis sociosanitarias*. Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública. DOI: https://doi.org/10.34720/va19-g438

76 OEA (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

En situaciones de crisis, sus experiencias y redes de apoyo pueden ser integradas formalmente en los planes de emergencia locales.

- Detectar y visibilizar prácticas institucionales que vulneren los Derechos Humanos de las personas mayores: Es prioritario establecer mecanismos de monitoreo dentro de los servicios de salud que permitan identificar y corregir situaciones de maltrato institucional hacia las personas mayores, tales como infantilización en el lenguaje, exclusión de las decisiones médicas o invisibilización de sus necesidades. Esto puede materializarse a través de protocolos de trato digno e instancias participativas de evaluación con organizaciones de personas mayores. La detección temprana de estas prácticas permitirá diseñar medidas reparatorias y avanzar hacia una APS inclusiva y respetuosa.

4) Cuidados de la salud mental para equipos de APS y personas mayores

Las crisis sociosanitarias, como la pandemia de COVID-19, han demostrado que tanto las personas mayores como los trabajadores/as de salud, se ven profundamente afectados/as en su bienestar psicoemocional[77]. En el caso de los equipos de APS, la sobrecarga laboral, la exposición constante a situaciones de sufrimiento y la falta de espacios de contención aumentan el riesgo de desgaste y problemas de salud mental[78]. Para las personas mayores, el aislamiento, los discursos discriminatorios y la incertidumbre han provocado soledad, tristeza y síntomas depresivos que suelen ser invisibilizados o confundidos con el proceso normal de envejecimiento[79]. Incorporar el cuidado de la salud mental como un componente estructural en las políticas públicas de salud es esencial para fortalecer la resiliencia de las comunidades y garantizar un sistema sanitario más humano y sostenible.

77 Rada, I., Ortiz, M. S. y Cabieses, B. (2023). “Calidad de vida relacionada con la salud en chilenos de comunas vulnerables”. *Gaceta Sanitaria*, 37. DOI: https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2023.102328

78 Czepiel, D., McCormack, C., Da Silva, A. T. C., Seblova, D., Moro, M. F., Restrepo-Henao, A., Martínez, A. M., Afolabi, O., Alnasser, L., Alvarado, R., Asaoka, H., Ayinde, O., Balalian, A., Ballester, D., Barathie, J. A. I., Basagoitia, A., Basic, D., Burrone, M. S., Carta, M. G. & Van Der Ven, E. (2024). “Inequality on the frontline: A multi-country study on gender differences in mental health among healthcare workers during the COVID-19 pandemic”. *Cambridge Prisms: Global Mental Health*, 11. DOI: https://doi.org/10.1017/gmh.2024.18

79 Fuentes-García, A., Osorio-Parraguez, P., Arteaga Aguirre, C., Ilabaca Mendoza, J., Navarrete Luco, I., Salamanca García, M. y Biscarra Mc-Naughton, C. (2025). *Guía de recomendaciones para fortalecer la respuesta de la Atención Primaria de Salud a las necesidades de las personas mayores en crisis sociosanitarias*. Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública. DOI: https://doi.org/10.34720/va19-g438

- Instar, desde el nivel central de salud durante la crisis, a generar espacios de contención y expresión emocional para los equipos de APS, estableciendo momentos de pausa durante la jornada: Esta medida busca institucionalizar espacios formales de autocuidado, como pausas activas, talleres de manejo del estrés o sesiones breves de contención emocional. Con ello se previene el desgaste laboral y se protege la salud mental de quienes sostienen el sistema en momentos críticos.

- Ajustar las expectativas y metas en función del contexto en los distintos niveles de trabajo: En situaciones de alta demanda, mantener metas rígidas genera frustración y estrés en los equipos. Flexibilizar los objetivos y adaptar las funciones a la capacidad real del momento permite disminuir la presión, favoreciendo la sostenibilidad de la respuesta sanitaria.

- Promover actividades comunitarias locales intergeneracionales con personas mayores dirigidas al cuidado de la salud mental, aprovechando los diversos contextos territoriales y sus características particulares: Estas iniciativas —como huertos comunitarios, talleres artísticos o encuentros vecinales— fomentan la cohesión social y el bienestar emocional. Además, reconocen a las personas mayores como actores activos en la vida comunitaria, fortaleciendo sus redes de apoyo.

- Consultar fuentes de información actualizadas acerca de la salud mental de las personas mayores, en particular en contextos de crisis sociosanitarias: Esta acción implica que los equipos de APS accedan y utilicen guías, informes y recursos especializados para evitar que la depresión, la ansiedad u otros problemas de salud mental sean normalizados como parte del envejecimiento. El uso de evidencia actualizada permite diseñar intervenciones más pertinentes y efectivas.

- Adquirir competencias de primeros auxilios psicológicos (PAP), por ejemplo, a través de guías y/o cursos online, tanto para equipos de APS como para agentes comunitarios: la capacitación en PAP permite responder de manera temprana y adecuada a personas que experimentan crisis emocionales, tanto usuarios/as como trabajadores/as. Se recomienda que estas formaciones sean de fácil acceso y adaptadas al trabajo territorial de APS.

5) Abordaje de la muerte en crisis sociosanitarias con una alta mortalidad poblacional

En situaciones de crisis sociosanitarias donde se genera una alta mortalidad poblacional, la manera en que las comunidades y los equipos de APS enfrentan la muerte se transforma profundamente. La rapidez de los decesos, la imposibilidad de despedidas y los protocolos restrictivos pueden intensificar el sufrimiento, produciendo duelos complejos y experiencias traumáticas tanto en familiares como en trabajadores/as de la salud[80]. En este contexto, abordar la muerte desde la política pública de salud no puede limitarse al ámbito clínico, sino que debe integrar dimensiones emocionales, comunitarias y culturales. Reconocer el fin de vida como un proceso que requiere acompañamiento respetuoso y espacios de contención permite mitigar el malestar, fortalecer la resiliencia social y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas mayores.

- Generar espacios comunitarios y participativos para el afrontamiento de procesos de fin de vida, fallecimiento y voluntades anticipadas: Se propone crear instancias locales —talleres, encuentros comunitarios o círculos de conversación— que permitan dialogar sobre la muerte de manera abierta, respetando creencias y prácticas culturales. Los vínculos ya existentes (juntas de vecinos, organizaciones de personas mayores, comunidades religiosas) facilitan la confianza y la participación activa en estos procesos.

- Promover la adquisición continua de competencias para trabajar procesos de duelo y afrontamiento de muerte, a nivel interno (equipos de salud) y externo (usuarios/as y comunidades aledañas a dispositivos de APS): Se sugiere implementar capacitaciones sistemáticas en acompañamiento de duelos y cuidados al final de la vida, dirigidas tanto a equipos de APS como a agentes comunitarios, para fortalecer la respuesta en contextos de crisis y en su etapa posterior.

- Reconocer y visibilizar la vivencia de duelos en equipos de APS y usuarios/as en las etapas postcrisis sociosanitarias: es fundamental legitimar el impacto emocional que genera la pérdida masiva de vidas. Se recomienda instalar mecanismos de apoyo psicológico y espacios de expresión para los equipos de APS, además de acciones comunitarias de memoria y acompañamiento, que permitan procesar colectivamente las pérdidas.

- Identificar oportunidades asociadas a la instalación de programas de alivio del dolor y cuidados paliativos[81]. Esta medida busca integrar el enfoque de cuidados paliativos en la APS, generando instancias de diálogo con comunidades sobre el derecho a un final de vida digno, la importancia de las voluntades anticipadas y la disponibilidad de tratamientos para

80 Tang, S. & Xiang, Z. (2021). “Who suffered most after deaths due to COVID-19? Prevalence and correlates of prolonged grief disorder in COVID-19 related bereaved adults”. *Globalization and Health*, 17(1), 19. DOI: https://doi.org/10.1186/s12992-021-00669

81 MINSAL (2022). “Orientación Técnica Cuidados Paliativos Universales”. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2023/10/Orientacio%CC%81n-te%CC%81cnica-CPU-DIVAP-2023.pdf

el alivio del dolor. De esta forma, se fortalece una atención humanizada que no solo atiende lo biomédico, sino también lo emocional y lo social.

CONCLUSIONES

El escenario demográfico y territorial de Chile plantea un desafío ineludible: responder de manera adecuada a las necesidades de una población cada vez más envejecida y expuesta a crisis sociosanitarias y desastres socionaturales. Las experiencias recientes, como la pandemia de COVID-19, mostraron de manera evidente que las personas mayores enfrentan un alto riesgo de vulnerabilidad cuando los sistemas de salud y de protección social no logran adaptarse a sus necesidades específicas. La ausencia de lineamientos claros y de protocolos diferenciados para este grupo no solo profundiza las inequidades, sino que también limita la capacidad de la APS de cumplir su rol estratégico como primer punto de respuesta y articulación territorial.

Adoptar las recomendaciones presentadas en este documento ofrece ventajas significativas. En primer lugar, permite fortalecer la resiliencia de la APS al dotar a sus equipos de herramientas concretas, sensibles a la diversidad territorial y sociocultural, lo que se traduce en respuestas más oportunas y eficaces. En segundo lugar, visibiliza a las personas mayores no solo como sujetos de cuidado, sino como actores clave en la resiliencia comunitaria, promoviendo un enfoque inclusivo y de derechos. En tercer lugar, contribuye a reducir los impactos negativos de las crisis en términos de salud, bienestar y cohesión social, al integrar dimensiones frecuentemente relegadas como la salud mental, el acompañamiento en procesos de duelo y la promoción de un trato digno.

En síntesis, avanzar hacia una APS preparada y adaptada a las necesidades de las personas mayores no es únicamente una cuestión sanitaria, sino también un imperativo ético y social. La implementación de estas recomendaciones fortalecerá la capacidad del sistema para enfrentar emergencias presentes y futuras, ofreciendo un marco de acción que conjuga evidencia, experiencia situada y un compromiso claro con la equidad y la dignidad en la vejez.

REFERENCIAS

BCN (2025). *Ley Chile - Resolución 5 (13-jun-2025) establece la forma de ejecución de los recursos, incluidos los componentes del programa y beneficiarios de la asignación 24-03-351 "red local de apoyos y cuidados"*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1214153

BCN (2019). *Modifica la ley n° 20.584, a fin de crear el derecho a la atención preferente*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134300

Butler, R. (1969). "Age-Ism: Another Form of Bigotry". *The Gerontologist*, 9(4), 243-246. DOI: https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243

CEPAL (2020). "Vulnerabilidades sociodemográficas de las personas mayores frente a la pandemia por COVID-19". *Boletín Envejecimiento y Desarrollo*, 18. https://www.cepal.org/es/enfoques/vulnerabilidades-sociodemograficas-personasmayores-frente-al-covid19?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20210204_boletin_envejecimiento_18

Czepiel, D., McCormack, C., Da Silva, A. T. C., Seblova, D., Moro, M. F., Restrepo-Henao, A., Martínez, A. M., Afolabi, O., Alnasser, L., Alvarado, R., Asaoka, H., Ayinde, O., Balalian, A., Ballester, D., Barathie, J. A. l., Basagoitia, A., Basic, D., Burrone, M. S., Carta, M. G. & Van Der Ven, E. (2024). "Inequality on the frontline: A multi-country study on gender differences in mental health among healthcare workers during the COVID-19 pandemic". *Cambridge Prisms: Global Mental Health*, 11, 34. DOI: https://doi.org/10.1017/gmh.2024.18

DEGREYD y MINSAL (2024). "Recursos sobre Gestión del Riesgo y Desastres para equipos de Salud". https://degreyd.minsal.cl/recursos-para-especialistas-en-emergencias-y-desastres/

DIPRES (2024). *Proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados*. https://www.dipres.gob.cl/604/articles-335394_doc_pdf.pdf

Elizondo Orellana, N. y Avellaneda Rodríguez, D. (2025). "Inclusión de personas mayores en las políticas públicas. Los desafíos de la transformación demográfica en Colombia y Chile". *Gobierno y administración pública*, 8(8), 83-92. DOI: https://doi.org/10.29393/GP8-7PMDN20007

Endalamaw, A., Khatri, R. B., Erku, D., Zewdie, A., Wolka, E., Nigatu, F. & Assefa, Y. (2024). "Barriers and strategies for primary health care workforce development: Synthesis of evidence". *BMC Primary Care*, 25(1), 99. DOI: https://doi.org/10.1186/s12875-024-02336-1

FONASA (2024). "Población inscrita en APS". https://public.tableau.com/views/ReporteInscritosCentrosAPS/ReporteAPS?:showVizHome=no

Forttes, P. (2025). “Vejez en Chile. Situación y desafíos de políticas públicas en envejecimiento”. *Boletín Agenda pública*. https://cegep.uv.cl/publicaciones/boletin-agenda-publica/78-boletin-agenda-publica-n-10-vejez-en-chile

Fuentes-García, A., Osorio-Parraguez, P., Arteaga Aguirre, C., Ilabaca Mendoza, J., Navarrete Luco, I., Salamanca García, M. y Biscarra Mc-Naughton, C. (2025). *Guía de recomendaciones para fortalecer la respuesta de la Atención Primaria de Salud a las necesidades de las personas mayores en crisis sociosanitarias*. Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Salud Pública. DOI: https://doi.org/10.34720/va19-g438

Galilea, S. (2019). *Cambio climático y desastres naturales. Acciones Claves para enfrentar las Catástrofes en Chile*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

García, V., López Huenante, N., Silva, A., Bustamante, M., León, S., Silva, L., Baeza, M., Chandía, C. y Gamonal, J. (2024). “Políticas Públicas sobre Envejecimiento en Chile: Revisión Narrativa 1990-2022”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 23-40. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.72500

Giovanella, L., Vega, R., Tejerina-Silva, H., Acosta-Ramirez, N., Parada-Lezcano, M., Ríos, G., Iturrieta, D., Almeida, P. F. D. y Feo, O. (2021). “¿Es la atención primaria de salud integral parte de la respuesta a la pandemia de COVID-19 en Latinoamérica?”. *Trabalho, Educação e Saúde*, 19. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00310

HelpAge (2020). *Llevando la peor parte. El impacto de la pandemia del COVID-19 en las personas mayores en países de ingresos medios y bajos: Aprendizajes del 2020*. https://www.helpage.org/download/60c24de7af9fd/

Huenchuan, S. (Ed.) (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P). CEPAL). Santiago, Chile.

INE (2024). *Resultados Censo de Población y Vivienda Chile*. https://censo2024.ine.gob.cl/

INE (2018). *Estimaciones y proyecciones de población en Chile 1992-2050*. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/publicaciones-y-anuarios/base-2017/ine_estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-1992-2050_base-2017_s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=c623983e_6

MINSAL (2013). *Orientaciones para la implementación del modelo de atención integral de salud familiar y comunitaria. Dirigido a equipos de salud*. https://www.araucaniasur.cl/wp-content/uploads/2019/05/Orientaciones-para-la-implementacion-del-modelo-de-atencion-integral-de-salud-Familiar-y-comunitaria.pdf

MDSyF (2024). *Informe de Cuidados*. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/

MDSyF (2024). *Presupuesto 2025: Proyecto propone un crecimiento de casi 40% en cuidados*. https://apoyosycuidados.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/presupuesto-2025-proyecto-propone-un-crecimiento-de-casi-40-en-cuidados

MINSAL (2025). *Resolución Exenta N° 487. Crea División de Emergencias Sanitarias*. https://degreyd.minsal.cl/wp-content/uploads/2024/10/res.-exenta-n%c2%b0-487-crea-la-division-de-emergencias-sanitarias.pdf

MINSAL (2024). *Actualización del plan de adaptación al cambio climático Sector Salud*. https://www.araucaniasur.cl/wp-content/uploads/2019/05/Orientaciones-para-la-implementacion-del-modelo-de-atencion-integral-de-salud-Familiar-y-comunitaria..pdf

MINSAL (2022). *Orientación Técnica Cuidados Paliativos Universales*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2023/10/Orientacio%CC%81n-te%CC%81cnica-CPU-DIVAP-2023.pdf

MINSAL (2021). *Plan Nacional de Salud Integral para Personas Mayores 2020-2030*. https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/09/Plan-Nacional-de-Salud-Integral-para-Personas-Mayores_v2.pdf

MIDESO (2017). *Adultos Mayores. Síntesis de Resultados CASEN 2017*. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf

Observatorio del Envejecimiento de la Universidad Católica de Chile (2023). *Envejecer en la ruralidad: explorando una realidad invisibilizada*. https://observatorioenvejecimiento.uc.cl/wp-content/uploads/2024/03/Reporte-Envejecer-en-la-ruralidad-explorando-una-realidad-invisibilizada.pdf

OECD (2023). “Ready for the Next Crisis? Investing in Health System Resilience”. *OECD Health Policy Studies*. OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/1e53cf80-en.

ONEMI (2020). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Plan Estratégico Nacional. 2020-2030*. https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/04/politica-nacionalgestio%cc%81n-reduccio%cc%81n-del-riesgo-de-desastres-2020-2030.pdf

Ongesa, T. N., Ugwu, O. P.-C., Ugwu, C. N., Alum, E. U., Eze, V. H. U., Basajja, M., Ugwu, J. N., Ogenyi, F. C., Okon, M. B. & Ejemot-Nwadiaro, R. I. (2025). “Optimizing emergency response systems in urban health crises: A project management approach to public health preparedness and response”. *Medicine*, 104(3). DOI: https://doi.org/10.1097/MD.0000000000041279

OEA (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

OMS (2025). *Informe de la Comisión de la OMS sobre conexión social. De la Soledad a la Conexión Social. El camino hacia sociedades más saludables*. https://www.who.int/es/publications/m/item/from-loneliness-to-social-connection-summary

OMS (2021). *Generación de resiliencia en los sistemas de salud en pro de la cobertura sanitaria universal y la seguridad sanitaria durante y después de la pandemia de COVID-19: documento de posición de la OMS [Building health systems resilience for universal health coverage and health security during the COVID-19 pandemic and beyond: WHO position paper]*. Organización Mundial de la Salud (WHO/UHL/PHC-SP/2021.01). Ginebra.

Pradhan, N.A., Samnani, A.A.B.A., Abbas, K. & Rizvi, N. (2023). "Resilience of primary healthcare system across low- and middle-income countries during COVID-19 pandemic: a scoping review". *Health Res Policy Sys* 21, 98. DOI: https://doi.org/10.1186/s12961-023-01031-4

PNUD, CEPAL, ONU Mujeres y OIT (2022). *Los Cuidados Comunitarios en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los cuidados en los territorios*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Cuidados_Comunitarios_09112022.pdf

Rada, I., Ortiz, M. S. y Cabieses, B. (2023). "Calidad de vida relacionada con la salud en chilenos de comunas vulnerables". *Gaceta Sanitaria*, 37. DOI: https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2023.102328

Rojas, M. P., Peñaloza, B., Soto, M., Téllez, A. y Fábrega, R. (2022). "Atención primaria en tiempos de COVID-19: desafíos y oportunidades". *Temas de la Agenda Pública*, 17(154), 1-19.

Sabatier, P. (1986). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Salvarezza, L. (1998). *La vejez. Una mirada gerontológica actual*. Paidós.

SENAMA (2021). *Guía de orientaciones técnicas Programa Comunas Amigables*.

SENAMA y MIDESO (2013). *Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile (2012-2025)*. https://vifadultomayor.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/12/senamalibropoliticas_.pdf

Tang, S. & Xiang, Z. (2021). "Who suffered most after deaths due to COVID-19? Prevalence and correlates of prolonged grief disorder in COVID-19 related bereaved adults". *Globalization and Health*, 17(1), 19. DOI: https://doi.org/10.1186/s12992-021-00669

The Lancet Global Health Commission (2018). "Kruk ME, et al. High-quality health systems in the Sustainable Development Goals era: time for a revolution". *Lancet Glob Health*, 11, DOI: 10.1016/S2214-109X(18)30386-3.

Thomas, S., Sagan, A., Larkin, J., Cylus, J., Figueras, J. & Karanikolos, M. (2020). "Strengthening health systems resilience: Key concepts and strategies". *European Observatory on Health Systems and Policies*.

Vecchio, G. (2022). "Cuidar el territorio que envejece: Envejecimiento demográfico y marginalidad territorial en Chile". *Eidos*, 14(19), 3-12. DOI: https://doi.org/10.29019/eidos.v14i19.1028

Willson, K. A., FitzGerald, G. J., & Lim, D. (2021). "Disaster Management in Rural and Remote Primary Health Care: A Scoping Review". *Prehospital and disaster medicine*, 36(3), 362-369. DOI: https://doi.org/10.1017/S1049023X21000200

4. INNOVANDO LA ENTREGA DE INFORMACIÓN DE SALUD A MUJERES MIGRANTES EN CHILE

Caterine Galaz V.
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6301-7609
cgalazvalderrama@uchile.cl

Mauricio Cerda Villablanca
Instituto de Ciencias Biomédicas,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3447-1815
mauricio.cerda@uchile.cl

Silvana Castillo Parra
Facultad de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-9195-1391
scastillop@uchile.cl

Paul Délano Reyes
Director académico
Hospital Clínico de la Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2588-4757
pdelano@hcuch.cl

Catalina Gutiérrez Ramírez
Doctoranda Data Sciences,
Universidad Adolfo Ibañez
catalinagutierrez@ug.uchile.cl

Fabián Issi Oviedo
Estudiante Ingeniería civil en Computación,
Universidad de Chile
fabian.issi@ug.uchile.cl

Sofía Bravo Miranda
Estudiante Diseño Gráfico,
Universidad de Chile
sofia.bravo.miranda@ug.uchile.cl

Instituciones participantes

Programa Apoya Mujer Migrante, Servicio Nacional de Migraciones
https://serviciomigraciones.cl/migracion-y-genero/

Hospital Clínico de la Universidad de Chile
https://www.redclinica.cl/

Núcleo Diversidad y género, abordajes feministas interseccionales (Universidad de Chile) https://www.trabajosocialuchile.cl/nucleos-id/diversidad-y-genero-abordajes-feministas-interseccionales/

Red de Interseccionalidad, género y prácticas de resistencias
https://rediger.uchile.cl/

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las estrategias nacionales de salud para avanzar hacia los objetivos sanitarios 2030, se considera el desarrollo de sistemas de información de salud sostenibles, que atiendan las necesidades específicas de la población, mejorando la calidad de la atención una perspectiva de derechos, el trato digno y la perspectiva intercultural y de género en los diversos dispositivos de salud. Es importante considerar que en el diagnóstico de dicha estrategia se reconoce la desigualdad en el acceso y la oportunidad de atención de calidad de diversos grupos sociales ante las diferencias sociales y económicas que predominan en nuestro país, como actualmente son las mujeres migrantes[82].

Tanto del Ministerio de Salud como del Servicio Nacional de Migraciones se ha puesto como propósito atender algunas necesidades de información hacia la población migrante[83], pero aún se requiere focalización en aquellas necesidades del colectivo femenino extranjero, en particular a los requerimientos de salud de éste. Existen algunos avances a nivel de política pública para favorecer el acceso, la entrega de información y una mejor atención de la población migrante, pero siguen persistiendo debilidades como la falta de información adaptada a diferencias culturales, deficiencias en los canales de información y comunicación, y las debilidades en la promoción de una calidad de la atención basada en una perspectiva intercultural especialmente hacia mujeres extranjeras[84].

Esto resulta prioritario cuando consideramos que, según el Servicio Nacional de Migraciones (2025) residen en el país, 939.012 mujeres extranjeras, lo que corresponde al 48,9% de la población migrante, sin considerar la población no regular. Por tanto, hacer accesible la información sobre los diversos dispositivos de salud y beneficios a los que tienen derecho, resulta importante ante las desigualdades estructurales que vive este colectivo social, favoreciendo el bienestar general de la población. Es importante considerar que entenderemos la "accesibilidad a la salud" como las vías en que los servicios están disponibles y abiertos a las comunidades de sus territorios, considerando tanto la demanda como la oferta, según las características de sus múltiples beneficiarios/as[85].

Precisamente para incidir en mejorar los niveles de accesibilidad, en el proyecto I+D, de carácter interdisciplinario, titulado *"Recursos digitales de información en salud para mejorar el alcance del Programa Apoya Mujer Migrante"*[86], desarrollamos una estrategia para favorecer los objetivos de salud 2030 considerando la llegada a este sector poblacional en específico referido a las mujeres migrantes. Esto implicó la mejora del alcance en la entrega de información generando un dispositivo digital, amigable e inteligente, que permitiera difundir información fidedigna de salud. A la vez, bajo la consideración de la actual elaboración del Plan de Humanización en Salud del MINSAL[87], que tiene como objetivo "contribuir al fortalecimiento del buen trato y cuidado humanizado, con un enfoque centrado en la persona" se consideró disponer de información con perspectiva de género e intercultural para los integrantes de los equipos de salud que se relacionan con personas migrantes en distintos servicios de salud, promoviendo sus comprensiones sobre aspectos que superan el enfoque técnico y biomédico de la atención.

82 Las mujeres migrantes residentes tienen brechas salariales con sus pares nacionales y con hombres migrantes según datos de la CASEN 2024 y PRODEMU 2024, y según el INE (2024) presentan mayores niveles de empleo informal y desempleo, además de una sobrecarga doméstica al no disponer de redes de apoyo de connacionales.

83 Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se considera como "migrante" a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. https://www.iom.int/es/fundamentos-de-la-migracion

84 Bernales, M., Cabieses, B., McIntyre A. M. & Chepo M. (2017) "Challenges in the health care of international migrants in Chile". *Rev Peru Med Exp Salud Publica* 34(2), 167-75. https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/2510

85 Comes, Y., Solitario, R., Garbus, P., Mauro, M., Czerniecki, S., Vázquez, A., Sotelo, R., y Stolkiner, A. (2007). "El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios". *Anuario de Investigaciones*, XIV, 201-209. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862007000100019&lng=es&nrm=iso

86 Proyecto financiado por VID-Desafíos Públicos 2024.

87 Solari, B. (2024). *Plan Nacional de Humanización en Salud. Superintendencia de Salud. Ministerio de Salud*. Santiago, Chile. https://www.superdesalud.gob.cl/app/uploads/2024/10/1-presentacion-bruno-solari-m-xiii-encuentro-nacional-de-calidad-en-salud.pdf

2. ANTECEDENTES

Según el Servicio Nacional de Migraciones, en Chile la población extranjera ha ido en aumento en los últimos años, llegando a 1.918.583 personas en 2025, de las cuales 939.012 son mujeres. Los colectivos mayoritarios son de Venezuela, Perú, Colombia, Haití y Bolivia.

Desde el año 2003, en el área de salud se comienzan a generar políticas específicas para favorecer el acceso de la población migrante, inaugurándose con medidas focalizadas para el acceso universal a mujeres embarazadas/as y niñez. En 2017 se genera, luego de un proceso participativo, una Política de migrantes internacionales en salud, teniendo como propósito general, contribuir al máximo estado de salud de los/las migrantes internacionales, con equidad, enmarcado en el enfoque de derechos humanos. Asimismo, la preocupación por las personas en situación irregular estuvo presente tempranamente: tanto el ordinario A14 N°3229 de 2008 y el oficio circular A15 N°06 del año 2015, que explicitan derechos de atención gratuita para la población en situación irregular.

Pese a que la literatura que ha analizado las políticas en la materia[88] destacan el esfuerzo gubernamental para mejorar la accesibilidad en salud a personas extranjeras, aún quedan algunas brechas por cubrir. Generalmente las acciones de salud que favorecen a la población migrante están más vinculadas a la atención primaria[89], pero menos posibilidades se ven en el nivel secundario y terciario de atención, como también existe evidencia de que la población migrante consulta con menos frecuencia y tiene menos cobertura de sus necesidades sanitarias[90]. La atención en salud a mujeres migrantes ha estado concentrada en ámbitos específicos de atención (ginecología, obstetricia, puerperio, entre otros), pero son menos recurrentes en otras áreas de la salud que son transversales a la población en general (como medicina interna, cirugía, cardiología, entre otros).

La literatura especializada en la temática en nuestro país muestra diversas barreras para la entrega de información en salud a personas migrantes[91]. Entre las más destacadas está la falta de documentos con información clara y detallada sobre el sistema de salud y sus características, la falta de traducción para personas que no manejan el español como lengua vehicular, las diferencias en los usos idiomáticos del español y las inadecuadas interpretaciones que se derivan y la escasa pertinencia sociocultural en algunos servicios. También emergen como problema la falta de una perspectiva de género integral en la atención directa, los casos aún vigentes de discriminación y maltrato por procedencia, las diferencias entre los sistemas de salud de origen y destino de las personas migrantes, las responsabilidades de cuidado por roles de género, entre otros aspectos[92].

88 Iribarne, J., Fernández, A., Pezoa M., Padilla, C., Chepo, M. y Leyva, R. (2022). "Política de salud de migrantes internacionales en Chile, 2014-2017". *Revue internationale de politique de développement*. DOI: https://doi.org/10.4000/poldev.5090

89 Chepo, M., Astorga-Pinto, S. y Cabieses, B. (2019). "Atención inicial de migrantes en Chile: iniciativa en atención primaria de salud a un año de su implementación". *Revista Panamericana de salud pública*, 43 (71). DOI: https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.71

Astorga-Pinto, S. (2022). "Comunidad migrante y el sistema de salud primario. El caso del Programa de Atención Inicial a Migrantes Internacionales". En: Avaria, A., Cabieses, B. y Obach, A. (Eds.). *Salud y migraciones: relevancia, consideraciones generales y desafíos para el Chile de hoy* (Págs. 69-108). RIL Editores.

90 Galaz, C., Cea-Merino, P., Molina, D., Castro, D. y Ortega, M.J. (2021) "Una mirada interseccional a las prácticas de salud en Aysén. Procesos de racialización en Chile". *Quaderns de Psicologia*, 23 (33). DOI: doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1750

Cabieses, B., & Oyarte, M. (2020). "Health access to immigrants: identifying gaps for social protection in health". *Revista De Saúde Pública*, 54, 20. DOI: https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054001501

91 Cabieses, B., Bernales, M. y McIntyre, A. (2017). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*. Universidad del Desarrollo. Santiago, Chile.

Antilef Ojeda, M., Atherino dos Santos, E., y Da Rosa Damiani, P. (2020). "Experiencias de las mujeres inmigrantes en el acceso a la salud en Punta Arenas, Chile". *Texto Contexto Enfermagem*. DOI: https://doi.org/10.1590/1980-265X-TCE-2019-0276

Carreño, A., Cabieses, B., Obach, A. y Gálvez, P. (2022). "Maternidad y salud mental de mujeres haitianas migrantes en Santiago de Chile: un estudio cualitativo". *Revista Castalia*, 38, 79-97. DOI: https://doi.org/10.25074/07198051.38.2276

Ramírez, M., Rivera, J., Bernales, M., y Cabieses, B. (2019). "Vulnerabilidad social y necesidades de salud de población inmigrante en el norte de Chile". *Migraciones Internacionales*, 10(36). DOI: https://doi.org/10.33679/rmi.v1i36.2005

92 Obach, A., Blukacz, A., Sadler, M., Carreño Calderón, A., Cabieses B. & Díaz C. (2024). "Barriers and facilitators to access sexual and reproductive health services among young migrants in Tarapacá, Chile: a qualitative study". *BMC Public Health*, 24(1). Pág. 386. DOI: 10.1186/s12889-024-17884-5.

Davidson, N., Hammarberg, K., Romero, L. & Fisher, J., (2022). "Access to preventive sexual and reproductive health care for women from refugee-like backgrounds: a systematic review". *BMC Public Health*, 22. DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-022-12576-4

Oyarte, M, Cabieses, B., Espinoza, M. Valenzuela, M.T. y Delgado, I. (2022). "Percepción de discriminación en inmigrantes comparados a nacidos en Chile y su relación con acceso a servicios y resultados de salud". *Rev. Saúde Pública*, 56. DOI: https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004125

Cabieses, B., Bernales, M. y McIntyre, A. (2017). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*. Universidad del Desarrollo. Santiago, Chile.

Cabieses, B. y Astorga, S. (2022). "Brechas de acceso y de uso de servicios de salud en población migrante internacional y chilena según curso de vida". En: Avaria, A. et. al. (Eds.). *Salud y migraciones: relevancia, consideraciones generales y desafíos para el Chile de hoy* (Págs. 45-68). RIL Editores.

Avaria, A. (2021). "Intersecciones y diferencias entre las experiencias de parto de mujeres migrantes en la atención de salud pública en Santiago de Chile". En: Avaria, A. Báltica Cabieses, Alexandra Obach (Eds.). *Salud y migraciones: relevancia, consideraciones generales y desafíos para el Chile de hoy* (Págs. 69-108). RIL Editores.

Precisamente la investigación I+D interdisciplinaria que desarrollamos, atendió a dos ámbitos prioritarios: la entrega oportuna y efectiva de información hacia colectivos emergentes —como algunas mujeres migrantes— y la entrega de información para funcionarios/as de la salud, considerando una perspectiva de buen trato y atención humanizada.

3. HERRAMIENTAS TEÓRICAS: PERSPECTIVA INTERSECCIONAL Y DE HUMANIZACIÓN

En la actualidad, la residencia de personas extranjeras, tanto en situación regular como irregular, han ido tensando las comprensiones tradicionales de la idea de "ciudadanía" en nuestro Estado-Nación, tal como sucedió en países con larga tradición de recepción de población migrante[93]. La idea formal y legal de la "ciudadanía" ha quedado en entredicho cuando los contextos se han vuelto más diversos, y, sobre todo, ante la emergencia de demandas de colectivos usualmente subalternizados, como lo es la población migrante. Sassen destaca que lo inacabado de la idea de "ciudadanía" genera que quienes no son reconocidos/as dentro de esa propuesta comunitaria; con sus acciones y su sola presencia, motivan su expansión a través de diversas demandas de inclusión. "Es quien queda fuera -ya se trate de un ciudadano forzado a pertenecer a las minorías, o de una persona inmigrante- quien ha continuado modificando esta institución", destaca la autora[94].

En ese sentido, consideramos que la llegada de personas migrantes tensiona la constitución nacionalista tradicional de la idea de "ciudadanía", de los derechos considerados para ella y de quienes pueden o no gozarlos. Cabe decir que en los últimos años sectores políticos cuestionan derechos adquiridos en diversas materias, como, por ejemplo, el derecho a voto. Así, tanto la presencia de las personas migrantes, como de las mujeres en particular, ha movido poco a poco en nuestro país, las fronteras de quienes se consideran como legítimos sujetos de derechos en diversos ámbitos, como actualmente ocurre con el sistema de salud. Precisamente que una de las primeras acciones en la cartera, en 2003, se dirigiera a mujeres embarazadas y a la protección de la niñez, nos habla de ello. Cabe señalar que, además, según algunos estudios en el país, precisamente son las mujeres migrantes quienes suelen utilizar más los servicios de salud, demandando derechos para sí mismas o sus hijos/as[95].

No obstante, pese a los avances registrados a nivel de políticas públicas, las desigualdades estructurales limitan la posibilidad efectiva de que las mujeres migrantes residentes, de diversa nacionalidad, puedan acceder en igualdad de condiciones que otras mujeres residentes. En las experiencias de éstas podemos ver que se condensan las maneras en que las matrices de desigualdad vigentes a nivel social se entrecruzan limitando sus derechos, como puede ser el clasismo, el nacionalismo, el racismo, el sexismo, la xenofobia, entre otras estructuras[96].

Sin duda, las experiencias de las mujeres son diversas de acuerdo también a los vectores de diferenciación que habitan. No obstante, el Estado en el desarrollo de sus políticas públicas suele poner énfasis en único eje de diferenciación sin considerar los cruces que se dan entre esas matrices dominantes. Por ejemplo, o se generan acciones universales sin considerar las experiencias particulares que no pueden ser vistas en la generalización (por ejemplo, de mujeres racializadas), o desarrolla acciones para incidir solo en desigualdades económicas, o bien únicamente en las de género. Pero esta forma en que se gestiona la diversidad desde las políticas públicas puede invisibilizar algunos modos sutiles en que se articulan las diferentes discriminaciones sociales, que se reproducen en diversos sistemas, como puede ser el área de la salud[97]. Para Cabieses[98] resulta importante que el acceso al sistema de la salud se posibilite a partir de considerar precisamente esas intersecciones entre estatus migratorio, género, etnicidad, tipo de empleos, nivel de vida y otras condiciones sociales.

93 Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga: Migraciones, ciudadanía y globalización*. Traficantes de Sueños. Madrid.

Galaz, C., Stang, M. F. y Lara, A. (2023). "Políticas migratorias y de diversidad sexual en Chile: tensionando la retórica del consenso posdictatorial". *Revista De Estudios Sociales*, 1(83), 61-80. DOI: https://doi.org/10.7440/res83.2023.04

Benhabib, S. y Resnik, J. (2009). "Introduction: Citizenship and Migration Theory Engendered". En: Benhabib, S. y Resnik, J. (Eds.). *Migrations and Mobilities: Citizenship, Borders, and Gender*. New York University Press. New York.

94 Sassen, S. (2016). "Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61 (226), 73-104. Pág. 107

95 Fernández-Niño, J., Rojas-Botero, M., Bojorquez-Chapela, I., Giraldo-Gartner, V., Sobczyk, R., Acosta-Reyes, J., Flórez-García, V. y Rodríguez, D. (2019). "Situación de salud de gestantes migrantes venezolanas en el Caribe colombiano: primer reporte para una respuesta rápida en Salud Pública". *Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud,* 51(3), 208-219. DOI: https://doi.org/10.18273/revsal.v51n3-2019004

Avaria, A. (2021). "Intersecciones y diferencias entre las experiencias de parto de mujeres migrantes en la atención de salud pública en Santiago de Chile". En: Avaria, A. Báltica Cabieses, Alexandra Obach (Eds.). *Salud y migraciones: relevancia, consideraciones generales y desafíos para el Chile de hoy* (Págs. 69-108). RIL Editores.

96 Galaz, C., Stang, F. y Lara, A. (2023). "Trayectorias de migrantes LGTB+ hacia Chile: violencias interseccionales y ciudadanía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 133, 65-89. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.133.1.65

97 Galaz, C., Cea-Merino, P., Molina, D., Castro, D. y Ortega, M.J. (2021). "Una mirada interseccional a las prácticas de salud en Aysén. Procesos de racialización en Chile". *Quaderns de Psicologia*, 23 (3). DOI: doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1750

98 Cabieses B., Velázquez, B., Blukacz, A., Farante, S., Bojórquez I. y Mezones-Holguín, E. (2023). "Intersections between gender approaches, migration and health in Latin America and the Caribbean: a discussion based on a scoping review". *The Lancet Regional Health*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100538

Por ello, consideramos que los enfoques interseccionales[99] nos ayudan a abordar la complejidad social al poner atención a cómo se articulan diferentes ejes de diferenciación que se pueden expresar en dimensiones estructurales, simbólicas e interpersonales dentro de un sistema como el de salud. Si miramos aquellas estructurales nos permite ver cómo el orden social puede reproducir un régimen nacionalista, sexista y clasista afectando las posibilidades de acceso real de las mujeres migrantes a los diversos servicios. Por otro lado, si ponemos atención a los aspectos simbólicos, nos aparecerán los significados que se construyen a nivel social y que se expanden en discursos también dentro de espacios institucionales como los de salud. Y finalmente si vamos a las relaciones interpersonales, veremos cómo se reproducen o se contestan esos órdenes sociales, a partir de la emergencia de acciones de cooperación o apertura, o bien de rechazo, distanciamiento y aprensión en el trato directo en salud. Esas matrices y esos imaginarios se terminan traduciendo en prácticas, actitudes, comportamientos directos con diversa connotación: sea abriendo caminos hacia la interculturalidad a nivel de prácticas, o bien, promoviendo la exclusión en base a ideas xenófobas y racistas.

Por consiguiente, consideramos que es importante revitalizar los enfoques de humanización en salud, pero desde una perspectiva intercultural y de género. De hecho, esta perspectiva considera a las personas como seres integrales con necesidades no solo físicas en el ámbito de salud, sino psico-emocionales, espirituales y sociales[100]. Las perspectivas de humanización ponen en el centro a las personas, pero como verdaderos/as protagonistas de las acciones de cuidado, reforzando el respeto a los derechos humanos, la dignificación en la atención, y teniendo en cuenta la multidimensionalidad existente en las vidas de las personas, especialmente en quienes cruzan situaciones de vulnerabilidad[101].

99 Hill Collins, P. y Bilge, S. (2016). *Intersectionality*. Cambridge & Malden: Polity Press.

100 Leininger M. y McFarland M. (2006). *Culture care diversity and universality: a worldwide Nursing theory*. *Vol. 1*. Sudbury MJ and B, editor.

Bermejo, J. (2014). *Humanizar la Asistencia Sanitaria*. Desclée De Brouwer. Madrid.

Contreras, M. A., y Rodríguez, M. (2021). "Reflexión de la humanización de la atención: teoría de Jean Watson y propuesta de su aplicación". *Benessere Rev Enfermería*. 6(1). DOI: https://doi.org/10.22370/bre.61.2021.3037.

Watson, J. (1979). *The philosophy and science of human caring*. 1st ed. Boston: Little, Brown.

Carlosama, D., Villota, N., Benavides, V., Villalobos, F., Hernández, E. y Matabanchoy, S. (2019). "Humanización de los servicios de salud en Iberoamérica: una revisión sistemática de la literatura". *Persona y Bioética*, 23(2), 245-262. DOI: https://doi.org/10.5294/pebi.2019.23.2.6

101 Dois Castellón, A. M. y Bravo Valenzuela, P. F.. (2019). "Buen trato en Centros de Atención Primaria chilena, ¿privilegio o derecho humano?". *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 35(4). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21252019000400002&lng=es&tlng=es.

Considerando que nuestro marco social chileno cada vez es más diverso, resulta importante tener en consideración aspectos interculturales dentro de las acciones de cuidado. Salaverry[102] enfatiza que en el ámbito de salud es importante promover que las instituciones se relacionen con la diversidad de manera incluyente, aceptando la diversidad social y reconociendo a los/as diversos/as usuarios/as como dignos/as de derechos. Promover la interculturalidad implicará, entonces, un proceso recursivo de comunicación y aprendizaje mutuo "en condiciones de legitimidad mutua e igualdad, que se construye entre grupos, conocimientos y prácticas culturalmente distintas"[103].

Así, este enfoque destaca la importancia de reconocer las particularidades de los sujetos que requieren cuidado, lo que implica tener en cuenta sus marcos culturales, valores y creencias y no solo incidir en la salud física. Pero este enfoque señala que esta apertura no solo se traduce en actitudes profesionales de respeto hacia los/as pacientes, sino también promover condiciones institucionales, programas y políticas que favorezcan el ejercicio efectivo de un cuidado más humanizado[104]. En nuestro país, cada vez son más las iniciativas institucionales que promueven una atención más humanizada[105], que ubique a las personas en el centro, protegiendo la dignidad no solamente de quienes reciben atención de salud, sino también de sus familiares, quienes en situaciones de especial vulnerabilidad se ven afectados tanto o más que el propio paciente[106]. Dichas estrategias destacan el rol fundamental de los integrantes de los equipos de salud, pues son quienes reflejan en sus acciones cotidianas la consistencia de los propósitos y políticas de humanización que definen los establecimientos de salud.

Nuestro país ya ha ido prestando atención a esta propuesta en algunas normativas, acumulando hasta ahora 16 normas legales que constituyen el "Marco regulatorio nacional sobre humanización de la salud y trato digno"[107]. Dentro

102 Salaverry, O. (2010). "Interculturalidad en salud". Re*vista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 27(1), 80–93. DOI: https://doi.org/10.1590/s1726-46342010000100013

103 Sáez Salgado, M. (2022). "Interculturallidad. Prólogo". En: Cabieses, B., Obach., A., y Urrutia, C. (Eds). *Inteculturalidad en Salud. Teorías y experiencias para poblaciones migrantes internacionale*s. Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina (ICIM). Santiago, Chile.

104 Correa M. (2016). "La humanización de la atención en los servicios de salud: un asunto de cuidado". *Revista Cuidarte*, 7(1), 1227-1231. DOI: http://dx.doi.org/10.15649/cuidarte.v7i1.300

105 Tales como: https://redsalud.ssmso.cl/lineamientos/, https://www.hhha.cl/?page_id=7415, https://www.saludatacama.cl/?page_id=19587, https://www.hospitalserena.cl/hospital-amigo/

106 Simbiótica (2020). "La humanización de la salud ya no es una opción, es un compromiso". https://www.simbiotia.com/humanizacion-de-la-salud/#

107 Goldstein, E. (2024). *Normas legales vinculadas a la humanización de la Salud en Chile. Asesoría Técnica Parlamentaria*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36246/2/BCN_Humanizacion_de_la_salud__Marco_Normativo_Final.pdf

de lo anterior, podemos destacar, por ejemplo, la Ley 20.584 relacionada con la carta de deberes y derechos de los/as pacientes, que incluye el derecho a un trato digno; la Ley Dominga 21.371 que considera el especial acompañamiento a madres y padres que hayan sufrido la muerte de un/a hijo/a en gestación o perinatal; y la Ley Mila que resguarda el derecho de niños, niñas y adolescentes, a tener una compañía significativa durante su hospitalización. Asimismo, Chile ha firmado diversas normativas de protección a las personas migrantes como son la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y de la Convención sobre los Derechos del Niño[108], de las cuales se derivan marcos de acción de trato digno que debiera considerarse también en salud. Por otro lado, también la existencia de un enfoque de atención humanizada en salud puede favorecer el reconocimiento de diversas violencias de género y fortalecer el desarrollo de la resiliencia en mujeres migrantes[109].

Vemos que la importancia de la humanización con perspectiva intercultural es reconocida internacionalmente. No obstante, Sheperd[110] señalan que, si bien los/las profesionales, técnicos/as y administrativos suelen sentir confianza sobre sus competencias interculturales para la atención de población extranjera o indígena, al profundizar se recalca que suelen no tener mucha formación al respecto, y pocos/as pueden reconocer prácticas racistas, xenófobas o desigualdades de poder en la cotidianidad. En ocasiones la falta de reflexividad intercultural implica situar las explicaciones sobre el estado de salud de población migrante exclusivamente en los sujetos, sin considerar variables estructurales del sistema. En ese sentido, tanto Stoesslé[111] como Place[112] recalcan que el personal de salud suele justificar el estado de salud de personas migrantes, a variables culturales que poseen de sus países de origen, lo que supuestamente justificaría su poca adhesión al sistema. Se podría considerar esta actitud como una explicación con "exceso culturalista" al no considerar factores contextuales que inciden en la adhesión de las personas extranjeras al sistema de salud (como, por ejemplo, el mercado laboral al que pueden acceder).

108 Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra.

109 Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2022). *Informe anual 2022*. OPS. https://www.paho.org

110 Shepherd, H. L., Gower, S. & Biddle, N. (2019). "Intercultural competence in healthcare: A review of the literature". *Australian Health Review*, 43(1), 1-8. DOI: 10.1071/AH17154

111 Stoesslé, P. (2022). "We Speak the Same Language, but They Don't Understand Us. Use and Abuse of Culturalism in Medical Care for Central American Migrants in Transit Through Mexico". *Public Health*. DOI: doi: 10.3389/fpubh.2022.880171

112 Place, V., Nabb, B. y Viksten Assel, K (2021). "Interventions to increase migrants' care-seeking behaviour for stigmatised conditions: a scoping review". *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiol*, 56, 913-930. DOI: https://doi.org/10.1007/s00127-021-02065-1

Es importante tener en cuenta que la migración es un determinante social de la salud[113] debido a que los movimientos transfronterizos se desarrollan en condiciones que hacen que esta población esté potencialmente vulnerable e impacte de diversa manera en su bienestar físico, mental y social[114], sobre todo de los grupos migrantes que se sitúan en condiciones de desventaja en relación con la población nacional.

Por ello, una actuación de humanización con perspectiva intercultural no solo puede referir a la empatía del personal de salud[115], sino a programas, recursos, capacitaciones y condiciones institucionales que favorezcan el desarrollo de competencias interculturales y sensibilidad de género en los equipos, pero también generar las condiciones de acceso informado de la población migrante residente. Por ello, Carrillo[116] enfatizan la importancia del desarrollo de competencias interculturales y comunicacionales en la atención de salud, sobre todo considerando las diferenciaciones socioculturales, las diferencias de género —en el caso de mujeres migrantes— las creencias de pacientes extranjeros/as y nacionales, y los efectos de estas cosmovisiones en las relaciones interpersonales de pacientes y personal de salud.

4. DIAGNÓSTICO SITUADO

En una primera fase de nuestro proyecto I+D se desarrolló un estudio aplicado con un enfoque mixto (cuanti-cualitativo). Se aplicaron dos encuestas —una a mujeres migrantes (150 personas), y otra a profesionales de servicios públicos que atienden a personas migrantes (78 participantes) — en la Región Metropolitana y, por otro lado, se desarrollaron dos grupos de discusión, uno con 25 mujeres migrantes de la misma región y, otra con 10 profesionales que atienden a personas migrantes (a nivel nacional).

Entre los resultados se destaca fuertemente la falta de comprensión del sistema de salud chileno y dificultades diversas para acceder a los distintos niveles

113 Cabieses, B., Bernales, M. y McIntyre, A. (2017). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*. Universidad del Desarrollo. Santiago, Chile.

114 Aizenberg, L. y Baeza, B. (2021). "Itinerarios terapéuticos y pluralismos médicos de las migrantes bolivianas en Argentina". *Resistances. Journal of the Philosophy of History*, 2(3). DOI: https://doi.org/10.46652/resistances.v2i3.46

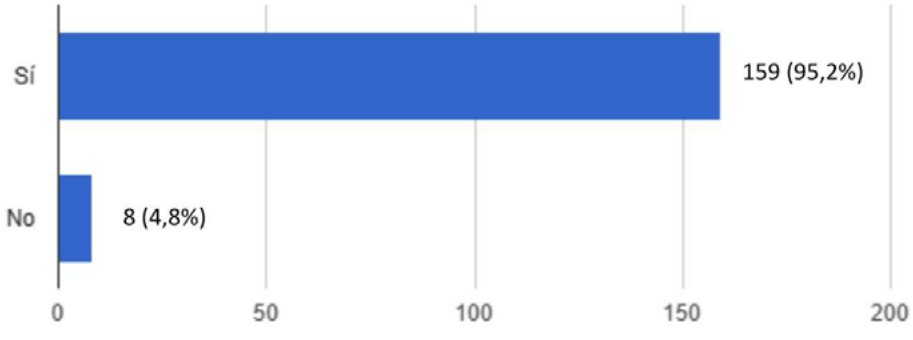
115 La falta de diversidad entre los profesionales de salud puede limitar la empatía hacia pacientes culturalmente diversos, mientras que mayor diversidad —incluida la étnica, de procedencia o de género— tiende a favorecerla (Howick et al., 2023 y Sharmeen-Shommu et.al., 2016)

116 Carrillo, J. E., Green, A. R. & Betancourt, J. R. (1999). "Cross-cultural primary care: A patient-based approach". *Annals of Internal Medicine*, 130(10), 829-834. DOI: https://doi.org/10.7326/0003-4819-130-10-199905180-00017

de salud. Por ejemplo, un 44,4% de las mujeres encuestadas declararon la difícil comprensión sobre el sistema de salud pública en Chile. Por otro lado, un 50% de las mujeres encuestadas consideraron que existía poco personal capacitado para otorgar información específica. En los grupos de discusión se detectaron incomprensiones en los diagnósticos y prescripciones médicas, la falta de comprensión del lenguaje técnico especializado de profesionales y las diferencias culturales en los usos lingüísticos del español.

La gran mayoría de las personas encuestadas está afiliada al Fondo Nacional de Salud (Fonasa) —un 87,3%— mientras que resulta preocupante que un 10,4% declare no estar afiliada ni al fondo público ni a ninguna Isapre privada. En los grupos de discusión se demostró un bajo conocimiento respecto de los tramos existentes en el sistema público (A, B, C y D) y sus diferencias, y se demuestra una cierta confusión existente entre el reconocimiento del sistema de salud y el sistema de pensiones en Chile (AFP). La mayoría accede a FONASA luego de lograr un contrato laboral y por información de empleadoras/es. Otras vías de acceso a la afiliación pública fueron a través de consejos de amigos/as y familia, trabajadoras/es sociales de instituciones públicas y de establecimientos educacionales, como también la búsqueda de información vía internet. Este último aspecto es donde quisimos poner atención como equipo para poder potenciar el alcance y la llegada de información fidedigna sobre la salud en Chile. En la encuesta y el grupo de discusión con mujeres migrantes se observa que la mayoría de las participantes conoce su derecho a ser atendida en el sistema de salud público sin importar su situación migratoria.

Figura VI-1. ¿Sabe usted que tiene el derecho a ser atendido por el servicio de salud (público) en Chile sin importar su situación migratoria?

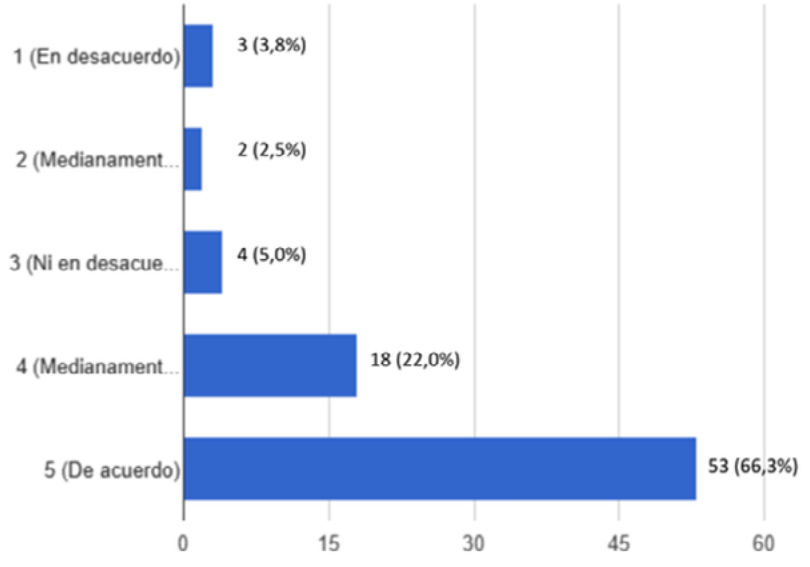


Fuente: Elaboración propia

A pesar de lo anterior, en los grupos de discusión se denota un cierto desconocimiento respecto de todos los derechos que las personas migrantes tienen respecto al sistema integral de salud. Por ejemplo, desconocen los mecanismos de acceso a la atención de médicos especialistas o a programas específicos. Entre las estrategias que utilizan, se mencionan la búsqueda de alguna recomendación médica a distancia desde su país de origen, consultar atención privada en Chile, la automedicación o esperar a la posibilidad de atención pública en lista de espera. En los grupos de discusión se enfatiza que, en ocasiones, las mujeres buscan información con respecto a sus dolencias físicas en la web, con el riesgo de que no siempre puedan acceder a información correcta.

Con respecto al uso de herramientas tecnológicas, las participantes migrantes en la investigación señalaron que utilizan principalmente sus teléfonos celulares para la búsqueda de información en redes Sociales (23,3%) y la web del Ministerio de Salud (27,8%). En los grupos de discusión también se destaca la frecuencia del uso de WhatsApp y el correo electrónico para el traspaso de información. Los/las profesionales participantes del estudio destacaron que es importante la inclusión de herramientas tecnológicas para la entrega de información. Las/los funcionarias/os señalaron, en su mayoría, estar de acuerdo (66,3%) o medianamente de acuerdo (22,5%) en la utilización de herramientas digitales.

Figura VI-2. Creo que las instancias en las que participo (como funcionaria/o o) con mujeres migrantes se podrían potencias con herramientas de apoyo digital que den información sobre salud

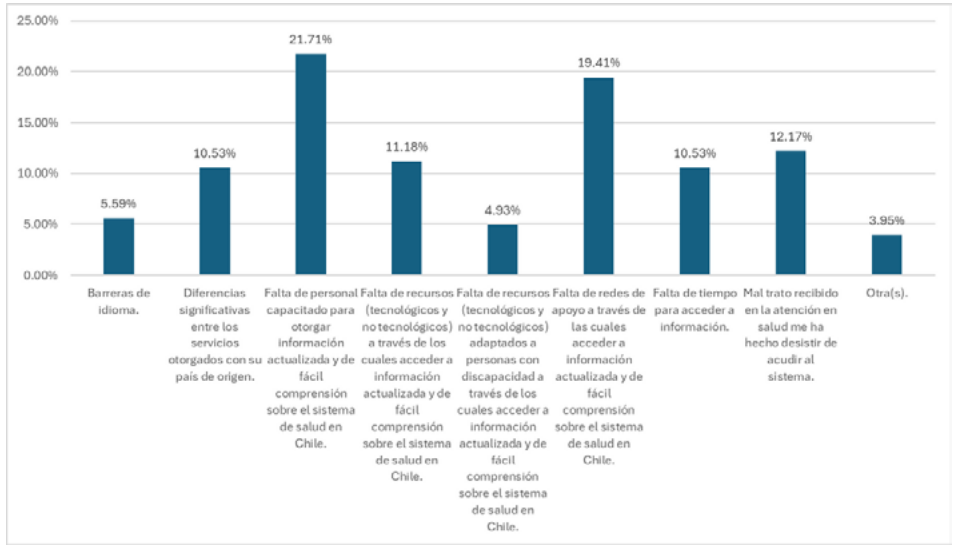


Fuente: Elaboración propia

A pesar de ello, las/los profesionales participantes reconocen las diferencias en acceso digital que tienen las mujeres migrantes entre las distintas regiones del país. Se destaca una brecha digital en acceso y uso de tecnología entre regiones, lo que podría generar desigualdades en el acceso a información de los servicios de salud. A la vez, los/as funcionarios/as participantes en los grupos de discusión muestran una alta preocupación por el mal uso de las redes sociales y el rol que estos espacios ocupan para la búsqueda de información. Se enfatiza que se puede caer en la masificación de información desactualizada y/o errónea sobre el sistema de salud vigente y los derechos en salud que tienen las personas migrantes.

Al observar los resultados de la encuesta realizada, es posible ver que la preocupación por entregar información fidedigna, actualizada y de fácil comprensión con respecto al sistema de salud público a través de herramientas tecnológicas (y no tecnológicas) es importante para funcionarios/as. La principal barrera reconocida es no contar con suficientes recursos tecnológicos y recursos humanos para entregar información actualizada y de fácil comprensión (58,2%).

Figura VI-3. Tres opciones que mejor representan las barreras a la hora de acceder y entregar información a mujeres migrantes sobre el servicio de salud público en Chile



Fuente: Elaboración propia

Otra de las barreras identificadas por las/os funcionarios participantes de la encuesta es la falta de redes de apoyo de las mujeres (55,7%) y la falta de personal capacitado (58,2%). Cabe mencionar que, en el caso de la encuesta realizada a mujeres migrantes, también se reconoce la falta de personal capacitado (49,6%) y la falta de redes de apoyo (44,4%) como barreras para acceder a información actualizada y de fácil comprensión.

Sobre el grado de conocimiento de los diferentes beneficios ligados a los programas ofrecidos a nivel nacional en el servicio de salud público, se destaca escaso conocimiento ligado al Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE-GES). Un 57,3% de las encuestadas destaca desconocer las patologías cubiertas por GES. Esto pese a que en la encuesta y grupo de discusión las participantes mencionaron necesitar acceder a atención ligada a alguna de las 87 patologías AUGE-GES, entre ellas: tratamiento de cánceres, salud bucal, intervenciones quirúrgicas, hipotiroidismo y diabetes.

En el grupo de discusión, las mujeres participantes mencionaron que sus principales necesidades en salud estaban ligadas a atenciones ginecológicas (chequeos preventivos, partos planificados o de emergencia) y enfermedades derivadas del tipo de trabajo que desarrollan. En ese sentido, también en ambos grupos de discusión se destacan las dificultades que existen para asistir a las horas de atención en el sistema público debido a los horarios laborales que tienen las mujeres migrantes. Se destaca que, a veces, no tener RUN les impide acceder a la protección de una licencia médica con sus empleadores/as pero también que muchas veces encuentran impedimentos de parte de éstos/as para que puedan acudir a servicios médicos dentro del horario laboral.

5. "MUJER MIGRANTE INFORMADA EN SALUD", UNA PROPUESTA PARA ACERCAR LA INFORMACIÓN

El objetivo del proyecto I+D en alianza con la unidad de género del Servicio Nacional de Migraciones fue mejorar el alcance del proceso de información brindado a las mujeres migrantes en temáticas de salud a través del desarrollo de diversas herramientas digitales. Sus objetivos específicos fueron: a) diagnosticar las principales dificultades de información, consultas específicas, y el nivel de accesibilidad de las mujeres migrantes sobre temáticas de salud, b), determinar las dificultades específicas del programa Apoya Mujer Migrante para obtener un mayor alcance en sus procesos de información a mujeres migrantes; c) desarrollar herramientas digitales que favorezcan el alcance del programa Apoya Mujer Migrante y faciliten la accesibilidad a la información de las mujeres migrantes usuarias sobre los servicios de salud, y d) desarrollar un prototipo tecnológico que pudiera gestionar una prueba masiva en la zona norte de la Región Metropolitana que aumente la cobertura del público

objetivo del programa Apoya Mujer Migrante. Generalmente la información que recibe la población migrante proviene preferentemente del Servicio Nacional de Migraciones —entidad que centra su entrega de información en temáticas migratorias referidas a la regularización— y de servicios de proximidad como municipios y centros de salud territoriales.

A nivel gubernamental se suelen ofrecer puntos de información centralizados y jornadas de información presenciales, llegando a un universo específico y reducido de mujeres extranjeras. Si bien las unidades específicas de atención a grupos prioritarios del Ministerio de Salud han desarrollado acciones para dar a conocer los derechos de personas migrantes en salud, aún resultan insuficientes en relación con la totalidad del colectivo de mujeres y sus particularidades por procedencia nacional.

Así, se presenta una dificultad en cuanto al alcance de la información respecto del universo de mujeres migrantes residentes considerando que los dispositivos establecidos para la entrega de información suelen ser analógicos, sincrónicos y presenciales. Esto conlleva que sean dependientes de los recursos humanos disponibles, que sean permanentes (puntos de información fijos) o esporádicos como jornadas informativas. Por tanto, mejorar el alcance respecto de la información entregada a mujeres inmigrantes, resulta una meta.

Además, los frecuentes cambios a nivel legislativo en materia migrante y las variaciones en las políticas focalizadas en salud, requieren de soluciones tecnológicas flexibles que se adapten a estos cambios en el tiempo que inciden en la información disponible. En este sentido, creemos pertinente la solución tecnológica de crear una plataforma dinámica, que reciba y priorice las nuevas inquietudes de las mujeres y que pueda entregar información mediante múltiples canales, captando la información a través de la integración dinámica de otras plataformas web existentes y que sean formales.

Como se señaló anteriormente, en la primera fase se llevó a cabo un doble diagnóstico de carácter mixto: por un lado, con mujeres migrantes para determinar sus principales necesidades de salud, las consultas recurrentes en la temática y las dificultades que presentan para acceder a los servicios disponibles desde el Estado; y por otro, con profesionales del Programa Apoya Mujer Migrante para evaluar en detalle las dificultades en la entrega de información.

Posteriormente, con los resultados del diagnóstico, se desarrolló una herramienta digital pertinente para poder cumplir con alcanzar a una mayor cantidad de mujeres migrantes con la información, y ajustar la información de entrega de información a las necesidades expresadas por los diversos colectivos de mujeres en relación con el sistema de salud. Cuando se captaron las principales necesidades y se diseñaron las respuestas para éstas, se ratificó con un panel de expertos/as del ámbito de la salud, académicos y funcionarios/as públicos, para una entrega de información fidedigna.

Por tanto, ante la primacía de dispositivos de información sincrónicos y presenciales, nuestro proyecto desarrolló una herramienta tecnológica para incidir en estas brechas, sobre todo considerando que las mujeres migrantes utilizan telefonía digital y redes sociales. Para ello, se generó una plataforma dinámica para inquietudes de salud de las mujeres, entregando información fidedigna, captada de otras plataformas existentes formales, a través de un sistema de recuperación de información con inteligencia artificial (a partir de una interfaz de lenguaje chatbot y un sistema de generación aumentada por recuperación (RAG).

Figura VI-4. IA para preguntas de mujeres migrantes

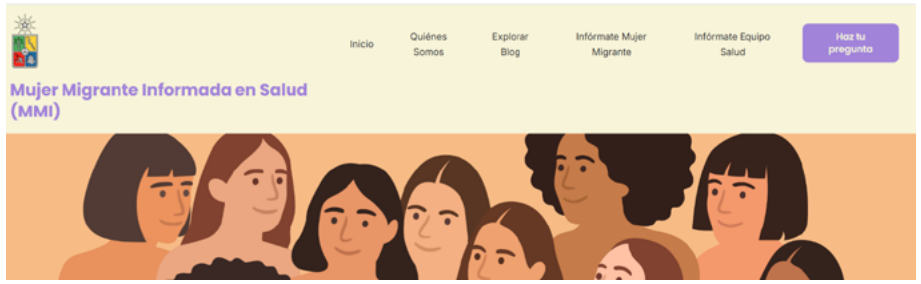




Fuente: Elaboración propia

La web “Mujer Migrante Informada en Salud (MMI)” (https://mmisalud.uchile.cl/) con vínculos a Instagram y Facebook, no solo presenta las preguntas más usuales de mujeres migrantes y de personal de salud, sino también que puede captar nuevas preguntas y ser respondidas adecuadamente. El sistema quedó alojado en servidores de la Universidad de Chile y compartido, con un banner, por el programa Apoya Mujer Migrante del Servicio Nacional de Migraciones.

Figura VI-5. Página principal MMI



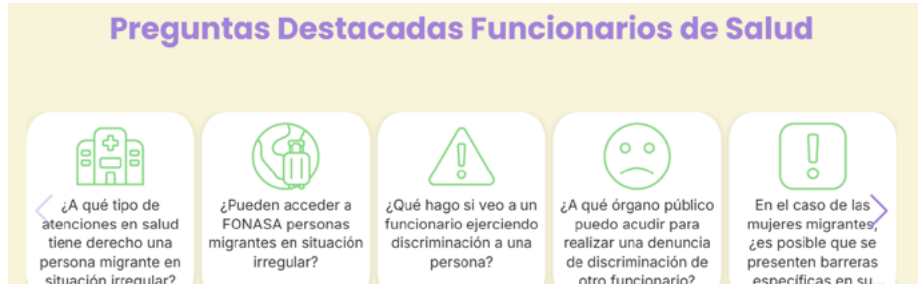
Fuente: Elaboración propia

Figura VI-6. Preguntas frecuentes de mujeres migrantes



Fuente: Elaboración propia

Figura VI-7: Preguntas para funcionarios/as de Salud



Fuente: Elaboración propia

Finalmente se llevó a cabo una prueba masiva de estos desarrollos tecnológicos con mujeres migrantes, a través de una convocatoria con diversas organizaciones migrantes de la Región Metropolitana como también a través del programa Apoya Mujer migrante, pudiendo verificar un impacto positivo en la entrega de información sobre salud[117].

Creemos que la solución planteada tiene una doble dirección incidiendo tanto en las mujeres migrantes, usuarias de salud, como en los equipos de salud. Esto ya que se buscó mejorar el alcance del proceso de información en temáticas de salud a través de estrategias digitales hacia mujeres migrante y a la vez, potenciar la calidad de la información entregada bajo una visión humanizada a funcionarios/as (a través de una pestaña con consultas frecuentes de personal de salud).

En la siguiente fase del proyecto precisamente se buscará potenciar dispositivos que fomenten una atención humanizada dirigida a funcionarios/as de salud. Esto porque como resultado del diagnóstico aplicado se pudo ver una preocupación del funcionariado por el aumento en la diversidad de perfiles de atención producto del asentamiento creciente de migración en algunas zonas territoriales. Por tanto, creemos importante fomentar un enfoque institucional de humanización con perspectiva intercultural y de género. La generación, por ejemplo, de una plataforma digital que posibilite la formación, generación de material sobre trato digno y el levantamiento de necesidades y propuestas del

117 La propuesta ha sido expuesta en el Tercer encuentro de Innovación de la Universidad de Chile (desarrollado en agosto de 2025) y en un seminario abierto sobre las “Dificultades y posibilidades del acceso a información de mujeres migrantes”, convocado por el equipo transdisciplinario del proyecto y el Servicio Nacional de Migraciones (en septiembre de 2025).

personal para una instalación de un enfoque de humanización a largo plazo, podría mejorar los indicadores de calidad de atención.

Consideramos que posibilitar este enfoque de humanización al interior de los establecimientos de salud puede contrarrestar la discriminación y posibles tratos inequitativos a grupos más vulnerables (OPS, 2022), como pueden ser algunos colectivos de mujeres migrantes. Sin duda, instalar este enfoque tiene tensiones: generalmente la atención de salud refleja también las condiciones y desigualdades sociales existentes en el país, donde la llegada de personas migrantes es reconocida como un desafío al interior de los servicios; el sistema de salud está fragmentado entre lo público y privado según condiciones económicas de las personas; y el propio sistema público presenta limitaciones concretas (presión de metas a alcanzar, tiempos de espera, sobrecarga de trabajo, escasez de personal, aumento síndrome Burnout, naturalización en la vulneración de derechos, entre otros factores).

Por ello, creemos importante como política pública generar diversas acciones para garantizar una atención en salud humanizada, considerando perspectivas interculturales y de género. Existen experiencias internacionales y nacionales que avalan esta propuesta: por un lado, los Planes de humanización en salud del Sistema Nacional de Salud-SNS de España (2022-2027), la Política nacional de Humanización en de la salud en Colombia (2021-2031), el programa de Humanización del Hospital Dr. Hernán Henríquez Aravena de Temuco, la Red Humanizada y de excelencia del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente y las diversas iniciativas para humanizar la atención del Hospital Clínico de la Universidad de Chile.

Pero considerar esta perspectiva implica grandes desafíos en distintas escalas: a) a nivel interpersonal, formar en competencias interculturales y con enfoque de género, y la ratificación del respeto y la calidez en el trato como un indicador positivo de atención; b) a nivel institucional, se requieren cambios en la gestión organizacional, la infraestructura, los procedimientos que operan, la capacitación y cuidado de los equipos y desarrollos de investigación en torno a los beneficios del cuidado humanizado; y c) a nivel político, se requiere el desarrollo de programas, normativas y asignación de recursos que posibilite la ejecución de una propuesta transversal de humanización que permee a los equipos de los servicios.

Esto también nos lleva a la conclusión de Hernández Mack sobre la importancia de una atención humanizada con una perspectiva intercultural; quienes plantean que:

> conocer las lógicas socioculturales facilita la articulación de la atención institucional y la comunidad, pues la institución adapta sus servicios tomando en cuenta los conceptos de salud-enfermedad que existen, y las explicaciones que se dan a los problemas de salud en la población. por otra parte, también se reconocen y promueven aquellos conocimientos, sabidurías, prácticas, formas de comprender o entender y recursos del ámbito comunitario, con los cuales se mejoran las acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación de salud.[118]

118 Hernández Mack, L., Sánchez, C., Verdugo, J.C., Morales, L., Arriaga, C.A. y Hernández, Z. (2012). *Transformando el sistema público desde el primer nivel de atención*. Instituto de salud Incluyente. Guatemala. Pág. 40.

5. PERSPECTIVA TRANSDISCIPLINARIA Y ROL DE LA ODONTOGERIATRÍA EN EL PROPÓSITO PÚBLICO

Marcela Farías Vergara
Directora Extensión Facultad Odontología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0002-2684-6031
mfarias@odontologia.uchile.cl

Nataly Cajas Cajas
Directora Diplomado Odontogeriatría,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0002-7389-2946
ncajas@odontologia.uchile.cl

Varinia Reyes Bórquez
Académica Diplomado Odontogeriatría,
Universidad de Chile
variboryes@gmail.com

Macarena Miranda Viorklumds
Académica Diplomado Odontogeriatría,
Universidad de Chile
mmiranda@odontologia.uchile.cl

Jesús Santorcuato Muñoz
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-9712-2048
jesus.santorcuato@uchile.cl

DESAFÍOS EN SALUD ORAL FRENTE AL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN CHILE

El envejecimiento es un proceso amplio y multidimensional, que impacta no solo a nivel individual sino también en el plano histórico, social y biotecnológico. Desde la segunda mitad del siglo XX, los avances en salud, condiciones sociales y biotecnologías del cuidado han incrementado la esperanza de vida en Chile, proyectándose que para el año 2050 las personas mayores de 65

años representarán el 26,4% de la población[119]. Este fenómeno constituye una transformación demográfica acelerada: mientras que Francia tardó 115 años en duplicar su proporción de personas mayores, Chile lo ha hecho en menos de tres décadas[120]. Ello implica un desafío urgente de adaptación para las políticas públicas, los sistemas de salud y la educación sanitaria, en un contexto donde la longevidad se extiende, pero las estructuras institucionales no logran acompasar su ritmo.

La literatura internacional ha comenzado a abordar este fenómeno desde enfoques de innovación social en salud[121], destacando la necesidad de comprender el envejecimiento no solo como un hecho biológico sino como un proceso atravesado por desigualdades estructurales, participación comunitaria e interculturalidad.

El acelerado proceso de envejecimiento y su impacto en la salud oral revelan la necesidad de un enfoque integral. A nivel biológico, el envejecimiento se asocia a una pérdida progresiva de funciones fisiológicas, multimorbilidad y mayor vulnerabilidad a enfermedades sistémicas [122]. Sin embargo, como sostienen Bedos, Apelian y Vergnes[123], las desigualdades orales no pueden desvincularse de los determinantes sociales que configuran la exclusión estructural en salud. La salud oral constituye así un espejo de las inequidades sociales y de la distribución desigual del bienestar, un componente esencial del derecho a la salud y de la justicia sanitaria.

En este contexto, la salud oral constituye un marcador sensible de desigualdad social y sanitaria. Las personas mayores en Chile reportan < una salud oral digna, integral y continua[124].

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2016–2017, el 61,3% de las personas mayores de 65 años no asistió al dentista durante el último año, y el 3,1% nunca lo ha hecho[125]. El 57,2% presenta caries cavitadas, el 65,8% utiliza prótesis removibles, y apenas el 41,2% percibe su salud bucal como buena o muy buena. Aún más preocupante es que el 81,7% de las personas mayores presenta dentición no funcional, es decir, carece de al menos 21 dientes naturales, lo que limita funciones básicas como la masticación y el habla[126]. Estas cifras no solo reflejan un problema clínico, sino una expresión de injusticia estructural que afecta la calidad de vida, la sociabilidad y la autonomía funcional de las personas mayores[127].

La salud oral deficiente tiene repercusiones que trascienden el ámbito local. La literatura científica evidencia una relación estrecha entre salud bucodental y enfermedades sistémicas, como cardiopatías, diabetes, afecciones respiratorias, depresión y enfermedades reumáticas[128]. En personas mayores, la pérdida dentaria y la disminución de la función masticatoria se asocian con alteraciones cognitivas, problemas nutricionales y aumento del riesgo de neumonía por aspiración, especialmente en pacientes con patologías neurodegenerativas o dependencia funcional[129]. De hecho, estudios recientes sostienen que la masticación adecuada estimula regiones corticales vinculadas a la memoria y la atención, incidiendo en la preservación de funciones cognitivas[130]. La pérdida de la función oral, por tanto, no es un evento anatómico aislado, sino un fenómeno biopsicosocial que repercute en la autonomía y en la participación social.

De la mano con lo anterior, estudios recientes[131] evidencian que las innovaciones sociales orientadas al envejecimiento saludable deben integrar dimensiones

119 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018). *Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992–2050*.

120 Pérez, V. y Sierra, F. (2009). “Biología del envejecimiento”. *Revista Médica de Chile*, 137, 296–302.

121 Castro-Arroyave, D. M. & Duque-Paz, L. F. (2020). “Documentary research on social innovation in health in Latin America”. *Global Health Promotion*, 27(4), 63–72.

122 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*.

123 Bedos, C., Apelian, N. & Vergnes, J. N. (2017). “Time to develop social dentistry”. *JDR Clinical & Translational Research*, 2(3), 211–218.

124 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*.

125 Ministerio de Salud (MINSAL) (2018a). *Encuesta Nacional de Salud 2016–2017*.

126 Monroy Ramírez, F. A. y Méndez Castilla, R. M. (2018). “Funciones de la dentadura natural: Importancia clínica”. *Revista Mexicana de Odontología*, 4(2), 180-187.

127 Freeman, R., Doughty, J., Macdonald, M.E. & Muirhead, V. (2020). “Inclusion oral health: Advancing a theoretical framework for policy, research and practice”. *Community Dent Oral Epidemiol*. DOI: 10.1111/cdoe.12500.

128 Scully, C. & Ettinger, R. (2007). “The influence of systemic diseases on oral health in elderly populations”. *Journal of the American Dental Association*, 138(1), 7-14.

129 Campos, C., Guajardo, F., Navarrete, B., Oteíza, T., Toledo, L. y López, I. (2012). *Presencia de presbifagia en adultos mayores institucionalizados y su relación con la calidad de vida*. Tesis de licenciatura, Universidad de Chile, Facultad de Medicina, Escuela de Fonoaudiología.

Kikutani, T., Tamura, F., Tohara, T., Takahashi, N. & Yaegaki, K. (2012). “Tooth loss as risk factor for foreign-body asphyxiation in nursing-home patients”. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 54(3), e431–e435.

130 De Cicco, V., et al. (2016). “Oral implant-prostheses: New teeth for a brighter brain”. *PLoS ONE*, 11(2). DOI: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0148715

131 Mason, C., Barraket, J., Friel, S., O’Rourke, K. & Stenta, C.P. (2015). *Social innovation for the promotion of health equity. Health Promot Int*. DOI: 10.1093/heapro/dav076.

Jiang, C.M., Chu, C.H., Duangthip, D., Ettinger, R.L., Hugo, F.N., Kettratad-Pruksapong, M., Liu, J., Marchini, L., McKenna, G., Ono, T., Rong, W., Schimmel, M., Shah, N., Slack-Smith, L., Yang, S.X. & Lo, E.C.M. (2021). “Global Perspectives of Oral Health Policies and Oral Healthcare Schemes for Older Adult Populations”. *Front Oral Health*. DOI: 10.3389/froh.2021.703526.

cognitivas, tecnológicas y comunitarias, reconociendo la salud bucal como un eje interdependiente del bienestar general.

De acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), la pérdida dentaria total constituye una deficiencia estructural que, al limitar la masticación y el habla, evoluciona hacia una discapacidad y, en muchos casos, hacia una minusvalía social[132]. Desde una perspectiva transdisciplinaria, este continuum entre biología, subjetividad y entorno demanda una gobernanza policéntrica[133] donde distintos niveles del sistema sanitario y comunitario interactúen para generar soluciones coordinadas y sostenibles.

Esta secuencia subraya que la salud oral es un componente central del bienestar general y del derecho al cuidado. En consecuencia, la odontogeriatría no puede ser entendida solo como una especialidad clínica, sino como un campo de innovación en salud pública que articula dimensiones médicas, sociales y éticas. En línea con esto, la literatura sobre innovación en salud subraya el rol de las organizaciones multilaterales y de los gobiernos en crear entornos habilitantes donde las innovaciones puedan integrarse sosteniblemente en los sistemas sanitarios[134]. Estas articulaciones interinstitucionales permiten que los modelos de innovación trasciendan el plano experimental, asegurando escalabilidad, equidad y apropiación social de las soluciones. La experiencia de la Social Innovation in Health Initiative (SIHI) demuestra que la colaboración entre organismos internacionales, universidades y gobiernos puede acelerar la integración de innovaciones sociales y comunitarias, generando aprendizajes útiles para la innovación con propósito público.

En el caso chileno, este problema se ve agravado por la ausencia histórica de modelos interdisciplinarios y por una débil formación especializada. La odontogeriatría fue reconocida oficialmente como especialidad en Chile recién en agosto de 2024, lo que refleja una deuda estructural en la capacidad formativa del país para atender las necesidades específicas del envejecimiento poblacional. La insuficiencia de especialistas se traduce en una atención fragmentada y reactiva, dependiente de la demanda asistencial y no de la prevención, con escaso vínculo entre los niveles primario, secundario y hospitalario de atención[135].

En este escenario, el desafío es doble: fortalecer la formación de especialistas y, simultáneamente, redefinir el modelo de atención bucodental hacia un paradigma de cuidado continuo, preventivo y centrado en la persona. La evidencia internacional coincide en que los sistemas que integran la atención odontogeriátrica en redes interdisciplinarias logran resultados más sostenibles, tanto en calidad de vida como en eficiencia de recursos[136]. Esto exige políticas públicas que reconozcan la salud oral como un componente estructural del envejecimiento saludable, en concordancia con la Década del Envejecimiento Saludable 2021–2030[137], y que promuevan innovaciones con propósito público orientadas a la equidad, la inclusión y la corresponsabilidad social.

El impacto de la no acción -o del ritmo lento de innovación institucional- se traduce en un aumento de la morbilidad, una pérdida acelerada de autonomía y una sobrecarga económica y emocional para las familias y cuidadores[138]. Sin embargo, una estrategia basada en innovación con propósito público puede transformar este escenario. La aplicación de herramientas de innovación abierta y transdisciplinaria, apoyadas en la evidencia científica, permite articular soluciones escalables en territorios diversos y fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas de salud. En este sentido, la odontogeriatría puede transformarse en un laboratorio privilegiado para el desarrollo e implementación de modelos de atención colaborativa, donde el conocimiento clínico dialogue con saberes sociales y comunitarios.

132 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*.

133 van Niekerk, L., Manderson, L. & Balabanova, D. (2021). “The application of social innovation in healthcare: A scoping review”. *Infectious Diseases of Poverty,* 10(26). https://doi.org/10.1186/s40249-021-00794-8

134 Halpaap, B., Peeling, R. W. & Bonnici, F. (2019). “The role of multilateral organizations and governments in advancing social innovation in health care delivery”. *Infectious Diseases of Poverty*, 8(81). DOI: https://doi.org/10.1186/s40249-019-0592-y

135 Ministerio de Salud (MINSAL) (2021). *Plan Nacional de Salud Bucal 2021-2030*.

Ministerio de Salud (MINSAL) (2022). *Estrategia Nacional de Salud para los Objetivos Sanitarios al 2030*.

136 Chavez, E. M., Kossioni, A. & Fukai, K. (2022). “Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide”. *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

137 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). *Década del Envejecimiento Saludable 2021–2030*.

138 Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022). *Encuesta de Discapacidad y Dependencia (ENDIDE) 2022*.

Figura VI-8. Indicadores de salud oral en personas mayores en Chile

Indicador	Valor / Prevalencia	Fuente
Población ≥65 años (% del total, proyección 2050)	26,4%	INE, 2018
Sin control dental en el último año (≥65 años)	61,3%	MINSAL, 2018a
Nunca ha asistido al dentista (≥65 años)	3,1%	MINSAL, 2018a
Caries cavitadas (≥65 años)	57,2%	MINSAL, 2018a
Uso de prótesis removible (≥65 años)	65,8%	MINSAL, 2018a
Percepción buena/muy buena salud bucal (≥65 años)	41,2%	MINSAL, 2018a
Percepción mala/muy mala salud bucal (≥65 años)	22,6%	MINSAL, 2018a
Dentición no funcional (≥65 años)	81,7%	MINSAL, 2018a
Prevalencia de caries (65–74 años)	99,4%	MINSAL, 2021; OMS, 2015
Índice promedio COPD (65–74 años)	21,57	MINSAL, 2021
Prevalencia de edentulismo total (75+ años)	37,9%	MINSAL, 2018a

Fuentes: INE[139], MINSAL[140], MINSAL,[141], OMS[142].

HACIA UNA INNOVACIÓN CON PROPÓSITO PÚBLICO EN SALUD ORAL

En la última década, la literatura internacional ha mostrado un crecimiento sostenido de investigaciones que vinculan la salud oral del adulto mayor con dimensiones sociales, cognitivas y funcionales[143]. Estas contribuciones coinciden en un punto crucial: el abordaje odontogeriátrico no puede limitarse a la clínica, sino que debe situarse en un marco de bienestar integral, equidad y justicia social. Desde esa perspectiva, la odontogeriatría se vuelve un espacio estratégico para

139 Instituto Nacional de Estadísticas (2018). *Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050*. https://www.ine.cl

140 Ministerio de Salud (2018a). *Encuesta Nacional de Salud 2016-2017*. Departamento de Epidemiología, División de Planificación Sanitaria, Subsecretaría de Salud Pública.

141 Ministerio de Salud (2021). *Plan Nacional de Salud Bucal 2021-2030*.

142 Organización Mundial de la Salud (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*.

143 Chávez, E. M., Kossioni, A., & Fukai, K. (2022). "Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide". *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

Listl, S., Baltussen, R., Carrasco-Labra, A., Carrer, F. C. & Lavis, J. N. (2023). "Evidence-informed oral health policy making: Opportunities and challenges". *Journal of Dental Research*, 102(12), 1293-1302. DOI: https://doi.org/10.1177/00220345231187828

articular innovación con propósito público, entendida como una práctica que combina evidencia científica, diseño institucional y cooperación multiactoral[144].

El concepto de innovación con propósito público trasciende la lógica tradicional de innovación social o tecnológica. A diferencia de la primera, que busca resolver problemas específicos a nivel comunitario, la innovación con propósito público aborda fallas sistémicas, rediseñando estructuras institucionales y formas de gobernanza[145]. Su eje central no es únicamente la eficiencia, sino la orientación ética de la innovación hacia fines colectivos: equidad, justicia y sostenibilidad. En este sentido, la salud oral de las personas mayores representa un campo paradigmático donde esta noción cobra fuerza. Incorporar la innovación con propósito público en la odontogeriatría implica rearticular los saberes clínicos, epidemiológicos y sociales para transformar los modos en que el sistema sanitario responde al envejecimiento. Este enfoque converge con la odontología inclusiva, que articula justicia social y reducción de exclusiones estructurales en salud bucal[146] y con la noción de innovación en salud como transformación de relaciones de gobernanza[147].

Del mismo modo, Halpaap, Peeling y Bonnici[148] subrayan que la sostenibilidad de las innovaciones en salud requiere un marco institucional propicio, regulaciones claras y alianzas intersectoriales que vinculen comunidades, actores sanitarios y gobiernos, en coherencia con los principios de la Agenda 2030. Complementariamente, el llamado global de la Organización Mundial de la Salud y el Programa Especial TDR para la Investigación y Capacitación en Enfermedades Tropicales enfatiza que la innovación social en salud debe consolidarse como una herramienta estratégica para alcanzar la Cobertura Universal de Salud[149]. Este enfoque promueve la articulación de ciencia, política y comunidad, desta-

144 Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.

145 Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press.

146 Freeman, R., Doughty, J., Macdonald, M.E., Muirhead, V. (2020). "Inclusion oral health: Advancing a theoretical framework for policy, research and practice". *Community Dent Oral Epidemiol*. DOI: 10.1111/cdoe.12500.

147 van Niekerk, L., Manderson, L. & Balabanova, D. (2021). "The application of social innovation in healthcare: A scoping review". *Infectious Diseases of Poverty,* 10(26). DOI: https://doi.org/10.1186/s40249-021-00794-8

148 Halpaap, B., Peeling, R. W. & Bonnici, F. (2019). "The role of multilateral organizations and governments in advancing social innovation in health care delivery". *Infectious Diseases of Poverty*, 8(81), 1-5.

149 World Health Organization (2023). "TDR strategy 2024–2029: Building local research solutions to improve global health". *World Health Organization*. https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo

cando la necesidad de mecanismos de gobernanza multinivel que permitan escalar las soluciones locales sin perder su anclaje territorial.

El enfoque de equidad en salud bucodental exige comprender las prácticas odontológicas como mediaciones sociales, donde los determinantes culturales, económicos y políticos influyen en la percepción del cuidado[150]. De igual modo, Chávez, Kossioni y Fukai[151] proponen que la odontogeriatría moderna debe transitar hacia una atención relacional, centrada en la experiencia y dignidad del paciente. Bajo este prisma, la transdisciplinariedad —entendida como el trabajo articulado entre salud, ciencias sociales, educación y comunidades— se configura no solo como una metodología, sino como una ética de la innovación: una forma de producir conocimiento que no fragmenta, sino que conecta.

El envejecimiento, por tanto, no puede ser abordado desde un solo campo de saber. La integración de la odontogeriatría con las ciencias sociales y las políticas públicas habilita una lectura ecosistémica del cuidado, donde los problemas de acceso, los hábitos alimentarios y las condiciones materiales de vida se consideran en conjunto. Esta mirada amplificada permite que la odontología geriátrica deje de ser un nicho clínico y se convierta en una estrategia de salud pública con valor estructural, promoviendo derechos, participación y bienestar[152]. La incorporación de tecnologías digitales, metodologías participativas y modelos de ciencia abierta —como los propuestos por Mason et al.[153]— puede potenciar una transformación organizacional profunda, donde la prevención y la educación sanitaria sean ejes transversales.

En este contexto, el enfoque de innovación con propósito público constituye un fundamento conceptual para la acción. No se trata únicamente de innovar en procedimientos, sino de innovar en las lógicas institucionales que sostienen el cuidado. El desafío consiste en crear valor público desde la odontogeriatría, entendiendo el cuidado oral como un bien común y la salud como un propósito compartido. Esa transformación requiere voluntad política, financiamiento sostenido y la integración efectiva de universidades, servicios de salud, municipios y organizaciones sociales. Tal como advierte la Organización Mundial de la Salud (2021)[154], las sociedades del siglo XXI serán juzgadas por su capacidad para cuidar; por ello, la odontogeriatría debe ser reconocida como un campo prioritario para innovar en equidad, sostenibilidad y bienestar colectivo.

DESAFÍOS PENDIENTES

El reconocimiento tardío de la odontogeriatría como especialidad en Chile, formalizado recién en 2024, ilustra una deuda estructural del sistema sanitario con el envejecimiento poblacional. Pese a los avances en la comprensión biomédica del proceso de envejecimiento, persiste un déficit de políticas y de institucionalidad que aborden la salud oral como un derecho social y no solo como una prestación asistencial. Este desfase entre diagnóstico y acción configura lo que podríamos denominar un tiempo lento de la innovación sanitaria: un período en el que la evidencia científica se acumula más rápido de lo que los sistemas institucionales son capaces de incorporar[155].

Las causas de este rezago son múltiples. En primer lugar, la formación odontológica en Chile ha tendido históricamente a una orientación restaurativa y procedimental, en detrimento de la prevención y del trabajo comunitario. En segundo lugar, la ausencia de dispositivos de coordinación transdisciplinaria entre salud, ciencias sociales y políticas públicas ha dificultado la generación de diagnósticos integrales que incluyan los determinantes sociales de la salud bucal[156]. Finalmente, el financiamiento de programas de investigación aplicada en salud oral de personas mayores ha sido limitado, representando una fracción mínima de la inversión pública en I+D en salud. La literatura sobre innovación en salud subraya que la lentitud de incorporación de evidencias suele ser un problema de gobernanza, alineación de incentivos[157] y falta de entornos

150 Bedos, C., Apelian, N. & Vergnes, J. N. (2017). “Time to develop social dentistry”. *JDR Clinical & Translational Research*, 2(3), 211–218.

151 Chávez, E. M., Kossioni, A., & Fukai, K. (2022). “Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide”. *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

152 Jiang, C.M., Chu, C.H., Duangthip, D., Ettinger, R.L., Hugo, F.N., Kettratad-Pruksapong M., Liu J., Marchini, L., McKenna, G., Ono, T., Rong. W., Schimmel, M., Shah, N., Slack-Smith, L., Yang, S.X., Lo E.M.C. (2021). “Global Perspectives of Oral Health Policies and Oral Healthcare Schemes for Older Adult Populations”. *Front Oral Health*. DOI: 10.3389/froh.2021.703526.

153 Mason, J. et al. (2015). “Social innovation and oral health: Lessons from ageing societies”. *Gerodontology*, 32(4), 268-275. DOI: https://doi.org/10.1111/ger.12134

154 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030.

155 Chavez, E. M., Kossioni, A. & Fukai, K. (2022). “Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide”. *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

Jiang, C.M., Chu, C.H., Duangthip, D., Ettinger, R.L., Hugo, F.N., Kettratad-Pruksapong, M., Liu, J., Marchini, L., McKenna, G., Ono, T., Rong, W., Schimmel, M., Shah, N., Slack-Smith, L., Yang, S.X. & Lo, E.C.M. (2021). “Global Perspectives of Oral Health Policies and Oral Healthcare Schemes for Older Adult Populations”. *Front Oral Health*. DOI: 10.3389/froh.2021.703526.

156 Bedos, C., Apelian, N. & Vergnes, J. N. (2017). “Time to develop social dentistry”. *JDR Clinical & Translational Research*, 2(3), 211–218.

157 van Niekerk, L., Manderson, L. & Balabanova, D. (2021). “The application of social innovation in healthcare: A scoping review”. *Infectious Diseases of Poverty,* 10(26). DOI: https://doi.org/10.1186/s40249-021-00794-8

institucionales habilitantes limita la capacidad de las innovaciones locales para integrarse al sistema de salud[158].

Esta situación tiene consecuencias directas sobre la equidad. Las personas mayores en situación de vulnerabilidad, dependientes o residentes en establecimientos de larga estadía (ELEAM), constituyen el grupo más afectado por la falta de acceso oportuno a tratamientos odontológicos y rehabilitaciones protésicas[159]. La carencia de equipos interdisciplinarios en la red asistencial primaria y hospitalaria refuerza una lógica fragmentada, donde el cuidado oral no es visto como parte del continuum del cuidado integral. La OMS advierte que este tipo de fragmentación no solo afecta resultados clínicos, sino también la dignidad y la autonomía de las personas mayores[160].

La ausencia de estrategias de formación sistemática en odontogeriatría comunitaria es otro desafío crítico. Si bien los diplomados y posgrados emergentes representan un avance, su cobertura es aún insuficiente para la magnitud del problema. Según proyecciones del MINSAL Chile[161] requeriría al menos 600 especialistas en odontogeriatría para cubrir la demanda proyectada a 2030; sin embargo, actualmente existen menos de 50 profesionales formados en esta área. Esta brecha, más que técnica, es estructural: refleja la falta de una política pública que priorice la salud oral como componente esencial del envejecimiento saludable y del derecho al cuidado.

El reto, por tanto, es doble. Por una parte, fortalecer la institucionalidad y la formación especializada; por otra, innovar en las lógicas mismas del sistema sanitario. En términos de Mazzucato[162], se trata de orientar la innovación hacia misiones públicas que aborden fallas estructurales mediante una gobernanza colaborativa. Ello implica superar la tradicional dicotomía entre innovación tecnológica e innovación social, integrándolas bajo un mismo horizonte: la innovación con propósito público, entendida como la capacidad de generar valor colectivo a partir del cuidado, la equidad y la participación.

158 Halpaap, B., Peeling, R. W. & Bonnici, F. (2019). “The role of multilateral organizations and governments in advancing social innovation in health care delivery”. *Infectious Diseases of Poverty*, 8(81), 1-5.

159 Chávez, E. M., Kossioni, A. & Fukai, K. (2022). “Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide”. *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

160 Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). *Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030*.

161 Ministerio de Salud (2022). *Estrategia Nacional de Salud para los Objetivos Sanitarios al 2030*.

162 Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.

Desde esta perspectiva, la odontogeriatría puede ser un terreno ejemplar de innovación institucional. Su desarrollo requiere de una arquitectura pública que articule ciencia, política y ciudadanía, favoreciendo la transferencia de conocimiento, la formación en terreno y la creación de redes de atención territorializadas. No se trata solo de integrar disciplinas, sino de producir nuevas formas de trabajo conjunto entre saberes profesionales y saberes comunitarios, que reconozcan las particularidades del envejecimiento como fenómeno social y no únicamente biológico.

RECOMENDACIONES E INNOVACIÓN EN SALUD ORAL DE PERSONAS MAYORES

Superar los desafíos descritos exige una estrategia nacional de salud oral que incorpore la odontogeriatría como eje estructural del modelo de atención. En este marco, proponemos una agenda de acción dividida en tres niveles complementarios: formativo, asistencial y comunitario, guiada por los principios de la innovación con propósito público.

a) Nivel formativo: profesionalizar el cuidado

Se recomienda la creación y consolidación de un Diplomado en Odontogeriatría Comunitaria, articulado con la Especialidad de Odontogeriatría, como política prioritaria de desarrollo de capital humano avanzado. Este programa debe enfocarse en la formación de profesionales con competencias técnicas y éticas para abordar la salud oral desde una perspectiva biopsicosocial.El objetivo es que, a partir del primer año de implementación, al menos un 10% adicional de los CESFAM del país cuente con profesionales formados en odontogeriatría comunitaria, alcanzando una cobertura del 50% en cinco años. Este indicador permitiría medir el avance hacia una atención odontológica equitativa y sostenible.

De manera complementaria, se propone incorporar contenidos de salud oral geriátrica en las mallas curriculares de las carreras de odontología, medicina y enfermería, fortaleciendo la educación interprofesional. La formación conjunta de equipos interdisciplinarios mejora los resultados clínicos y la satisfacción de pacientes mayores[163].

163 Chavez, E. M., Kossioni, A. & Fukai, K. (2022). “Policies supporting oral health in ageing populations are needed worldwide”. *International Dental Journal*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.identj.2022.06.002

b) Nivel asistencial: innovar en modelos de atención

El fortalecimiento de las Unidades Geriátricas Agudas (UGA) y de los equipos de atención primaria es esencial para garantizar continuidad de cuidados. Se recomienda la incorporación progresiva de especialistas en odontogeriatría en al menos el 30% de las UGA hospitalarias en los próximos tres años, avanzando hacia cobertura total en un horizonte de seis años.A nivel territorial, cada Servicio de Salud debería implementar al menos un piloto funcional de atención odontogeriátrica domiciliaria, coordinado con la red hospitalaria, de atención primaria en salud y comunitaria. Este enfoque permitiría reducir hospitalizaciones evitables, prevenir complicaciones sistémicas y mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

La incorporación de un tamizaje bucal en el Examen de Medicina Preventiva del Adulto Mayor (EMPAM) representa una herramienta de innovación con propósito público. Un instrumento sencillo, aplicado por Técnicos en Enfermería (TENS) y Técnicos en Odontología (TONS), capacitados por especialistas, podría mejorar la detección temprana de patologías y orientar derivaciones oportunas. La evidencia comparada en mayores respalda la incorporación de tamizajes simples y protocolos estandarizados de derivación[164]. Este tipo de estrategias, probadas en Canadá y Finlandia, han demostrado ser costo-efectivas y escalables[165].

Asimismo, se propone redefinir el desdentamiento como una crisis no normativa dentro del Modelo de Atención de Salud Familiar (MASF). Esto permitiría visibilizarlo como un evento crítico de salud pública que requiere detección precoz, contención emocional, evaluación integral y derivación a rehabilitación oral. Este cambio semántico-operativo convertiría al desdentamiento en un indicador estructural de desigualdad y, al mismo tiempo, en una oportunidad para innovar en las rutas de cuidado. La evidencia recogida muestra que los programas de salud que logran integrar innovaciones sociales dentro de los sistemas nacionales suelen compartir un elemento común: la colaboración efectiva entre gobiernos, organismos multilaterales y comunidades locales[166]. Esta arquitectura multinivel es indispensable para consolidar una odontogeriatría que sea no solo técnica, sino institucionalmente sostenible.

c) Nivel comunitario: fortalecer la corresponsabilidad social

La innovación con propósito público se sustenta en la creación de valor colectivo mediante la cooperación entre Estado, universidades, sociedad civil y comunidades. En este sentido, la salud oral debe asumirse como un campo de co-creación ciudadana. Se recomienda implementar campañas integrales de promoción y prevención en salud bucal, centradas en la participación de clubes y organizaciones de personas mayores.Como meta inicial, se propone trabajar con el 1% de los clubes de personas mayores del país (aproximadamente 130 organizaciones y 2.600 beneficiarios directos) durante el primer año, con un incremento anual de cobertura del 5%. Este modelo de expansión progresiva permitiría construir evidencia sobre impacto y escalabilidad.

En concordancia con la Opinión Consultiva OC-29/2025 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[167], el cuidado debe reconocerse como derecho humano autónomo, estructurado en tres dimensiones: el derecho a ser cuidado, el derecho a cuidar y el derecho al autocuidado. La odontogeriatría, al ubicarse en la intersección entre salud, ética y comunidad, puede convertirse en un espacio donde estos derechos se concreten en políticas efectivas. La articulación con la Ley N° 20.500[168] de Participación Ciudadana y su reforma de 2024[169] refuerza la necesidad de institucionalizar mecanismos de consulta, deliberación y corresponsabilidad local en la planificación sanitaria.

Desde la perspectiva de la innovación con propósito público, estas medidas implican una transformación profunda: pasar del paradigma asistencial al paradigma relacional, donde el cuidado deja de ser un servicio individual para convertirse en una práctica colectiva y solidaria. innovar con propósito público es reorientar el crecimiento hacia objetivos colaborativas que generen valor público. Aplicado a la odontogeriatría, ello significa que el valor del cuidado no se mide solo en intervenciones clínicas, sino en bienestar, autonomía y sentido de comunidad.

164 Kandelman, D., Petersen, P. E. & Ueda, H. (2008). “Oral health, general health, and quality of life in older people”. *Special Care in Dentistry*, 28(6), 224-236. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1754-4505.2008.00045.x

Jiang, C.M., Chu, C.H., Duangthip, D., Ettinger, R.L., Hugo, F.N., Kettratad-Pruksapong, M., Liu, J., Marchini, L., McKenna, G., Ono, T., Rong, W., Schimmel, M., Shah, N., Slack-Smith, L., Yang, S.X. & Lo, E.C.M. (2021). “Global Perspectives of Oral Health Policies and Oral Healthcare Schemes for Older Adult Populations”. *Front Oral Health*. DOI: 10.3389/froh.2021.703526.

165 Bedos, C., Apelian, N. & Vergnes, J. N. (2017). “Time to develop social dentistry”. *JDR Clinical & Translational Research*, 2(3), 211-218.

166 Halpaap, B., Peeling, R. W. & Bonnici, F. (2019). “The role of multilateral organizations and governments in advancing social innovation in health care delivery”. *Infectious Diseases of Poverty*, 8(81), 1-5.

167 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2025). *Opinión Consultiva OC-29/2025: Alcances del derecho al cuidado como derecho humano autónomo*.

168 Congreso Nacional (2011). “Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. *Diario Oficial de la República de Chile*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143

169 Congreso Nacional. (2024). “Modificación Ley N° 19.418, art. 12 bis (Protección de dirigentes sociales)”. *Diario Oficial de la República de Chile*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30785

d) Una odontogeriatría con propósito público

La salud oral de las personas mayores es una ventana privilegiada para observar las tensiones entre desarrollo sanitario, equidad y derecho al cuidado. En Chile, el rezago en políticas de envejecimiento saludable evidencia un desajuste entre los ritmos de la biología y los ritmos de la institucionalidad. Frente a esta lentitud estructural, la innovación con propósito público ofrece una brújula ética y metodológica para acelerar transformaciones sin perder el sentido de lo común.

La odontogeriatría, más que una especialidad clínica, se configura como un campo de innovación social y pública. Su potencial radica en articular la evidencia científica con la participación ciudadana, promoviendo políticas de cuidado centradas en la dignidad y la autonomía. Innovar con propósito público en odontogeriatría es, en última instancia, innovar en humanidad: producir un conocimiento capaz de cuidar, un cuidado capaz de enseñar y una sociedad capaz de aprender colectivamente a envejecer con justicia. Este horizonte vincula el cuidado como derecho con una odontología inclusiva que reconoce y reduce barreras sociales persistentes.

REFERENCIAS

Bedos, C., et al. (2017). “Equity and oral health: The social determinants of dental care”. *Journal of the American Dental Association,* 148(10), 743-751. DOI: https://doi.org/10.1016/j.adaj.2017.06.012

Campos, C., Guajardo, F., Navarrete, B., Oteíza, T., Toledo, L. y López, I. (2012). *Presencia de presbifagia en adultos mayores institucionalizados y su relación con la calidad de vida*. Universidad de Chile.

Chalmers, J. et al. (2020). “Oral health policies in ageing populations: An integrative review”. *Community Dental Oral Epidemiology*, 48(6), 463–472. DOI: https://doi.org/10.1111/cdoe.12569

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2025). *Opinión Consultiva OC-29/2025: Alcances del derecho al cuidado como derecho humano autónomo*.

De Cicco, V. et al. (2016). “Oral implant-prostheses: New teeth for a brighter brain”. *PLoS ONE*, 11(2). DOI: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0148715

Froh, J. et al. (2023). “Framework for Oral Health in Ageing Populations”. *Frontiers in Oral Health,* 2. https://doi.org/10.3389/froh.2021.703526

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018). *Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992–2050*.

Kikutani, T. Tamura, F., Tohara, T., Takahashi, N. & Yaegaki, K. (2012). “Tooth loss as risk factor for foreign-body asphyxiation in nursing-home patients”. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 54(3), e431-e435.

Mason, J. et al. (2015). “Social innovation and oral health: Lessons from ageing societies”. *Gerodontology*, 32(4), 268-275. DOI: https://doi.org/10.1111/ger.12134

Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin.

Ministerio de Salud (MINSAL) (2018a). *Encuesta Nacional de Salud 2016–2017*.

Ministerio de Salud (MINSAL) (2021). *Plan Nacional de Salud Bucal 2021–2030*.

Ministerio de Salud (MINSAL) (2022). *Estrategia Nacional de Salud para los Objetivos Sanitarios al 2030*.

Nihtilä, A., et al. (2019). “Policies supporting oral health in ageing populations: An integrative analysis”. *BMC Geriatrics*, 19(1), 592. DOI: https://doi.org/10.1186/s12877-019-04613-7

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). *Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030*.

Pérez, V., y Sierra, F. (2009). "Biología del envejecimiento". *Revista Médica de Chile*, 137, 296-302.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press.

Red Transdisciplinaria sobre Envejecimiento-Universidad de Chile (2014*). Documento marco para el abordaje transdisciplinario al envejecimiento en Chile*.

Scully, C. & Ettinger, R. (2007). "The influence of systemic diseases on oral health in elderly populations". *Journal of the American Dental Association*, 138(1), 7-14.

VII. EDUCACIÓN

La educación constituye un espacio central para la equidad, la innovación y la cohesión democrática, desempeñando un papel clave en la formación de capital humano, el desarrollo social y la movilidad intergeneracional. Sin embargo, la brecha entre el sistema educativo y las necesidades sociales y tecnológicas del siglo XXI continúa ampliándose, evidenciando la distancia entre la oferta educativa, las demandas laborales emergentes y los desafíos ambientales y digitales que enfrentan los territorios. La educación no solo es un medio para transmitir conocimientos, sino también un instrumento de transformación social, capaz de reducir desigualdades y fortalecer la participación activa de la ciudadanía en la construcción de sociedades más justas y resilientes.

A pesar de los avances en cobertura y acceso, persisten rigideces institucionales, desigualdad de oportunidades y una débil conexión entre educación, investigación y productividad. Esta disociación dificulta la formación de capital humano pertinente y la integración de competencias transversales necesarias para los contextos contemporáneos. La digitalización y la incorporación acelerada de nuevas tecnologías avanzan, en muchos casos, sin una reflexión pedagógica profunda, lo que limita el impacto de la innovación educativa y puede reproducir desigualdades preexistentes. A su vez, la desconexión entre políticas educativas, gestión institucional y práctica pedagógica obstaculiza la consolidación de modelos de aprendizaje inclusivos, adaptativos y significativos.

La línea de innovación "Educación" del CLIPP aborda estos desafíos integrando análisis de políticas, pedagogías emergentes y tecnologías del aprendizaje para promover una innovación educativa con propósito público. Su objetivo es fortalecer la educación continua, el aprendizaje significativo y la evaluación integral de competencias, entrelazando la formación académica con las demandas del trabajo, la investigación y la sociedad. La línea articula experiencias de innovación pedagógica, desarrollo institucional y gestión colaborativa, considerando las relaciones entre escuelas, universidades, comunidades educativas y organismos públicos, con el fin de generar modelos de experimentación contextualizados y replicables.

Un eje central del trabajo de esta línea es el estudio de ecosistemas de innovación educativa, entendidos como redes que conectan investigación, práctica profesional y participación comunitaria. A través de ellos, se promueve la

creación de espacios de colaboración entre docentes, estudiantes, autoridades y organizaciones sociales. Iniciativas como Meso Innova y los laboratorios de experimentación pedagógica impulsados por la Universidad de Chile ilustran cómo es posible fortalecer capacidades intermedias de gestión, fomentar la experimentación institucional y generar aprendizajes compartidos. Este enfoque asume que la transformación educativa requiere no solo rediseñar contenidos y metodologías, sino también redefinir los modos de gobernanza, coordinación y evaluación institucional, promoviendo culturas organizacionales orientadas al aprendizaje permanente y la equidad.

La línea de Educación aspira a articular evidencia que permita innovar y fortalecer la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, promoviendo equidad, calidad y pertinencia en todos los niveles educativos. Desde una perspectiva intersectorial, la línea articula educación, ciencia y trabajo, desarrollando competencias para enfrentar los desafíos de la digitalización, la sostenibilidad ambiental y la innovación social. Asimismo, impulsa la creación de redes regionales e internacionales de investigación educativa que favorezcan la transferencia de conocimiento y la colaboración transdisciplinaria, ampliando el impacto y la sostenibilidad de las estrategias de innovación.

"Ecosistema para la experimentalidad: cruzar la calle hacia alianzas que cultivan futuro en la educación pública" elaborado por Natalia Albornoz, Elize Cárcamo, Cristina Arenas y Pilar Diez, plantea que los desafíos del siglo XXI en educación no pueden resolverse únicamente con innovaciones curriculares o metodológicas, sino que requieren transformar las formas de vinculación entre universidades, escuelas y servicios locales. A partir de la experiencia del Liceo CEP Carén y la alianza tripartita conformada con la Universidad de Chile —a través del Programa Transversal de Educación y el equipo ECEC— y el Servicio Local de Educación Pública de Barrancas, se propone un modelo de gobernanza interinstitucional que redefine las relaciones tradicionales entre los distintos niveles del sistema educativo. Este ecosistema experimental se estructura mediante un Comité Estratégico y un Comité Operativo que, en conjunto, ensamblan lineamientos generales y acciones situadas en la comunidad educativa. La propuesta central es avanzar hacia un aprendizaje colaborativo y la co-creación de soluciones innovadoras, entendiendo la educación pública como un espacio de construcción democrática y participativa capaz de cultivar futuro desde la experimentación institucional.

"Meso Innova: impulsando la innovación sistémica desde el nivel intermedio local", elaborado por Mario Uribe, Javier González, Christian Miranda, Santiago Rincón Gallardo, Eevamaija Vuollo, David Viera y Claudia Ruiz Tagle, presenta una iniciativa inédita en Chile y Perú que busca transformar a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en centros de innovación educativa. Meso Innova se concibe como un consorcio intersectorial —integrando instituciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil— destinado a fortalecer la capacidad del nivel intermedio de apoyar, acompañar y empoderar a escuelas y comunidades educativas. El programa beneficiará a más de 80 mil estudiantes en ambos países, con un piloto en Chile, entre 2025 y 2027, que alcanzará a 47 mil estudiantes de 212 establecimientos en los SLEP de Los Andes, Barrancas y Aconcagua. Inspirado en experiencias internacionales y concebido con aliados estratégicos como UNESCO, la Dirección de Educación Pública de Chile y la Embajada de Finlandia, Meso Innova propone una ruta para consolidar la educación pública como motor de cohesión social, equidad y desarrollo sostenible, situando la innovación educativa en el corazón del sistema escolar.

"Desarrollo profesional docente en Chile: desafíos y propuestas para un sistema articulado y sostenible", escrito por Christian Miranda Jaña, Sergio Celis Guzmán y Claudia García Yáñez, de la Universidad de Chile, aborda los desafíos relacionados con la formación, atracción y desarrollo del talento docente. Frente a una estructura fragmentada y desarticulada, la propuesta ofrece un marco para fortalecer la trayectoria profesional, integrando investigación, práctica y evaluación institucional.

"Creación del primer título profesional de especialista en psicología jurídica en Chile" *policy brief* dedicado a la creación del Primer Título Profesional de Especialista en Psicología Jurídica en Chile, la innovación y necesidad de especialización profesional, fue elaborado por María Isabel Salinas Chaud, Decio Mettifogo Guerrero y Elías Escaff Silva, académicos del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile. Este documento presenta la propuesta pionera de la Universidad de Chile de desarrollar un programa de Especialista en Psicología Jurídica, diseñado para articular formación teórica, práctica supervisada e inserción temprana en escenarios profesionales reales. El aporte central de este *policy brief* consiste en integrar un enfoque interdisciplinario que enfatiza los derechos humanos y la perspectiva de género, al mismo tiempo que fortalece competencias profesionales en contextos judiciales, incluyendo la elaboración de informes periciales, intervenciones con víctimas de violencia y estrategias de reinserción social. Además, el programa se desarrollará en alianza con instituciones clave del sistema judicial, como el Nuevo Servicio de Reinserción Social, servicios especializados en infancia, SernamEG y Tribunales de Familia. En diálogo con los otros *briefs* de este capítulo, este trabajo destaca la necesidad de innovar en la formación profesional para responder a demandas emergentes de la justicia y la protección de derechos en Chile.

1. ECOSISTEMA PARA LA EXPERIMENTALIDAD: CRUZAR LA CALLE HACIA ALIANZAS QUE CULTIVAN FUTURO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Natalia Albornoz Muñoz
Profesional Iniciativa Escuela Centro Experimental Carén, Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3915-2442
natalbmu@uchile.cl

Elize Cárcamo Solar
Profesional Iniciativa Escuela Centro Experimental Carén, Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-9804-9233
elize.carcamo@uchile.cl

Cristina Arenas Mejía
Directora Ejecutiva Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6186-8968
crisarenasm@uchile.cl

Pilar Diez Yensen
Encargada de Estudios, Servicio Local de Educación Pública de Barrancas
https://orcid.org/0000-0002-5588-2720
pilar.diez@slepb.cl

1. INTRODUCCIÓN

En Chile, la vinculación entre universidades y el sistema escolar público ha carecido históricamente de políticas que la promuevan, lo que ha derivado en relaciones fragmentadas y basadas en convenios aislados más que en un marco institucional sostenido. Esta falta de articulación se entiende en un contexto legado por la dictadura cívico-militar en 1980, que redujo las funciones del Ministerio de Educación, transfirió la administración de las escuelas públicas

a los municipios y generó un mercado educativo[1]. Aunque esta reforma se presentó como un proceso de descentralización y desconcentración de la función educativa[2], la municipalización profundizó desigualdades y debilitó la educación pública, entre otras razones por las diferencias en las capacidades administrativas y técnicas de los municipios[3].

Durante las décadas siguientes al retorno a la democracia, el modelo de municipalización se mantuvo y sus consecuencias se hicieron evidentes en la inequidad y segregación educativa[4]. Las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011 tensionaron al sistema, exigiendo cambios estructurales[5]. La respuesta llegaría años después con un paquete de reformas entre las que se cuenta la Ley 21.040 promulgada en 2017, que creó los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), un nivel intermedio de administración entre la el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública (DEP) y los establecimientos educacionales. Junto a la DEP y los SLEP, se crearon instancias de gobernanza local como los Consejos Locales y los Comités Directivos, con participación de actores territoriales y representantes de universidades.

Sin embargo, el rol de las universidades dentro de la Nueva Educación Pública sigue siendo limitado y poco definido. De forma directa, la ley establece su participación en los Consejos Locales y Coordinaciones Regionales de manera puntual. De forma indirecta, las universidades ejercen un rol estratégico en la formación inicial y en el desarrollo profesional docente, así como en la innovación pedagógica, aunque sin una articulación institucional robusta con los SLEP[6]. Esta situación es particularmente paradójica en el caso de las universidades estatales, que también forman parte del sistema educacional público, pero carecen de un espacio propio reconocido dentro de la nueva gobernanza.

1 Bellei, C. (2018). La NEP: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. CIAE-Universidad de Chile. DOI: https://doi.org/10.34720/dkg9-v819

2 Núñez, I. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.

3 Espínola, V. (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling: The Case of Chile*. CIDE.

4 Puga, I. (2011). "Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?". *Estudios pedagógicos*, 37(2), 213-232. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052011000200013

5 Montero Barriga, V. (2018). "Movimientos sociales y consecuencias político institucionales. Del movimiento universitario 2011 a la Reforma en educación superior en Chile". *Persona Y Sociedad*, 32(2), 46-68. DOI: https://doi.org/10.53689/pys.v32i2.232

6 CIAE (2024). *Informe final: Evaluación externa de la política de Nueva Educación Pública sobre la correcta instalación y traspaso de los nuevos SLEP*. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/21160

A siete años del inicio del sistema, la articulación entre universidades y servicios locales se mantiene incipiente y fragmentada. Existen experiencias como los convenios de la Universidad de Chile con el SLEP Barrancas para crear un liceo experimental y con el SLEP Santa Rosa para la formación docente, o de la UMCE con los SLEP de Huasco y Atacama para la nuclearización curricular. Estas iniciativas demuestran un potencial de colaboración público–pública orientada a la formación docente, la mejora pedagógica y la innovación. Sin embargo, su carácter aislado y dependiente de voluntades confirma la falta de una política que institucionalice y sostenga estas alianzas.

La evidencia nacional e internacional muestra que la colaboración interinstitucional es indispensable para enfrentar problemas educativos complejos. La literatura reciente describe estos vínculos como un "ecosistema" público–público: asociaciones estratégicas y mutuamente beneficiosas entre universidades, gobiernos locales y escuelas, orientadas al intercambio de conocimientos y recursos para objetivos comunes[7]. La experiencia comparada señala que esta colaboración requiere no solo condiciones estructurales como el liderazgo proactivo, las capacidades técnicas, el financiamiento, y las estructuras organizacionales que sostengan la cooperación, sino también reconocimiento mutuo, confianza y co-diseño[8]. Ello implica construir vínculos a largo plazo, gestionar diferencias de manera constructiva y promover soluciones conjuntas en espacios menos jerárquicos, donde el conocimiento académico y el territorial se integran de forma complementaria. En este sentido, Torfing[9] señala que la colaboración requiere "compartir el escenario", asumiendo de manera conjunta beneficios, riesgos y costos.

En este marco, la Universidad de Chile ha avanzado en transformar sus formas tradicionales de vinculación mediante una Política de Extensión y Vinculación con el Medio basada en la bidireccionalidad, la vocación crítica y el compromiso público. Su Plan de Desarrollo Institucional 2017-2026 explícita este mandato por medio del desarrollo y fortalecimiento de la investigación e innovación

7 González Cueto, V. (2024). "Town and Gown: Engagement and Collaboration Between Local Municipalities and Institutions of Higher Education". *Journal of Community Engagement and Higher Education*, 16(1). https://scholars.indianastate.edu/jcehe/vol16/iss1/3

Waardenburg, M., Groenleer, M. y De Jong, J. (2020). "Diseño de entornos para la experimentación, el aprendizaje y la innovación en políticas públicas y gobernanza". *Policy & Politics*, 48 (1), 67-87. DOI: https://doi.org/10.1332/030557319X15586040837640

8 Ishimaru, A. M. (2020). *Just schools: Building equitable collaborations with families and communities*. Teachers College Press.

9 Citado en: Li, X., Chen, W. & Alrasheedi, M. (2023). "Challenges of the collaborative innovation system in public higher education in the era of Industry 4.0 using an integrated framework". *Journal of Innovation & Knowledge*, 8(4). DOI: https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100430

pedagógica, del cual emerge el Proyecto Escuela Centro Experimental Carén, como experiencia de colaboración con el SLEP Barrancas y la comunidad educativa del Liceo Centro Experimental Pudahuel Carén (CEP Carén). Este caso constituye un laboratorio de gobernanza y experimentación pedagógica que permite explorar cómo las universidades estatales pueden contribuir al fortalecimiento de la educación pública en la nueva institucionalidad.

Este documento busca responder a la pregunta: ¿cómo avanzar hacia una colaboración orgánica y sostenible entre universidades públicas y la Nueva Educación Pública? A partir del análisis del caso Universidad de Chile, SLEP Barrancas y Liceo CEP Carén, se presenta un modelo innovador y experimental de gobernanza público–pública y sus aprendizajes preliminares, con recomendaciones para orientar la política educativa en Chile.

2. LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y EL PROYECTO EDUCATIVO EXPERIMENTAL

La Universidad de Chile cuenta con tradición histórica si hablamos de promover proyecto educativo experimental, el caso del Liceo Experimental Manuel de Salas a principios del siglo XX fue claro ejemplo de ello[10]. Así también su vinculación con el sistema escolar de Chile ha sido permanente a través alianzas con establecimientos con distintos fines. Una propuesta experimental en educación es un abordaje que encuentra raíces históricas en la tradición pedagógica en Chile y que surgió como respuesta a grandes desafíos sociales educativos de la época. En el presente la experimentalidad resurge al proponer proyecto educativo con pertinencia para los desafíos actuales de la educación pública chilena como es la necesidad de sentido y pertinencia en un contexto cambiante[11]. Con esta visión y en coherencia con su Plan de Desarrollo Institucional, la Universidad de Chile formula el Proyecto Escuela-Centro Experimental Carén con el objetivo de:

> Contribuir al país y a su proceso de cambios con un espacio educativo de experimentación e investigación pedagógica en los valores laicos y tradición democrática de la Universidad de Chile, que enriquezca los procesos de socialización e individuación de las nuevas generaciones, ampliando su cultura, libertad, autonomía y compromiso ciudadano con la vida democrática.[12]

Con este mandato, se conforma en 2021 el equipo del Proyecto Escuela-Centro Experimental Carén (ECEC), ahora a cargo del Programa Transversal de Educación

10 Barrios, F. (1983). *El Liceo Experimental Manuel De Salas. Un aporte de la Universidad de Chile a la educación nacional*. Ediciones Universidad de Chile.

11 Fernández, M.B., Acuña, F. y Albornoz, N. (Eds.). (2025). *Educación Pública Experimental: Resurgiendo desde la Escuela Centro Experimental Carén*. Editorial Universitaria.

12 "Documento Formulación Proyecto Escuela Centro Experimental Universidad de Chile" (2021, abril).

(PTE). En 2022, luego de más de un año de trabajo de investigación, sistematización, diálogo con actores educativos, políticos y comunitarios, pruebas de concepto en el territorio y la elaboración de una propuesta operativa, se firma un convenio de colaboración entre la Universidad de Chile y el SLEP Barrancas cuya finalidad fue:

> implementar un proyecto de educación y pedagogía experimental que aporte una capacidad educativa permanente en niveles de educación obligatoria y que enfrente los grandes dilemas educativos del país, educando a niños, niñas y jóvenes del territorio, al tiempo que enriquezca la vida comunitaria y cultural de su territorio.[13]

El proyecto y sus actores apostaron estratégicamente por la transformación de un establecimiento ya existente en un liceo experimental. Así, a fines de 2024, el SLEP Barrancas propone a la Universidad de Chile transformar el liceo técnico profesional Centro Educacional Pudahuel C87 en un Centro Experimental. La comunidad del Liceo, luego de un proceso de consulta y deliberación, decidió aceptar la propuesta de transformación hacia un proyecto educativo experimental. Esta decisión se plasmó en el cambio de nombre del establecimiento, propuesto desde su Consejo Escolar que, en febrero de 2025, pasa a llamarse oficialmente Liceo Centro Experimental Pudahuel Carén (CEP Carén).

Desde entonces se conforma una alianza tripartita que en menos de un año ha avanzado con miras a la elaboración participativa de un proyecto experimental, a través de tres mecanismos principales: a) un modelo de gobernanza *ad hoc* conformado por un comité operativo y un comité estratégico; b) el acompañamiento a instancias técnico curricular y pedagógicas principalmente con la comunidad docente; y c) la coordinación permanente entre los equipos de la Universidad de Chile y del SLEPB, haciendo seguimiento y la sistematización de las iniciativas.

Esta alianza tripartita, enmarcada en la colaboración entre la Universidad de Chile y el SLEP Barrancas, es ejemplo de un modelo de co-creación. En otras palabras, se busca superar una transferencia unidireccional de conocimiento de la academia a la escuela, a través de un proceso de colaboración para instituir un proyecto educativo novedoso y "responder con experimentalidad a condiciones sociales, estructurales y una crisis de la educación pública"[14].

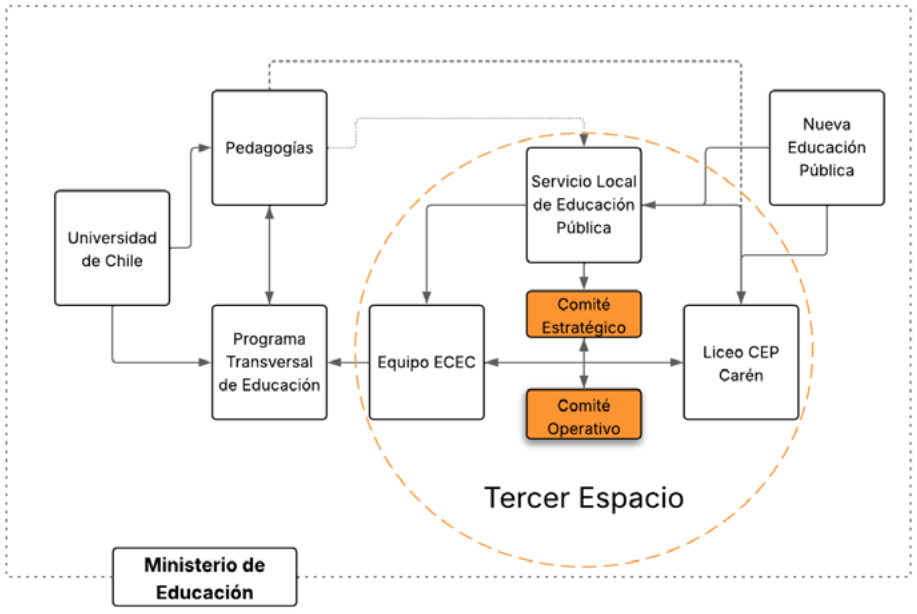
13 "Convenio de Colaboración celebrado entre SLEPB y UChile". Resolución Exenta 0796, junio de 2022.

14 Universidad de Chile (2025, 9 de septiembre). "UChile y SLEP Barrancas lanzan libro de educación pública experimental". Universidad de Chile. https://uchile.cl/noticias/229033/uchile-y-slep-barrancas-lanzan-libro-de-educacion-publica-experimental

3. LA PROPUESTA DE UN CAMINO DELIBERATIVO: LA TRANSICIÓN DEL CEP CARÉN

A partir de la conformación de la alianza tripartita con el objetivo de construir proyecto educativo experimental, se establece un modelo de gobernanza *ad hoc* para la transición del Liceo CEP Carén como parte de un ecosistema de actores participantes. Este ecosistema, tal como muestra la figura 1, considera la alianza entre la Universidad de Chile, a través del ECEC, el Servicio Local de Educación Pública Barrancas y el Liceo CEP Carén. La Universidad de Chile, por su parte, integra al ecosistema al Programa Transversal de Educación, organismo articulador de las distintas iniciativas de educación de la universidad, incluyendo al equipo ECEC y a las unidades encargadas de las carreras de pedagogía. A su vez, las pedagogías mantienen diversas formas de vinculación, siendo una de ellas la realización de prácticas profesionales en establecimientos educativos, entre los que se cuenta el Liceo CEP Carén. Por otra parte, el Servicio Local de Educación Pública de Barrancas, que administrativamente está encargado del Liceo CEP Carén, forma parte de la Nueva Educación Pública y está regido por sus orientaciones y lineamientos ministeriales.

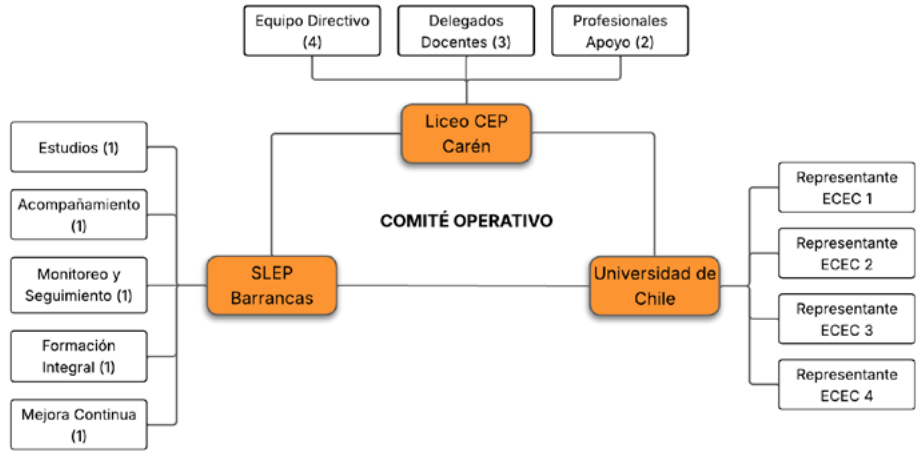
Figura VII-1. Ecosistema relacional alianza interinstitucional



Es en este ecosistema donde se erige el modelo de gobernanza que busca replantear las formas de vinculación y organización tradicionales del nivel escolar, nivel intermedio y la universidad, con un horizonte democrático y participativo. Entendemos este modelo como una forma de experimentación a pequeña escala que promoverá un aprendizaje y la co-creación de soluciones innovadoras y que puede adaptarse tanto a las condiciones sociales e institucionales actuales[15].

Este modelo establece un Comité Estratégico y un Comité Operativo, instancias conformadas por distintos representantes de la alianza interinstitucional. El Comité Operativo es el órgano responsable de proponer, diseñar e implementar planes de trabajo a través de acciones situadas en la comunidad educativa del Liceo CEP Carén. Por su parte, el Comité Estratégico es la instancia responsable de definir las directrices generales de la iniciativa de experimentalidad pedagógico-curricular del Liceo CEP Carén, estableciendo objetivos estratégicos y asegurando su alineación con las políticas educativas y los acuerdos institucionales. El Comité Estratégico está compuesto por directivos de las tres instituciones participantes.

Figura VII-2. Composición Comité Operativo



15 Waardenburg, M., Groenleer, M. y De Jong, J. (2020). "Diseño de entornos para la experimentación, el aprendizaje y la innovación en políticas públicas y gobernanza". *Policy & Politics*, 48 (1), 67-87. DOI: https://doi.org/10.1332/030557319X15586040837640

Los principios del modelo

Con el propósito de facilitar la transición participativa y democrática, en línea con los principios de la experimentalidad educativa[16], el Comité Operativo se concibe como un espacio democrático de organización y ejecución, facilitando la interacción libre, el reajuste de prácticas y el aprendizaje colectivo. En ese sentido, la conformación del modelo de gobernanza busca encarnar las ideas de Dewey[17], quien sostiene que la democracia no es solo una forma de gobierno, sino un modo de vida compartida que se construye a través de experiencias comunes. Bajo esta perspectiva, el Comité Operativo funciona como una instancia de experimentación pedagógica democrática, promoviendo la participación horizontal, la deliberación y la reflexión conjunta. Así, el Comité Operativo estableció sus propias normas de funcionamiento interno que incluyen:

a. ***Todas las voces cuentan:*** generar un espacio de trabajo democrático implica cuestionar las jerarquías, asegurando que todas las experiencias y voces que confluyen en el comité tengan lugar y que la construcción colectiva sea de carácter horizontal.

b. ***Ocupar la voz:*** para que todas las voces sean consideradas, es necesario impulsarlas activamente. El principio de democracia implica que todas y todos puedan expresarse y ocupar un lugar en la conversación.

c. ***Espacio protegido:*** los comentarios y aportes surgidos en estas instancias serán considerados respetando la confidencialidad y el valor de cada intervención, resguardando así un entorno seguro para el intercambio de ideas.

A su vez, con el objetivo de asegurar que los principios de participación democrática y horizontalidad se vean efectivamente practicados, se propuso una estructura que cautela el encuentro y la participación a través de los siguientes roles:

a. ***Coordinación:*** con la función principal de mantener el vínculo con el comité estratégico y velar por el cumplimiento del calendario de reuniones.

b. ***Actuario:*** encargado/a de registrar las conversaciones y acuerdos surgidos en las sesiones.

c. ***Moderador/a:*** con la función de asegurar la participación de todos y todas durante las reuniones. Este rol es rotativo.

El comité, en función de su objetivo de construir participativamente un plan de trabajo que facilite el tránsito hacia la experimentalidad en el Liceo CEP Carén, definió organizarse en tres subcomisiones que avanzan en tareas específicas: a) Subcomisión Proyecto Educativo; b) Subcomisión Desarrollo Profesional Docente; c) Subcomisión Historia, Sistematización y Datos. Cada subcomisión opera bajo los mismos principios de democracia, participación y horizontalidad del Comité Operativo y sus integrantes se conformaron con un criterio de heterogeneidad. Es decir, las tres instituciones tienen representantes en cada subcomisión.

El modo de relacionamiento interinstitucional y el modelo de gobernanza como instancia clave para la construcción de proyecto educativo experimental estableció como estrategia la generación de un tercer espacio, que constituye un modo innovador de vinculación entre organismos públicos educativos.

La generación del tercer espacio

Tanto el modelo de gobernanza como el modo de relación que comienza con una invitación inicial liderada por la Universidad de Chile al SLEP Barrancas han permitido la configuración de un “tercer espacio”. El concepto de tercer espacio[18] se refiere a un ámbito intersticial que surge cuando actores con tradiciones, culturas y tiempos distintos construyen un terreno común con fines de colaboración. Se trata de un espacio que no es físico, sino relacional. Es el espacio donde se suspenden jerarquías tradicionales, se negocian significados y se generan nuevas prácticas que no son exclusivas de ninguno de los actores participantes[19]. En educación, la constitución de terceros espacios se vuelve fundamental, sobre todo cuando el campo de práctica suele estar tan distanciado de la formación académica, estableciendo una jerarquía en torno a quién produce el conocimiento y quién lo aplica[20].

En ese sentido, la universidad se ve interpelada en su rol de autoridad como portadora del conocimiento válido y debe dar lugar a distintas voces y narrativas que tienen mucho que decir acerca del quehacer educativo. En específico, podemos mencionar ciertas condiciones y desafíos que han marcado la

16 Fernández, M.B. y Acuña, F. (2025). “Propuesta de vinculación entre la Escuela-Centro Experimental y la Universidad de Chile”. En: M.B. Fernández, F. Acuña y N. Albornoz (Eds.). *Educación Pública Experimental: Resurgiendo desde la Escuela Centro Experimental Carén*. Editorial Universitaria

17 Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. Macmillan.

18 Beck, J.S. (2018). “Investigating the Third Space: A New Agenda for Teacher Education Research”. *Journal of Teacher Education*, 71(4), 379-391. DOI: https://digitalcommons.odu.edu/doi.org/10.1177/0022487118787497

19 Bhabha, H. K. (1994). *The Location of Culture*. Routledge.

20 Zeichner, K. (2010). “Rethinking the connections between campus courses and field experiences in college and university-based teacher education”. *Educação*, 35(3), 479-501. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117116968010

generación de este tercer espacio en la relación interinstitucional que se ha puesto como objetivo inicial la construcción de un proyecto educativo experimental, pero que se proyecta a establecer un modelo de vinculación mucho más amplio para la educación pública en Chile.

La primera condición es la diversidad de culturas y tiempos institucionales, pues mientras la universidad opera con su función social de investigar, formar y vincularse con el medio a partir de la producción de conocimiento, los Servicios Locales de Educación Pública son instituciones relativamente jóvenes, que deben lidiar con marcos administrativos estatales y, a la vez, con la cotidianidad de los establecimientos educativos, con sus urgencias y necesidades inmediatas. La heterogeneidad en los ritmos y procesos de las instituciones de la relación nos ha empujado a establecer un espacio resguardado para poder dialogar. Este primer paso ha implicado que el espacio de diálogo no sea una tarea burocrática, sino que, al basarse en la confianza, la reciprocidad y el reconocimiento mutuo, tenga sentido para todos los actores participantes. En ese sentido, la generación del tercer espacio ha sido un ideal a establecer y una estrategia para avanzar hacia el propósito compartido de construir proyecto educativo experimental.

La necesidad práctica de avanzar en tareas y marcar un ritmo, aunque pausado, sea seguro y constante, llevó a la ideación del modelo de gobernanza que se establece y habilita que todas las voces tengan algo que decir en relativa igualdad de condiciones. En otras palabras, para el proceso de transición hacia proyecto educativo experimental público, establecer un ecosistema que genere un tercer espacio permitió poner en marcha una serie de iniciativas de manera participativa y que rompen las prácticas tradicionales escolares, pero también de la investigación académica y la vinculación con el medio universitario.

4. RESULTADOS PRELIMINARES Y DESAFÍOS ABIERTOS

Hasta ahora el Comité Operativo se ha reunido en seis oportunidades y ha avanzado con su propuesta de trabajo en distintos niveles dentro de la comunidad del CEP Carén. Este Comité que definido trabajar con base en subcomisiones que reportan al comité de manera periódica sus respectivas tareas, siendo los avances más significativos: la propuesta de cronograma para el cambio del Proyecto Educativo Institucional del Liceo CEP Carén; la propuesta participativa y considerando la voz de los y las estudiantes para un Plan de Desarrollo Profesional Docente con pertinencia local y habilitador de un reajuste de la Jornada Escolar Completa en el CEP Carén; y un plan de sistematización de la experiencia. La tarea que sigue para el Comité Operativo es articular las distintas propuestas de las subcomisiones y presentarlas como un Plan de Trabajo al Comité Estratégico. El Comité Estratégico, por su parte, proyecta su primera sesión de trabajo durante el mes de octubre del 2025 con el propósito de abordar el Plan de Trabajo generado por el Comité Operativo.

Más ampliamente, en cuanto al ecosistema relacional que se ha conformado en torno a la transición del CEP Carén es posible señalar otros logros entre los que se cuentan:

- Postulación a fondos internos de la Universidad de Chile con foco en el abordaje transdisciplinar de problemas educativos.
- Postulación a fondos externos de financiamiento con foco en Innovación y Desarrollo (I+D) frente a problemas definidos en conjunto entre los actores.
- Organización de diálogos y colaboración con otros proyectos educativos innovadores/experimentales de regiones.
- Establecimiento de vínculos colaborativos entre Liceo CEP Carén y Liceo Experimental Manuel de Salas.

El conjunto de iniciativas llevadas a cabo en la relación inter-institucional pueden sintetizarse en dos grandes ámbitos que se presentan en la tabla 1:

Figura VII-3. Ámbitos de colaboración para la experimentalidad educativa pública

	Composición de la colaboración (actores que se articulan)	Acercamiento, innovaciones y estrategias
Gobernanza para la construcción de un proyecto educativo experimental en el Liceo CEP Carén	Comité Operativo (profesores, directivos escolares, representantes de la Universidad de Chile y representantes del SLEP Barrancas).	Modelo de gobernanza participativo y democrático; subcomisiones temáticas (Proyecto Educativo, Desarrollo Profesional Docente, Sistematización y Datos); creación de un “tercer espacio” de vinculación horizontal que integra saber académico y comunitario en igualdad de condiciones
Desarrollo de lenguajes comunes para la experimentación pedagógica en el Liceo CEP Carén	Comunidad de Aprendizaje Profesional (CAP) integrada por profesores y equipo directivo del liceo, en coordinación con el Equipo ECEC, la Unidad Técnico-Pedagógica y académicos/as/profesionales invitados de la Universidad de Chile.	Generación de rutinas compartidas entre la Universidad de Chile y el Liceo CEP Carén en espacios mensuales de formación que resignifican tiempos escolares ya existentes.

El trabajo generado en base al modelo de gobernanza propuesto ha sido catalizador de un modo novedoso e innovador de vinculación entre instituciones públicas con fines generativos. Es decir, con el fin de crear proyecto educativo experimental público y con proyección de transferencia como modelo de vinculación para la educación pública.

Considerando estos avances, aún hay desafíos abiertos para consolidar un ecosistema de educación pública para la experimentalidad educativa sobre todo si la proyección es más amplia. Entre los principales desafíos están:

- Establecer un ritmo de trabajo que considere la diversidad de los tiempos entre instituciones.
- Consolidar un lenguaje común que permita el diálogo entre instituciones con culturas y vocabularios distintos. Esto resulta fundamental para orientar la acción hacia un propósito común.
- Afianzar espacios, equipos y recursos institucionales que sean sostenibles en el tiempo para llevar a cabo las iniciativas que surgen del tercer espacio.

5. RECOMENDACIONES

A partir de este laboratorio de gobernanza y experimentación pedagógica, podemos hacer un análisis preliminar del caso y extraer algunas recomendaciones para la política educativa:

A. *Establecer un marco legal de colaboración institucional*: Proponemos que el Ministerio de Educación y la Dirección de Educación Pública promuevan la creación de un instrumento de política pública que defina los roles y responsabilidades de las universidades estatales en la Nueva Educación Pública. Este marco podría materializarse en una Ley de Articulación Universidades Servicios Locales o en un Reglamento que institucionalice la colaboración, fijando ámbitos prioritarios (formación inicial docente, desarrollo profesional, innovación pedagógica) y estableciendo mecanismos de coordinación obligatoria (por ejemplo, participación estable en Comités Estratégicos de los SLEP).

B. *Crear mecanismos de financiamiento basal:* La dependencia de los fondos concursables debe ser complementada con financiamiento no concursable, dentro del presupuesto de las distintas instituciones públicas que forman parte del ecosistema de la educación pública. Estos fondos deberían estar destinados a alianzas estratégicas de largo plazo, entre la educación escolar pública y preferentemente las universidades estatales, bajo el supuesto de que ambas instituciones tienden naturalmente a la colaboración en una relación público-público.

C. *Asegurar condiciones de gobernanza bajo principios de democracia y participación*: La colaboración entre universidades y los SLEP debe regirse por un modelo de gobernanza participativa que garantice horizontalidad en la toma de decisiones. Esto puede ser a través de entidades como Comités Operativos y Estratégicos interinstitucionales, con representación equilibrada de directivos, académicos, comunidades educativas. La gobernanza debe incluir mecanismos de transparencia, rotación de roles y corresponsabilidad para asegurar legitimidad y confianza entre los actores.

D. *Fomentar la co-creación de conocimiento:* Las universidades deben transitar de un modelo de investigación que genera conocimiento de forma descontextualizada a un modelo de producción de conocimiento distribuido donde los proyectos se diseñen, implementen y evalúen con distintos actores del ecosistema de la educación pública, considerando las necesidades locales y realidades de las comunidades educativas.

6. CONCLUSIONES

La consolidación de una educación pública innovadora que aborde los profundos desafíos de este siglo exige nuevas formas de relación entre instituciones y comunidades. No basta con cambiar contenidos o metodologías: es necesario transformar los modos en que universidades, escuelas y Servicios Locales de Educación se vinculan para aprender y crear en conjunto.

Un elemento clave de este proceso es la producción distribuida de conocimiento, tanto a nivel institucional como territorial. El conocimiento deja de concentrarse en un solo actor para convertirse en un bien común, construido de manera colaborativa y con pertinencia local.

Como señala Dewey, uno de los referentes claves en este proceso de innovación y experimentación, “toda organización social que siga siendo vitalmente social o vitalmente compartida es educadora para aquellos que participan en ella. Solo cuando llega a fundirse en un molde y se convierte en rutina, pierde su poder educativo”[21].

En este escenario, la universidad tiene la tarea de salir del molde, debe reconocerse no como la única y exclusiva productora de saber legítimo, sino como parte de una relación bidireccional, donde sus aportes dialogan con la experiencia

21 Dewey, J. (1916). Democracy and Education. Macmillan. Pág. 17.

de docentes, estudiantes, comunidades y gestores públicos. Esto implica un replanteamiento profundo de sus formas tradicionales de hacer investigación, docencia y vinculación con el medio, en clave de apertura, reciprocidad y compromiso público.

REFERENCIAS

Barrios, F. (1983). *El Liceo Experimental Manuel De Salas. Un aporte de la Universidad de Chile a la educación nacional*. Ediciones Universidad de Chile.

Bellei, C. (2018). *La NEP: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. CIAE–Universidad de Chile. DOI: https://doi.org/10.34720/dkg9-v819

Beck, J.S. (2018). "Investigating the Third Space: A New Agenda for Teacher Education Research". *Journal of Teacher Education*, 71(4), 379–391. DOI: https://digitalcommons.odu.edu/doi.org/10.1177/0022487118787497

Bhabha, H. K. (1994). *The Location of Culture*. Routledge.

CIAE (2024). *Informe final: Evaluación externa de la política de Nueva Educación Pública sobre la correcta instalación y traspaso de los nuevos SLEP*. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/21160

Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. Macmillan.

Espínola, V. (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling: The Case of Chile*. CIDE.

Fernández, M.B., Acuña, F. y Albornoz, N. (Eds.) (2025). *Educación Pública Experimental: Resurgiendo desde la Escuela Centro Experimental Carén*. Editorial Universitaria.

Fernández, M.B. y Acuña, F. (2025). "Propuesta de vinculación entre la Escuela-Centro Experimental y la Universidad de Chile". En: M.B. Fernández, F. Acuña y N. Albornoz (Eds.). *Educación Pública Experimental: Resurgiendo desde la Escuela Centro Experimental Carén*. Editorial Universitaria.

Ishimaru, A. M. (2020). *Just schools: Building equitable collaborations with families and communities*. Teachers College Press.

Gaete Quezada, R. (2024). "La Perspectiva Ecológica de la gobernanza de la formación universitaria chilena. Una Propuesta De Modelo Analítico". *Revista de Gestión Pública*, 13(2), 143–169. DOI: https://doi.org/10.22370/rgp.2024.13.2.4417

González Cueto, V. (2024). "Town and Gown: Engagement and Collaboration Between Local Municipalities and Institutions of Higher Education". *Journal of Community Engagement and Higher Education*, 16(1). https://scholars.indianastate.edu/jcehe/vol16/iss1/3

Li, X., Chen, W. & Alrasheedi, M. (2023). “Challenges of the collaborative innovation system in public higher education in the era of Industry 4.0 using an integrated framework”. *Journal of Innovation & Knowledge*, 8(4). DOI: https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100430

Montero Barriga, V. (2018). “Movimientos sociales y consecuencias político institucionales. Del movimiento universitario 2011 a la Reforma en educación superior en Chile”. *Persona y Sociedad*, 32(2), 46-68. DOI: https://doi.org/10.53689/pys.v32i2.232

Madrid (2025). “Vinculación escuela-familia-comunidad: principios, modelos y consideraciones para la Escuela-Centro Experimental Caren”. En: M.B. Fernández, F. Acuña, & N. Albornoz (Eds.). *Educación Pública Experimental: Resurgiendo desde la Escuela-Centro Experimental Carén* (Págs. 205-221). Editorial Universitaria.

Núñez, I. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.

Puga, I. (2011). “Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?”. *Estudios pedagógicos*, 37(2), 213-232. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052011000200013

Waardenburg, M., Groenleer, M. y De Jong, J. (2020). “Diseño de entornos para la experimentación, el aprendizaje y la innovación en políticas públicas y gobernanza”. *Policy & Politics*, 48 (1), 67-87. https://doi.org/10.1332/030557319X15586040837640

Zeichner, K. (2010). “Rethinking the connections between campus courses and field experiences in college and university-based teacher education”. *Educação*, 35(3), 479–501. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117116968010

2. MESO INNOVA: IMPULSANDO LA INNOVACIÓN SISTÉMICA DESDE EL NIVEL INTERMEDIO LOCAL

David Viera Miranda
Gerente de educación
Anglo American
david.viera@angloamerican.com

Claudia Ruiz-Tagle González
Directora ejecutiva
Fundación Anglo American
claudia.ruiztagle@fundacionangloamerican.cl

Mario Uribe Briceño
Director Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa
Universidad Diego Portales
mario.uribe@udp.cl

Javier González Díaz
Director de SUMMA
Consejero de la Agencia de Calidad de la Educación de Chile
javier.gonzalez@summaedu.org

Christian Miranda Jaña
Departamento de Educación
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-8318-675X
christian.miranda@u.uchile.cl

Santiago Rincón Gallardo
Director Liberating Learning
santiago@liberatinglearning.com

rinconsa@gmail.com

Eevamaija Vuollo
Coordinadora imagen país y comunicaciones
Embajada de Finlandia en Chile
eevamaija.vuollo@gov.fi

1. CONTEXTO: HACIA UNA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

La gestión educativa es un factor clave para el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos, como también un articulador fundamental entre las políticas públicas sectoriales y la práctica pedagógica a nivel de aula. La aprobación de la Ley 21.040 de Nueva Educación Pública en Chile, vigente desde el año 2018, busca una transferencia progresiva, a nivel organizacional, de las escuelas públicas desde la dependencia municipal a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Esto implica un cambio de paradigma en el sistema educativo, considerando el retorno de la administración de los establecimientos a la manera centralizada, la creación de organismos intermedios que incorporan una escala y complejidad territorial inéditas, y la necesaria contextualización de las decisiones educativas en base a evidencia situada, lo que supone desafíos coyunturales para su implementación en materias de reestructuración organizacional, políticas de desarrollo profesional docente y participación de las comunidades.

El nuevo Sistema de Educación Pública constituye una reforma a gran escala donde las escuelas, dejan de depender de la administración municipal y pasan a ser gestionados por entidades estatales denominado Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), se trata de un cambio estructural que no tienen comparación con lo observado en otros sistemas educativos dada su cobertura y complejidad[22]. Este proceso se fundamenta en un diagnóstico compartido que da cuenta de un sistema municipal con crisis en su financiamiento, que no logra asegurar las necesidades de infraestructura y operación de las escuelas, así como carencia de equipos especializados que permitan otorgar apoyo pedagógico a las escuelas[23]. Si bien el proceso de traspaso y la partida del proceso han sido complejos, progresivamente se han sentado las bases para un cambio estructural relevante, e incluso se han empezado a observar algunos “brotes verdes”, en términos de resultados de aprendizajes en las escuelas dependientes de los Servicios Locales de Educación Pública[24].

El proceso de transición es monitoreado por el Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública[25], una instancia asesora de la presidencia de la república que emite un informe anual sobre la puesta en marcha del sistema y la instalación de los SLEP, entregando recomendaciones para su mejora. Este Consejo, considerando aportes relevantes de la academia y otras fuentes institucionales, analiza distintos aspectos del proceso de cambio, como el diseño de la Política Pública, temas de Convivencia, Gestión de Infraestructura, Recursos Financieros, Gestión de Personas, Participación y Liderazgo.

En todos los ámbitos se han identificado ámbitos críticos que han favorecido u obstaculizado la instalación del nuevo diseño institucional. Podemos destacar de los informes algunos aspectos claves como la necesidad de asegurar la coherencia sistémica entre los diferentes niveles e instrumentos de planificación —ENEP, PAL, PEL, y PME—, dado el bajo nivel de alineamiento que ha impedido traducir la política en mejoras efectivas al interior de las escuelas[26]. La fluidez de los traspasos administrativos y financieros, la dotación de las plantas docentes y de los asistentes de la educación, y la mantención de infraestructura han sido temas complejos de resolver. En lo referente al acompañamiento pedagógico, si bien es un aspecto bien valorado por las comunidades se requiere fortalecer el liderazgo de los equipos intermedios, dotándolos de formación en sistemas públicos, que les permita desplegar una visión estratégica centrada en la innovación educativa y en el empoderamiento de las comunidades, evitando los riesgos de sobreburocratización, todos temas advertidos en los informes del Consejo Asesor (2025).

A su vez, un estudio realizado por SUMMA y el BID a solicitud del Ministerio de Educación, identifica falencias de diseño que generan déficits financieros estructurales en los SLEPS, que impiden que éstos logren cubrir sus costos y cumplir adecuadamente con la provisión de una educación de calidad, inclusiva y equitativa (SUMMA-BID, 2025). Finalmente, resulta esencial promover que los SLEP y las escuelas desarrollen vínculos de doble vía con su entorno, no solo para apoyarse en el cumplimiento de su misión educativa, sino también para aportar valor mediante las creaciones, innovaciones y proyectos que los estudiantes generan, transformando así al sistema en un motor socioeducativo de desarrollo y de innovación para en el ámbito local.

2. INNOVACIÓN SISTÉMICA Y EL ROL DE MESO INNOVA

Mejorar el sistema de educación pública es fundamental para un país que aspira a fortalecer su democracia con ciudadanos informados, tolerantes, dialogantes, participativos y proactivos en abordar los desafíos del país, bajo marcos

22 Anderson, S. y Cuglievan, G. (2018). *Revisión de la literatura internacional para el estudio sobre el proceso de transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los SLEP*. Centro Líderes Educativos PUCV y Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

23 Bellei, C. (Coord.) (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. CIAE-LOM.

24 Agencia de Calidad de la Educación, Unidad de Gestión y Ciencia de Datos (2024). *Monitoreo del efecto de los Servicios Locales de Educación Pública en los resultados de aprendizaje*. Santiago, Chile.

25 MINEDUC (2017). *Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública*.

26 UNICEF/CEPPE (2024). *Evaluación de medio término de la implementación y los resultados de la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2020-2028*. https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?documentID=20138&fileID=54322

normativos que valoren la libertad, la igualdad y la justicia social. A su vez, la educación pública juega un rol clave en reducir las desigualdades multidimensionales y falta de movilidad social que aquejan nuestra sociedad y que atentan contra nuestra cohesión social. Finalmente, la mejora de la educación pública es una condición básica para promover la ciencia y tecnología, la innovación y la productividad, y un desarrollo económico sustentable que asegure los estándares de vida a los que la sociedad chilena aspira.

En este marco, se ha generado Meso Innova, un consorcio de instituciones del sector privado, público, académico y de la sociedad civil que buscan innovar en la forma como los SLEPs administran, fortalecen y apoyan a los establecimientos educativos del sector público. Meso Innova busca consolidar a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) en Chile y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en Perú como centros de innovación educativa. El programa beneficiará anualmente a cerca de 390 escuelas y liceos, impactando a más de 80 mil estudiantes en ambos países. En Chile, la fase piloto se desarrollará entre 2025 y 2027, beneficiando a más de 47 mil estudiantes y 212 establecimientos educacionales de los Servicios Locales de Los Andes, Barrancas y Aconcagua.

El programa surge en julio de 2025 de una colaboración estratégica con actores clave del ámbito educativo, institucional y corporativo. Entre los aliados se encuentran: UNESCO, Dirección de Educación Pública de Chile (DEP), Centro de Innovación del Mineduc (CIM), SLEP Los Andes, Chile, SLEP Aconcagua, Chile, SLEP Barrancas, Chile, Fundación Anglo American, Facultad de Educación, Universidad Diego Portales, Chile, Fundación Educacional SUMMA, Co-laboratorio de Innovación con Propósito Público de la Universidad de Chile (CLIPP), Embajada de Finlandia en Chile, con el apoyo de una red de empresas que lidera Anglo American, en alianza con Innomotics y LATAM Airlines.

Meso Innova impulsa tres componentes estratégicos para fortalecer los niveles intermedios del sistema educativo, de manera que sean capaces de innovar y empoderar a escuelas, docentes y comunidades escolares. Estos componentes son:

a. Identificación de oportunidades de innovación mediante consultas públicas y revisión de casos de éxito nacionales e internacionales.

b. Fortalecimiento de los liderazgos y del trabajo en equipo de los organismos intermedios, así como de los actores clave del entorno.

c. Apoyo a la implementación de innovaciones de alto impacto a través de redes de expertos, universidades y empresas.

El modelo de gestión propuesto aborda las siguientes áreas: Desarrollo profesional docente y directivo, acompañamiento pedagógico, diseño de espacios educativos innovadores, inclusión y diversidad, empoderamiento estudiantil, entre otros.

Aunque el trabajo se encuentra en pleno proceso de desarrollo, tiene un alto potencial de generar aprendizajes y producir conocimiento relevante para la implementación de modelos de gestión aplicables no solo en los tres SLEPs piloto —Barrancas, Aconcagua y Los Andes—, sino también para todo el sistema de educación pública.

Más allá de los resultados específicos, el proceso es en sí mismo un aporte significativo. Meso Innova ha buscado consolidarse como un espacio de co-creación e innovación abierta, involucrando actores de distintos niveles (macro, meso y micro) y de diversas áreas del ecosistema científico, tecnológico, artístico y social. Esta diversidad de miradas y saberes enriquece la reflexión y permite avanzar hacia una educación pública que, al estar al servicio del desarrollo del país, requiera tanto de la participación de múltiples actores como de la sistematización de experiencias, en el marco de una política de innovación educativa que impulse la transformación nacional.

3. CAMINO RECORRIDO: DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESCUELA A LA TRANSFORMACIÓN DEL ECOSISTEMA EDUCATIVO.

El nacimiento del programa Meso Innova toma en cuenta el aprendizaje generado durante la implementación del programa Modelo Pionero en Chile y Reimagina en Perú, ambos impulsados por Anglo American en alianza con instituciones del mundo público y privado. Ambos programas buscan apoyar a las escuelas para que se transformen en Centros de creación e innovación, de modo que los estudiantes desarrollen proyectos reales y auténticos que mejoren sus comunidades y el mundo[27]. Para ello, se apoya a las comunidades escolares a innovar desde lo pedagógico y, al mismo tiempo, habilitando espacios educativos acordes a las necesidades de innovación de la escuela, como laboratorios de indagación y talleres de fabricación digital, entre otros.

La estrategia de educación de Anglo American en Chile se inspira en tres dimensiones clave:

27 Modelo Pionero (2020). *El Centro de Innovación de Modelo Pionero*. Santiago, Chile. https://chile.angloamerican.com/~/media/Files/A/Anglo-American-Group-v5/Chile/programas-sociales/modelo-pionero-transformando-la-educacion/modelo-pionero-centro-de-innovacion.pdf

- Enfoque holístico: los programas abarcan todos los niveles de la escuela (educación inicial, primaria y secundaria).
- Cambio de paradigma educativo: los programas buscan transformar a las escuelas en “centros de innovación”, fomentando el desarrollo de proyectos estudiantiles que mejoren la vida de su comunidad.
- Enfoque sistémico y sostenible: buscamos fortalecer el sistema educativo en sus tres niveles: micro, meso y macro. El nivel micro se aborda mediante el programa Modelo Pionero, el nivel meso a través de Meso Innova, y el nivel macro mediante la participación en espacios de incidencia en políticas públicas junto a otros actores del mundo educativo, como en la iniciativa Sumar Saberes.

Modelo Pionero se enfoca en el nivel micro, trabajando directamente con las escuelas en la transformación pedagógica y de los espacios educativos. Al 2025, el programa beneficia a 46 escuelas y más de 18 mil estudiantes. Para 2035, la meta es alcanzar 65 escuelas, beneficiando a más de 37 mil estudiantes en 9 comunas de las regiones Metropolitana y de Valparaíso. Modelo Pionero es un enfoque educativo que propone transformar las escuelas en centros de innovación, donde los estudiantes, mientras aprenden ciencias, humanidades, arte, entre otras disciplinas, establecen un vínculo con su territorio y desarrollan proyectos que ofrecen soluciones reales a problemáticas locales. Para lograrlo, el programa acompaña y asesora a las escuelas, reorganizando integralmente a la comunidad escolar para que se conviertan en espacios de innovación educativa. El modelo se estructura sobre cuatro sistemas o dimensiones fundamentales: a) Aprendizaje activo, b) Proyecto de vida, c) Alternancia interactiva y d) Apropiación tecnológica Abordamos el currículo educativo de manera interdisciplinaria, utilizando metodologías como el Aprendizaje Basado en Retos (ABR) y el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP). En estos ocho años de implementación, se han logrado importantes avances en los establecimientos que forman parte de la Red Modelo Pionero. Por ejemplo:

- La matrícula ha aumentado en promedio un 30%.
- La asistencia escolar ha mejorado en un 5%.
- El ingreso a la educación superior ha crecido en un 18%.

Desde 2022, el laboratorio de investigación e innovación educativa SUMMA está realizando una evaluación de impacto del Modelo Pionero en los establecimientos donde se ha implementado. Algunos hallazgos relevantes incluyen:

- Un colegio con dos años en Modelo Pionero muestra un progreso equivalente a medio semestre adicional en conocimientos de lectura y matemáticas, en comparación con el grupo de control.
- El impacto en matemáticas es significativamente mayor en mujeres, contribuyendo a la reducción de brechas de género.
- Los estudiantes han mejorado sus puntajes PAES y ha aumentado el ingreso a universidades.
- Los egresados valoran más el rol del colegio en el logro de sus metas, en comparación con estudiantes de colegios similares.

Ahora bien, a partir de estos aprendizajes y de la demanda de las propias comunidades escolares, hemos detectado la necesidad de expandir este enfoque educativo y de generar un ecosistema que promueva una escuela creativa y holística, en la que los estudiantes sean agentes activos de creación e innovación. Por esta razón, es importante sumar esfuerzos a los procesos que lideran los países para fortalecer sus sistemas intermedios. En este consorcio público-privado que representa Meso Innova, creemos que podemos aportar significativamente al diseño de un modelo educativo de gestión que promueva la transformación de la educación de manera sistemática desde lo local y territorial.

4. COMPONENTES DE MESO INNOVA

La evidencia internacional muestra que toda innovación educativa significativa y sostenible debe partir por una transformación del núcleo pedagógico. Por lo tanto, la innovación educativa no es proceso necesariamente relacionado a la introducción de procesos tecnológicos, como suele pensarse contemporáneamente en algunos círculos. Consecuentemente, es clave que los SLEPs concentren sus esfuerzos en el mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje (OECD, 2025), enfocándose especialmente en el “qué” de la educación (currículum y materiales didácticos), el “cómo” (prácticas pedagógicas efectivas) y el “cuánto” (metodologías de evaluación sumativa y formativa), con el fin de garantizar una educación de calidad que sea equitativa e inclusiva, i.e. que no solo reconozca y valore las diferencias, sino que también sea capaz de construir sobre la diversidad[28].

Para ello, se requieren innovaciones que aborden tres dimensiones fundamentales.

28 UNESCO (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe – Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. UNESCO. París.

a) Identificación de oportunidades de innovación mediante consultas públicas y revisión de casos de éxito nacionales e internacionales

Es fundamental aprender de experiencias internacionales en las que el nivel intermedio ha desempeñado un rol clave en el desarrollo educativo, como es el caso de Alberta y Ontario en Canadá[29], Escocia[30], Ceará en Brasil[31] y de algunos distritos escolares en California y otros estados en los Estados Unidos.[32]

Una experiencia internacional especialmente valiosa es la del sistema educativo de Finlandia, país que fue visitado por integrantes de Meso Innova en septiembre de 2025. Uno de los principales aprendizajes de esa visita fue la sólida cultura de confianza y empoderamiento hacia los docentes, un rasgo que puede inspirar el proceso chileno. Este enfoque resulta especialmente relevante para fortalecer las estrategias y prácticas que desarrollen los Servicios Locales de Educación Pública en el país. Como señala Chung: "La estructura del sistema educativo finlandés, caracterizada por la descentralización y el currículo nacional base, confía en los docentes para que tomen sus propias decisiones pedagógicas. Esto da lugar a docentes autónomos y con capacidad de agencia en la toma de decisiones a nivel de aula, escuela y desarrollo profesional, tanto de forma individual como colectiva. El consenso político en Finlandia respecto a la educación y la confianza social en los docentes refuerzan aún más su autonomía y agencia"[33].

29 Brandon, J., Hanna, P. & Negropontes, D. (2015). *Superintendents Who Lead Learning: Lessons from Six Highly Successful School Jurisdictions*. University of Calgary, CASS.

Hargreaves, A. & Braun, H. (2012). *Leading for all: A research report of the development, design, implementation, and impact of Ontario's Essential for Some, Good for All*. Council of Ontario Directors of Education. Toronto.

Fullan, M., Rincón-Gallardo, S. & Rodway, J. (2017). "Six case studies of deep learning in Ontario district school boards".

30 Association of Directors of Education Scotland (2024). *Towards a World Class Learning System. ADES Framework for Improvement*. ADES. Glasgow, Escocia.

31 Cruz, L. & Loureiro, A. (2020). "Achieving world-class education in adverse socioeconomic conditions: The case of Sobral in Brazil". *Global Education, The World Bank*.

Rivas, A. y Coto, P. (2015). "Caminos de reforma de la secundaria en el norte brasilero: Ceará y Pernambuco". *Propuesta Educativa*, (44), 54-59. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000200006&lng=es&tlng=es

32 Honig, M. & Rainey, L. (2020). *District systems to support equitable and high-quality teaching and learning (Brief No. 10)*. College of Education, University of Washington, con Annenberg Brown University y Results for America.

Johnson, S. M., Marietta, G., Higgins, M. C., Mapp, K. L. & Grossman, A. (2015). *Achieving coherence in district reform: Managing the relationship between central office and schools*. Harvard Education Press. Cambridge.

Zavadsky, H. (2009). *Bringing school reform to scale: Five award-winning urban districts*. Harvard Education Press. Cambridge.

33 Chung, J. (2023). "Research-informed teacher education, teacher autonomy and teacher agency: the example of Finland". *London Review of Education*, 21(1). Pág. 13.DOI: https://doi.org/10.14324/LRE.21.1.13

b) Fortalecimiento de los liderazgos y del trabajo en equipo de los organismos intermedios, así como de los actores clave del entorno

La creciente importancia del nivel intermedio y el aumento de sus responsabilidades ha incentivado a la investigación a preguntarse por las características de las y los líderes del nivel[34] y en sus respectivas prácticas profesionales[35]. La política de formación en liderazgo a nivel nacional se ha centrado principalmente en los directivos escolares, dejando de lado el desarrollo profesional de los líderes educativos de nivel intermedio[36]. Tal como plantea Anderson (2017), si la expectativa en cuanto al rol del nivel intermedio es que demuestren influencia sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, se hace necesario poner una atención especial sobre sus propias capacidades para acompañar los procesos de mejoramiento escolar.

Por lo anterior, resulta fundamental fortalecer la formación de los líderes de los niveles intermedios y de sus equipos, para que encarnen una cultura de innovación con las expectativas de calidad integral que es uno de los principios del nuevo sistema público[37]. El desafío está en impulsar un importante giro en sus prácticas desde un foco, casi exclusivo, en la administración educativa a un enfoque centrado en potenciar su liderazgo en lo pedagógico, concentrando su atención en los procesos de enseñanza y aprendizaje[38], generando las condiciones para que la innovación ocurra de manera real y sostenida. Desde esta perspectiva, la formación y acompañamiento pedagógico entregado desde el

34 Coleman, A. (2021). "A systematic review of research into executive headship, 2001-2021". *Educational Management Administration and Leadership*, 1–16. DOI: https://doi.org/10.1177/17411432211042880

Finch, D. P. (2013). "Superintendent leadership during economic austerity: A multiple case study". *Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences*, 74(6-A(E)). https://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2736&context=thesesdissertations

35 Dickson, J. (2014). "Shifting the role: School-district superintendents' experiences as they build a learning community". *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 158, 1–31. https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1029333.pdf

Turner, E. O. (2015). "Districts' responses to demographic change: Making sense of race, class, and immigration in political and organizational context". *American Educational Research Journal*, 52(1), 4-39. DOI: https://doi.org/10.3102/0002831214561469

36 Aziz dos Santos, C. (2016). "Experiencias innovadoras de formación para líderes educativos de nivel intermedio (Informe Técnico N° 3)". *Líderes educativos*. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar. Santiago, Chile. http://www.lidereseducativos.cl/recursos/experiencias-innovadoras-de-formacion-para-lideres-educativos-de-nivel-intermedio/

37 MINEDUC (2017). *Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública*.

38 Meyers, C. V. (2020). "District-led school turnaround: A case study of one U.S. district's turnaround launch for multiple schools". *Leadership and Policy in Schools*, 19(4), 710-729. DOI: https://doi.org/10.1080/15700763.2019.1637902

SLEP pasa a tener un papel central en el proceso de innovación continua que se busca impulsar en los establecimientos públicos.

c) Apoyo a la implementación de innovaciones de alto impacto a través de redes de expertos, universidades y empresas.

Por último, se destaca la importancia de construir redes de apoyo que integren universidades, empresas y otros actores del ecosistema. La educación debe ser reconocida como un componente esencial del ecosistema de innovación del país, transformando a las escuelas en espacios de creación donde los estudiantes puedan desarrollar proyectos y productos que contribuyan al desarrollo en áreas como la tecnología, la ciencia, las humanidades y el arte. Este enfoque implica impulsar un nuevo paradigma que convierta a la escuela en un actor activo dentro del entramado creativo y productivo, capaz de generar vínculos y encadenamientos con otras instituciones.

Para alcanzar este objetivo, será fundamental convocar a más expertos, universidades, centros de innovación y empresas locales, nacionales e internacionales para que se sumen a esta iniciativa. Su participación permitirá canalizar y potenciar las innovaciones generadas por los SLEP en Chile, contribuyendo así a un impacto sistémico que fortalezca la calidad educativa en ambos países.

5. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

Como un proyecto que combina desarrollo en terreno y generación de conocimiento, Meso Innova ofrecerá lecciones, principios de acción y recomendaciones que ayudarán a perfilar con mayor precisión y orientación práctica estrategias y orientaciones de política pública y formación de liderazgos intermedios en una etapa crucial en el desarrollo del nuevo sistema de educación pública en Chile, que corresponde a la expansión a nivel nacional de los Servicios Locales de Educación Pública a lo largo del país. Más aún, ofrecerán principios de acción que creemos serán relevantes para orientar políticas y estrategias de fortalecimiento de sistemas educativos en América Latina y más allá.

En este contexto, es fundamental que las políticas públicas reconozcan el valor estratégico del nivel intermedio como articulador entre las decisiones macro y las prácticas pedagógicas en las escuelas. La experiencia de Meso Innova demuestra que la innovación educativa no puede ser concebida únicamente desde el aula, sino que requiere una visión sistémica que integre liderazgo, gestión territorial, colaboración interinstitucional y participación comunitaria. Para avanzar hacia un sistema educativo más equitativo, inclusivo y de calidad, se necesita fomentar una cultura de innovación que se nutra de evidencia situada, promueva el empoderamiento de los actores locales y facilite la adaptación de modelos exitosos a las realidades específicas de cada territorio.

El futuro de la educación pública dependerá de la capacidad de transformar estos avances en procesos de innovación que aseguren calidad, equidad e inclusión. Es un momento clave para reflexionar y definir con claridad los siguientes pasos, de manera que esta nueva etapa sea realmente transformadora y contribuya a un sistema educativo alineado con las necesidades y aspiraciones del país.

6. CONCLUSIONES

La transformación del sistema educativo chileno, impulsada por la creación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), representa una oportunidad histórica para fortalecer la calidad, equidad e innovación en la educación pública. Sin embargo, el proceso ha enfrentado desafíos significativos, especialmente en la alineación de instrumentos de planificación, la gestión de recursos y el desarrollo de liderazgos en los niveles intermedios. La experiencia acumulada y los primeros resultados positivos muestran que es posible avanzar hacia un sistema más robusto, pero requieren una visión estratégica y sostenida.

El programa Meso Innova surge como una respuesta innovadora y colaborativa a estos desafíos, articulando esfuerzos del sector público, privado, académico y de la sociedad civil para empoderar a los líderes intermedios y promover la innovación educativa desde lo local. La evidencia internacional y los aprendizajes de iniciativas previas como Modelo Pionero demuestran que el fortalecimiento del liderazgo pedagógico, la creación de redes de apoyo y la participación de las comunidades escolares son claves para lograr transformaciones profundas y sostenibles en el sistema educativo.

Finalmente, el éxito de la reforma dependerá de la capacidad de consolidar una cultura de innovación centrada en el aprendizaje y el desarrollo integral de los estudiantes, así como de la articulación efectiva entre los distintos actores del ecosistema educativo. Es fundamental que las políticas públicas continúen apoyando la formación y el acompañamiento de los líderes intermedios, fomentando la colaboración y la sistematización de experiencias, para que la educación pública chilena se convierta en un motor de desarrollo social, científico y económico para el país.

REFERENCIAS

Agencia de Calidad de la Educación, Unidad de Gestión y Ciencia de Datos (2024). *Monitoreo del efecto de los Servicios Locales de Educación Pública en los resultados de aprendizaje*. Santiago, Chile.

Anderson, S. y Cuglievan, G. (2018). *Revisión de la literatura internacional para el estudio sobre el proceso de transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los SLEP*. Centro Líderes Educativos PUCV y Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Association of Directors of Education Scotland (2024). *Towards a World Class Learning System. ADES Framework for Improvement*. ADES. Glasgow, Escocia.

Aziz dos Santos, C. (2016). "Experiencias innovadoras de formación para líderes educativos de nivel intermedio (Informe Técnico Nº 3)". *Lideres educativos*. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar. Santiago, Chile. http://www.lidereseducativos.cl/recursos/experiencias-innovadoras-de-formacion-para-lideres-educativos-de-nivel-intermedio/

Chung, J. (2023). "Research-informed teacher education, teacher autonomy and teacher agency: the example of Finland". *London Review of Education*, 21(1). DOI: https://doi.org/10.14324/LRE.21.1.13

Bellei, C. (Coord.) (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. CIAE-LOM.

Brandon, J., Hanna, P. & Negropontes, D. (2015). *Superintendents Who Lead Learning: Lessons from Six Highly Successful School Jurisdictions*. University of Calgary, CASS.

Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Centro de Sistemas Públicos (CSP). (2024). *Evaluación externa de la política de Nueva Educación Pública: Sobre la correcta instalación y traspaso de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública – Resumen ejecutivo*. Universidad de Chile. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/21160/Resumen%20ejecutivo-Evaluaci%C3%B3n%20externa%20NEP.pdf?sequence=1

Coleman, A. (2021). "A systematic review of research into executive headship, 2001–2021". *Educational Management Administration and Leadership*, 1-16. DOI: https://doi.org/10.1177/17411432211042880

Consejo Evaluador del Sistema de Educación Pública (2025). *Informe anual de seguimiento 2024: Seguimiento de la puesta en marcha del Sistema de Educación Pública*. Ministerio de Educación de Chile. https://educacionpublica.gob.cl/wp-content/uploads/2025/05/Informe-Anual-2024-Digital-Consejo-Asesor.pdf

Cruz, L. & Loureiro, A. (2020). *Achieving world-class education in adverse socioeconomic conditions: The case of Sobral in Brazil*. Global Education, The World Bank.

Dickson, J. (2014). "Shifting the role: School-district superintendents' experiences as they build a learning community". *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 158, 1-31. https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1029333.pdf

Finch, D. P. (2013). "Superintendent leadership during economic austerity: A multiple case study". *Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences*, 74(6-A/E)https://digitalscholarship.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2736&context=thesesdissertations

Fullan, M. (2010). "The role of the district in tri-level reform". En: P. Peterson, E. Baker & B. McGaw (Eds.). *International Encyclopedia of Education*. *Vol. 6*. (Págs. 295-302). Elsevier. Oxford.

Fullan, M., Rincón-Gallardo, S. & Rodway, J. (2017). *Six case studies of deep learning in Ontario district school boards*.

Hargreaves, A. & Braun, H. (2012). *Leading for all: A research report of the development, design, implementation, and impact of Ontario's Essential for Some, Good for All*. Council of Ontario Directors of Education. Toronto.

Honig, M. & Rainey, L. (2020). *District systems to support equitable and high-quality teaching and learning (Brief No. 10)*. College of Education, University of Washington, con Annenberg Brown University y Results for America.

Johnson, S. M., Marietta, G., Higgins, M. C., Mapp, K. L. & Grossman, A. (2015). *Achieving coherence in district reform: Managing the relationship between central office and schools*. Harvard Education Press. Cambridge.

Meyers, C. V. (2020). "District-led school turnaround: A case study of one U.S. district's turnaround launch for multiple schools". *Leadership and Policy in Schools*, 19(4), 710-729. DOI: https://doi.org/10.1080/15700763.2019.1637902

MINEDUC (2017). *Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública*.

Modelo Pionero (2020). *El Centro de Innovación de Modelo Pionero.* Santiago, Chile. https://chile.angloamerican.com/~/media/Files/A/Anglo-American-Group-v5/Chile/programas-sociales/modelo-pionero-transformando-la-educacion/modelo-pionero-centro-de-innovacion.pdf

OECD (2025). *Claves para una enseñanza de alta calidad*. OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/c7a96927-es

Rincón-Gallardo, S. (2019). *Liberar el aprendizaje: El cambio educativo como movimiento social.* Grano de Sal.

Rivas, A. (2023). “Una teoría para la mejora sistémica de la educación en América Latina [A theory for systemic improvement of education in Latin America]”. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 35(2), 99–120. DOI: https://doi.org/10.14201/teri.31102

Rivas, A. et al. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Fundación Santillana. https://www.fundacionsantillana.com/wp-content/uploads/2020/11/Las_llaves_de_la_educacion-v4.pdf

Rivas, A. y Coto, P. (2015). “Caminos de reforma de la secundaria en el norte brasilero: Ceará y Pernambuco”. *Propuesta Educativa*, 44, 54-59. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852015000200006&lng=es&tlng=es

Turner, E. O. (2015). “Districts’ responses to demographic change: Making sense of race, class, and immigration in political and organizational context”. *American Educational Research Journal*, 52(1), 4–39. https://doi.org/10.3102/0002831214561469

UNESCO (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe – Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. UNESCO. Paris.

UNICEF/CEPPE. (2024). *Evaluación de medio término de la implementación y los resultados de la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2020-2028*. https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?documentID=20138&fileID=54322

3. DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE EN CHILE: DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN SISTEMA ARTICULADO Y SOSTENIBLE

Christian Miranda Jaña
Departamento de Educación
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-8318-675X
christian.miranda@u.uchile.cl

Sergio Celis Guzmán
Escuela de Ingeniería y Ciencias
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0502-5608
scelis@uchile.cl

Claudia García Yáñez
Departamento de Educación
Universidad de Chile
claudiagarcia@uchile.cl

ANTECEDENTES

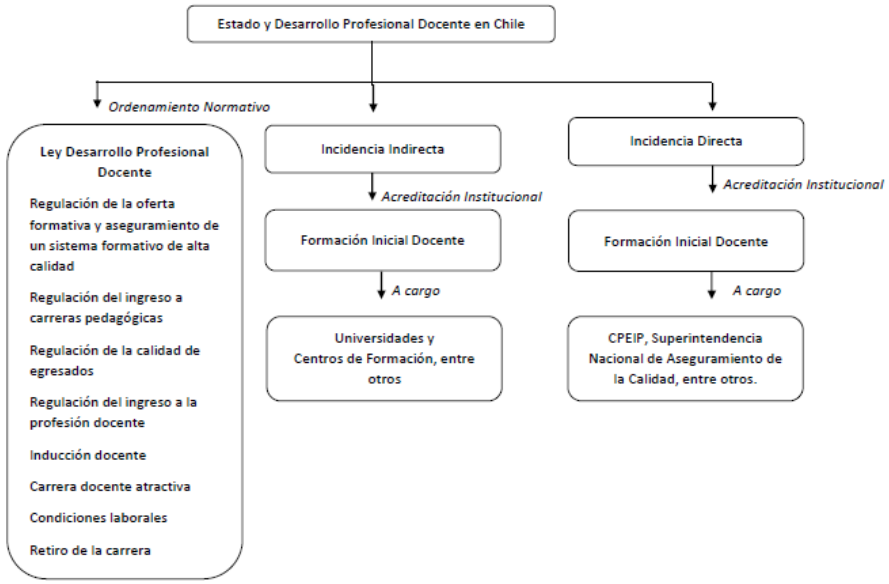
El presente trabajo describe los desafíos presentes en el desarrollo profesional docente con foco en los antecedentes de política educativa, desarrollo académico y práctica formativa con el propósito de generar propuestas para la elaboración de un sistema nacional docente articulado y sostenible. El estudio hace parte del trabajo desarrollado por el Núcleo de Investigación y Formación Docente (IFODOC) y Área de Educación del Colaboratorio de Innovación con Propósito Público de la Universidad de Chile y es financiado por el proyecto Fondecyt N°1211417 de la Agencia Nacional de Investigación Científica de Chile.

La atracción, formación y desarrollo de talentos pedagógicos para un sistema educativo chileno caracterizado por su desigualdad estructural y creciente diversificación socio-cultural estudiantil constituye uno de los desafíos más apremiantes del siglo XXI y que el Estado tiene la misión de salvaguardar a través de la calidad profesional de los que enseñan y sus condicione de trabajo[39].

39 Aguerrondo, I. (2003). *Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente*. Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/exr/qdisc-laim.htm

En esta realidad se evidencia en la fragmentación de la responsabilidad del Estado entre la atracción y la Formación inicial docente, la primera asumida de manera indirecta y la segunda de manera directa mediante acciones de formación continua y evaluación del desempeño del profesorado (Ver figura 1). En este marco, el liderazgo esperado del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP), organismo clave en orientar hacia el mejor desempeño docente en su quehacer pedagógico a través del perfeccionamiento[40] revela una brecha de capacidad técnica, financiera y académica para orientar de forma orgánica el Sistema de Desarrollo Profesional Docente[41], lo que obstaculiza la construcción de una estrategia y de una narrativa nacional que aseguren la atracción, formación y desarrollo de los mejores talentos pedagógicos para el servicio educativo público de manera sistemática, regular y sostenida. A continuación se presenta el esquema conceptual del trabajo.

Figura VII-4. Esquema conceptual del Trabajo



Fuente: Elaboración propia.

El rol del Estado y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente (DPD) (Ley 20.903) ha pretendido dar un ordenamiento normativo al sector educacional en materia docente con el propósito de articular la atracción, formación y el desarrollo del talento pedagógico en función de la eficacia y evaluación de sus desempeños, y ha supuesto un cambio paradigmático mediante la incidencia (directa e indirecta) en la formación del profesorado en Chile, afectando con ello al conjunto de actores involucrados. Esa es la hipótesis de trabajo que a continuación se argumenta desde los desafíos, rol del Estado mediante las reformas vigentes y sus tensiones.

1. DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DPD

Si bien se han diseñado un conjunto de políticas y prácticas con el fin de favorecer la implementación inicial del Sistema de DPD, este no ha sido articulado con los otros agentes educativos incumbentes en la carrera docente tales como las universidades que forman profesores, los centros de práctica, las como las instituciones educativas de origen del profesorado en los procesos de formación continua y evaluación de desempeño, a su vez sostenibilidad con una implementación parcial de los objetivos de la ley en tanto se ha tenido que lidiar con postergaciones del aumento de los puntajes de los ingresos a las pedagogías y mayor cobertura a la implementación de las mentorías para profesores/as principiantes, junto con una cobertura nacional de la formación continua[42].

Sin embargo, la implementación de este cambio paradigmático ha implicado enfrentar complejidades propias del sistema educativo chileno, como su lógica de financiamiento basada en el modelo de Estado subsidiario. Este se caracteriza por ser el sistema más privatizado del mundo, tanto en la proporción de la matrícula en instituciones privadas (85%) como en el financiamiento de origen privado, que alcanza el 64% del total, en contraste con el promedio de 30% en los países de la OCDE[43]. En el ámbito de la pedagogía, el Estado financia la demanda a través de la matrícula en las universidades; en la formación continua, lo hace considerando los requerimientos del currículum; y en la evaluación del desempeño, otorga incentivos sobre la base de buenos resultados.

Aun cuando se han implementado mejoras mediante políticas específicas orientadas a la atracción del talento pedagógico a partir de programas de

40 Caiceo, J. (1999). *Historia del CPEIP*. Ministerio de Educación. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/18928/historia_cpeip.pdf?sequence=1

41 Ruffinelli A. (2025). *Marco Normativo del Desarrollo Profesional Docente y sus implicancias para la formación continua del profesorado y el desarrollo de las trayectorias profesionales [Documento de trabajo].* Núcleo Interuniversitario Multidisciplinar. Individuos, Lazo Social y Asimetrías de Poder, Universidad de Santiago de Chile.

42 Vergara, M., Arias, P. y Villarroel, T. (2021). *Proyecto de ley de pedagogías: Efectos en la admisión y déficit docente. Proyecto de ley que modifica los requisitos de ingreso a carreras de Pedagogía establecidos en el artículo 27 bis de la Ley N° 20.129 y en el artículo trigésimo sexto transitorio de la Ley N° 20.903* (Boletín N° 14.151-04).

43 Caiceo, J. (2023). "Políticas públicas sobre financiamiento de la educación superior en Chile: 1970-2020". *Foro de Educación, 21*(2), 23–44. DOI: https://doi.org/10.14516/fde.1189

reclutamiento tales como Programa de Atracción de Talento Pedagógico[44], mentorías y de especialización disciplinar (Programas de Postítulo de mención) estas han sido acotadas en su cobertura y carentes de evaluación y estudios de impacto. A su vez, hacer depender el financiamiento de las carreras de pedagogía de la acreditación obligatoria y el mejoramiento salarial en grán medida a los resultados de evaluación en pruebas estandarizadas posiciona como el principal motor de preocupación de los actores involucrados el factor económico por sobre el vocacional o de bien común.

Tales complejidades, junto con tensionar la calidad del sistema educativo nacional, limita la densificación del debate educativo. Así, la focalización del sistema de financiamiento en la demanda y la multifocalización de brechas de capacidad se traduce en desconfianza hacia la figura del profesorado, limitando su desempeño profesional y con ello, despotenciando su autonomía y compromiso educativo. Esto se torna relevante dada la importancia que, de manera consistente, la evidencia científica atribuye a la calidad docente en los logros educativos, la formación ciudadana y la competitividad económica de las naciones.

De todo lo anterior surge la necesidad de identificar las bases normativas y el conjunto de políticas sectoriales a la base de las brechas señaladas con el propósito de generar un conjunto de propuestas que articulen la atracción, formación y desarrollo del talento pedagógico, en beneficio tanto del prestigio de la labor del profesorado como de la calidad y equidad del sistema educativo nacional.

2. ROL DEL ESTADO EN EL DPD: RACIONALIDAD NORMATIVA Y FOCO EVALUATIVO

El Estado a través del CPEIP del Ministerio de Educación ha asumido responsabilidad en torno a la formación docente. Ejemplo de ello es la Ley 20.903 en 2016 que crea el Sistema Nacional de DPD, estableciendo la formación en servicio como un derecho y como estrategia para mejorar la enseñanza. En la Ley se incluyen aspectos como la acreditación obligatoria para las carreras de pedagogía, requisitos de ingreso más selectivos, nuevos estándares, e instrumentos diagnósticos para los profesores/as en formación.

Mediante esta Ley, se asume la tarea de diagnosticar necesidades formativas y articular alianzas con universidades acreditadas en formación docente para ofrecer programas de especialización, priorizando el fortalecimiento disciplinar y el abordaje de los nuevos Estándares de la Profesión Docente, incorporando capacidades para atender situaciones imprevistas en el aula de primaria[45].

44 Desarrollado por Mineduc (2025).

45 Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación (CPEIP). https://www.cpeip.cl/

Desde el origen de la Ley, se han identificado ocho dimensiones clave para fortalecer la profesión docente. Luego de una década de su implementación, cada una presenta avances y desafíos pendientes que condicionan la consolidación de una carrera docente articulada y sostenible[46]. En la Figura N°2 se presentan tales dimensiones, su estado actual y tareas pendientes.

Figura VII-5. Dimensiones del DPD según desafíos, estado actual y tareas pendientes

Dimensión	Estado actual	Tareas pendientes
Regulación de la oferta formativa y aseguramiento de un sistema formativo de alta calidad	Solo universidades y programas acreditados pueden impartir pedagogía; mayores requisitos de acreditación (infraestructura, prácticas tempranas, coherencia entre itinerario formativo y perfil de egreso, investigación pedagógica y vinculación sostenible con el medio educativo).	Reforma de la formación docente con base en una narrativa nacional y estrategia programática; configuración de un marco común nacional de formación; Mayor participación de las escuelas y los profesores guías como agentes formadores fundamentales legitimados, actualización del marco de la formación continua del profesorado y rol activo del CPEIP en debate educativo.
Regulación del ingreso a carreras pedagógicas	Requisitos inéditos: 60% superior en pruebas de admisión vigentes, 30% superior del rendimiento de su promoción o quienes hayan cursado en las universidades un programa propedéutico; avanza en selectividad y equidad.	Aseguramiento de ofertas formativas en regiones y acotada cobertura curricular de carreras de pedagogía; ampliación del Programa de atracción del talento pedagógico, considerando la incentivos en el egreso formativo y estabilización en el empleo; contemplar incentivos cualitativos y cuantitativos sobre las motivaciones y capacidades vinculadas a la pedagogía de alta calidad en contextos de desigualdad social, vulnerabilidad económica y diversidad cultural.

46 Ruffinelli A. (2016). “Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización”. *Estudios pedagógicos*, 42(4), 261-279. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000500015

Regulación de la calidad de egresados	Evaluaciones diagnóstica y a penúltimo año de carrera; se responsabiliza a las instituciones por resultados y obliga a implementar remediales.	Evaluaciones con foco formativo con base en sólida evidencia sobre los factores que inciden en el impacto de la formación en la calidad de la enseñanza; Mayor apoyo estatal a procesos formativos; consolidación de trayectorias profesionales y generación de confianza en las competencias profesionales y autonomía curricular del profesorado y las organizaciones educacionales.
Regulación del ingreso a la profesión docente	Exige título y contrato; elimina examen nacional de habilitación; foco en asegurar calidad de programas.	Mayor acompañamiento y seguimiento a profesionales no pedagógicos que ejercen labores de enseñanza en el sistema escolar; generar incentivos a la formación pedagógica en formadores del profesorado y reconocimiento académico y salarial a docentes de aula que forman profesores
Inducción docente	Mentoría como derecho para todos los principiantes.	Aumento significativo de mentores certificados; mayor acompañamiento y retroalimentación activa al inicio, durante y luego del egreso; incentivos a la progresión y estabilidad laboral; evaluación de impacto de las mentorías en los conocimientos, práctica y efectividad en el aprendizaje escolar.
Carrera docente atractiva	Incremento de remuneraciones iniciales; carrera progresiva en 5 tramos; derecho a formación continua a cargo del CPEIP.	Aumento de la diversidad de trayectorias; focalización en la configuración de comunidades de aprendizaje profesional; mayor atractivo salarial en tramos iniciales de la carrera docente para asegurar continuidad educativa.
Condiciones laborales	Aumento de horas no lectivas al 40%; obligación de destinar parte a planificación y apoyo.	Consolidación de un 50% de horas no lectivas con foco en la actualización profesional, la colaboración profesional y la autonomía profesional; regular número de estudiantes por curso; mayor incentivo en la distribución equitativa de docentes.
Retiro de la carrera	La ley no alude al retiro (Se discutió incentivo al retiro, pero fue eliminado).	Plan nacional de reconocimiento al talento pedagógico; mayor incentivo en condiciones de retiro; sistema previsional sobresaliente para docentes mentores y de excelencia pedagógica.

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la figura anterior, las dimensiones se vinculan con cuatro componentes del Desarrollo Profesional Docente: formación inicial docente; procesos de regulación de la formación inicial docente; regulación y mejora del ingreso a la carrera docente; y continuidad en la carrera docente, que contempla incentivo económico progresivo, destinación de horas contractuales al desarrollo de tareas pedagógicas distintas a la docencia en el aula, y condiciones laborales. No se abordan discusiones sobre el retiro de la carrera.

En cuanto a las tareas pendientes que se presentan en el cuadro, serán tratados en las propuestas que se desarrollen más adelante.

En complemento con la normativa anterior, la Ley 21.625 que crea el Sistema Único de Evaluación Docente busca favorecer la mejora continua para el desarrollo profesional, mediante el acceso a formación pertinente, de acuerdo al tramo y durante el Ciclo de Profundización didáctico disciplinar y/o pedagógico. Esto. responde a la demanda histórica de eliminar la doble evaluación que ha afectado a docentes municipales, fortaleciendo el enfoque formativo, promoviendo la formación continua y el acompañamiento, estableciendo un ciclo de profundización para docentes de tramos avanzados, entre otros.

Ambos ejemplos de normativa vigentes que hacen parte de las políticas educativas, si bien son un avance, reflejan una lógica de racionalidad normativa e hibridaje entre un modelo con un enfoque estandarizado de evaluación y uno flexible de evaluación y desarrollo profesional, adoleciendo de una visión estratégica orientada a consolidar un sistema articulado y sostenible de desarrollo profesional, aspecto que en adelante se espera abordar.

Pese a estas reformas con base regulatoria y foco en la evaluación, la evidencia muestra que persisten en el profesorado insuficiencias para implementar estrategias pedagógicas efectivas en el aula, dificultades para planificar clases que motiven al estudiantado y la rotación de docentes entre áreas curriculares y niveles escolares, dada su escasa especialización disciplinar. Asimismo, enfrentan retos para optimizar el uso del tiempo en las secuencias didácticas, evaluar sus metodologías y diversificar sus formas de relacionarse en el aula. Estas insuficiencias, al mermar la calidad de la enseñanza, dificultan la consolidación de un sistema de desarrollo profesional sólido para el profesorado.

3. TENSIONES DEL DPD

En este apartado, se requieren abordar las tensiones del sistema de DPD que permitan discutir los desafíos, rol del Estado y avances reseñados precedentemente. A estos efectos abordarán cuatro ejes: formación, evaluación, investigación y transferencia.

Formación

El DPD constituye un medio esencial para el desarrollo de una cultura profesional docente, entendida como la promoción de actitudes, valores éticos, hábitos de trabajo y modelos de relación y colaboración entre los docentes (García et al., 2015). Esto no solo impulsa el progreso individual y colectivo, sino que también contribuye al fortalecimiento del pensamiento reflexivo y autónomo. Sin embargo, su consolidación bajo las condiciones que lo permitan, dependen en gran medida, de las políticas educativas que la promuevan o restrinjan.

En Chile, la carrera docente individual se ha convertido en el eje central del sistema, por encima del colectivo docente o del trabajo colaborativo, lo que debilita la capacidad de agencia del personal docente y dificulta la conformación de comunidades de aprendizaje.

Asimismo, aunque la formación se concibe como un derecho y un deber, en la práctica se percibe como una obligación individual, sin considerar las condiciones laborales, las necesidades educativas ni los apoyos organizacionales necesarios.

A pesar de que la Ley 21.625 busca establecer un sistema de evaluación único con enfoque formativo, persiste una lógica meritocrática de escalamiento y un carácter punitivo frente a la falta de progreso.

A esto se suma la tensión temporal derivada de la no consideración de las labores de desarrollo profesional en los contratos docentes, así como la contradicción en el rol del Estado, que actúa bajo una lógica de demanda en la formación inicial y bajo una lógica de oferta en la formación continua.

Evaluación

Si bien se ha avanzado en la configuración de un único sistema de evaluación docente, siguen primando las evaluaciones individuales con consecuencias, que deriva en una formación continua orientada a la atención de las brechas del desempeño pedagógico, acrecentando la desconfianza en el saber docente y disminuyendo la autonomía profesional.

Las mentorías de inducción y la formación continua entendidas como un derecho profesional se ven tensionadas por las necesidades educativas locales, las condiciones laborales y las demandas estudiantiles en el marco de profundas transformaciones socioculturales. Aunque hay un refinamiento del discurso público sobre la lógica formativa de la evaluación docente, coexiste con un discurso mediático con foco en la responsabilización de resultados escolares, el mérito individual y las consecuencias en caso de evaluaciones negativas en los ámbitos del incentivo salarial y la estabilidad laboral.

Investigación

Si se considera el rol del docente como tomador de decisiones, desarrollador del currículo, líder escolar, y también como conocedor de los cambios en los contextos escolares, es menester pensar la investigación como un elemento esencial del desarrollo profesional docente. Reconocer que la investigación educativa es un proceso que mejora la enseñanza y genera conocimiento, debe estimular al profesorado para que sea una práctica recurrente en su quehacer profesional[47].

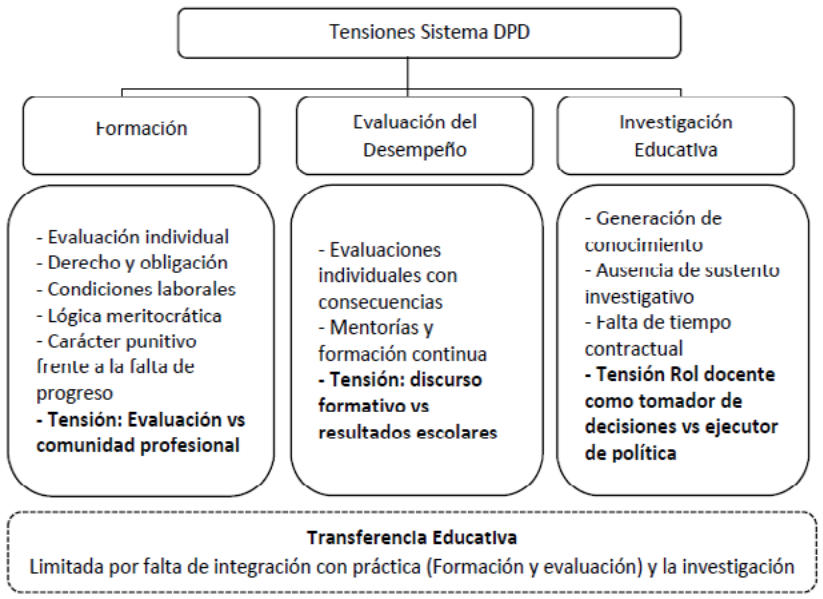
No obstante, en el espíritu de la Ley persiste la ausencia de un sustento investigativo que vincula la formación inicial y continua con la mejora del desempeño profesional, limitando su consideración en los procesos de evaluación. Además, las condiciones contractuales del profesorado no contemplan horas destinadas a la investigación, lo que refuerza esta brecha.

Transferencia

La formación y el desempeño docente han estado históricamente subordinados a la implementación de políticas públicas, entendiendo la transferencia como mera ejecución de decisiones centralizadas. De este modo, se relega la posibilidad de una transferencia entendida como mejora educativa basada en la investigación y en la experiencia pedagógica del profesorado.

47 Muñoz Martínez, M. y Garay Garay, F. (2015). “La investigación como forma de desarrollo profesional docente: Retos y perspectivas”. *Estudios Pedagógicos*, 41(2), 389-399.

Figura VII-6. Tensiones del Sistema de DPD



Fuente: Elaboración propia

Las tensiones en el DPD que se presentan en la figura anterior se articulan en tres ejes principales: Formación Profesional, Evaluación del Desempeño e Investigación Educativa, cada uno con limitaciones propias. La Transferencia Educativa es considerada como transversal, ya que depende de la integración de los otros ejes y de cómo estos se traducen en mejoras efectivas en la práctica y en el aprendizaje.

4. PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE DPD ARTICULADO Y SOSTENIBLE

A partir de los antecedentes, desafíos, rol del Estado y tensiones previamente señaladas, se plantean propuestas al diseño integrado de orientaciones para el DPD desde el nivel micro en los territorios locales hasta el macro nivel en el debate público.

A nivel local/territorial, se propone un modelo de acompañamiento y seguimiento de las trayectorias profesionales sustentado en evidencia y en políticas locales de desarrollo profesional docente. Dicho modelo debe reconocer tanto las evaluaciones de los procesos formativos como los productos de la investigación

situada del profesorado, además de las buenas prácticas de transferencia al aula derivadas de la formación continua.

A nivel institucional, se plantea superar la lógica punitiva mediante programas de mentoría y la creación de comunidades de aprendizaje profesional. Estos espacios, basados en la confianza, la autonomía docente y la colaboración entre equipos de trabajo, permitirían concebir la institución educativa como un entorno de formación y desarrollo profesional permanente.

A nivel de política pública, se destaca la importancia de actualizar el sistema de desarrollo profesional docente, incorporándose como parte de una trayectoria articulada que considere los componentes de formación, investigación, articulación y transferencia, de manera que la profesionalización docente sea una experiencia sostenible y coherente en el tiempo.

A nivel del debate público, es importante aunar discursos en torno a la valoración de la tarea docente, que legitime su autonomía curricular y prestigio disciplinar, así como la construcción social de narrativas que posicionan su estatus profesional y el valor estratégico de su formación en el ámbito nacional.

Desde el punto de vista específico es recomendable avanzar en:

a. Desarrollar y fortalecer las condiciones para la formación inicial y continua del profesorado, actualizando la arquitectura del sistema de desarrollo profesional en torno a la evaluación y sus consecuencias para aumentar el prestigio profesional y la confianza en el saber docente;

b. Fortalecer la institucionalidad del sistema nacional de formación docente y el rol protagónico de las universidades que forman profesores y del CPEIP en la materia, definiendo una estrategia de trabajo permanente, orientado en garantizar el derecho a una formación docente de calidad con base en la evidencia, promoviendo la investigación pedagógica y la configuración de comunidades profesionales.

c. Asegurar financiamiento sostenible para la formación continua, especialmente el acompañamiento territorial, garantizar tiempo protegido en horas no lectivas para la formación continua, integrándose en la jornada laboral y considerando el “agobio laboral” actual.

d. Asegurar la participación vinculante del magisterio en el diseño y monitoreo de políticas de formación continua para generar legitimidad y confianza, garantizar la cobertura y ejecución de inducción y mentorías, diversificando modelos.

e. Potenciar la investigación sobre formación continua para generar conocimiento sobre cómo promover el desarrollo profesional efectivo.

f. Articular los distintos componentes e instituciones involucradas en la formación continua (inducción, Red de Maestros, planes locales, universidades, SLEP, CPEIP, UTPs).

g. Mejorar el diagnóstico participativo de necesidades formativas. Priorizar la solución de dificultades legales y administrativas en Educación Parvularia.

En suma, crear un sistema formativo integral que trascienda del aislamiento institucional en la FID y de cursos desarticulados en la FC hacia trayectorias profesionales persistentes, situadas y contextualizadas. Potenciar la desconcentración del DPD y su ubicación en la escuela, promoviendo la colaboración horizontal. Potenciar la Red de Maestros de Maestros y su articulación con planes locales, superando la lógica concursal individualista. Incluir a los profesores en el diseño de programas de formación y diversificar la oferta (pasantías, postgrados). Considerar alianzas internacionales y aprovechar la virtualidad para el acceso.

- Asegurar acceso igualitario por regiones, perspectivas interculturales y de justicia educativa, e incluir el subsistema particular pagado.
- Evaluación de la FC: Incluir la evaluación de impacto de las acciones formativas.
- Implementar una evaluación auténtica y formativa del desarrollo profesional.
- Considerar la valoración objetiva de la FC en el portafolio docente.

Tales propuestas generales y sugerencias específicas para que produzcan la incidencia esperada debe ser acompañadas por pilotajes e implementaciones escalables con base en estudios longitudinales, utilizando diseños mixtos con foco en el aprendizaje profesional docente y contar con una narrativa nacional y estrategia programática que trascienda gobiernos coyunturales y transforme a la Educación y la Pedagogía en motores del progreso cultural, social y económico del país.

5. A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES

El presente documento analiza los antecedentes contextuales, los desafíos de implementación, el Rol del Estado y las tensiones que inciden en la atracción, formación y carrera docente a una década de la implementación de la Ley de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20.903), que ha pretendido articular la atracción, formación y el desarrollo del talento pedagógico en función de la eficacia y evaluación de sus desempeños evidenciando los rezagos en sus formas de implementación, siendo la inexistencia de una arquitectura articulada y sostenible entre atracción, formación, desarrollo con base en la investigación educativa y el estudio de la transferencia a nivel de aula una de las propuestas más razonadas en este trabajo, junto a la generación de confianza en los agentes educativos y hacia la autonomía y el profesionalismo del profesorado. Se examinan las limitaciones de las políticas vigentes y los efectos de una lógica evaluativa punitiva que debilita el agenciamiento y las trayectorias profesionales del profesorado. Finalmente, se proponen orientaciones a nivel de política pública, territorial e institucional para avanzar hacia un sistema articulado, sostenible y formativo de desarrollo profesional docente.

REFERENCIAS

Aguerrondo, I. (2003). *Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente*. Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/exr/qdisclaim.htm

Araujo, K., Osandón, L., Moreno, C. y Doren, D. (2025). *Asesoría y acompañamiento para la actualización del modelo de formación para el desarrollo profesional docente y directivo del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP [Documento de trabajo]*. Núcleo Interuniversitario Multidisciplinar: Individuos, Lazo Social y Asimetrías de Poder, Universidad de Santiago de Chile.

Caiceo, J. (1999). *Historia del CPEIP. Ministerio de Educación*. https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/18928/historia_cpeip.pdf?sequence=1

Caiceo, J. (2023). "Políticas públicas sobre financiamiento de la educación superior en Chile: 1970-2020". *Foro de Educación*, 21(2), 23-44. DOI: https://doi.org/10.14516/fde.1189

Ley N° 20.903 (2016, 4 abril). "Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente". *Diario Oficial de la República de Chile*.

Ley N° 21.625 (2023, 24 de octubre). "Establece Sistema Único de Evaluación Docente". *Diario Oficial de la República de Chile*.

García Y. Herrera J., García M. y Guevara G. (2015). "La cultura profesional docente colaborativa. Categorías de análisis". *Humanidades Médicas*, 15(3), 474-485. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202015000300006&lng=es&tlng=es.

Muñoz, M. y Garay, F. (2015). "La investigación como forma de desarrollo profesional docente: Retos y perspectivas". *Estudios pedagógicos*, 41(2), 389-399. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052015000200023

Neut, P. y Doren, D. (2025). *Análisis de la discusión mediática y política sobre trayectoria docente y apoyos formativos [Documento de trabajo]*. Núcleo Interuniversitario Multidisciplinar. Individuos, Lazo Social y Asimetrías de Poder, Universidad de Santiago de Chile.

Ruffinelli A. (2016). "Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización". *Estudios pedagógicos*, 42(4), 261-279. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000500015

Ruffinelli A. (2025). *Marco Normativo del Desarrollo Profesional Docente y sus implicancias para la formación continua del profesorado y el desarrollo de las trayectorias profesionales. [Documento de trabajo]*. Núcleo Interuniversitario Multidisciplinar: Individuos, Lazo Social y Asimetrías de Poder, Universidad de Santiago de Chile.

Vergara, M., Arias, P. y Villarroel, T. (2021). "Proyecto de ley de pedagogías: Efectos en la admisión y déficit docente. Proyecto de ley que modifica los requisitos de ingreso a carreras de Pedagogía establecidos en el artículo 27 bis de la Ley N° 20.129 y en el artículo trigésimo sexto transitorio de la Ley N° 20.903". *Boletín*, 14, 151-154.

4. CREACIÓN DEL PRIMER TÍTULO PROFESIONAL DE ESPECIALISTA EN PSICOLOGÍA JURÍDICA EN CHILE: INNOVACIÓN Y NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL

María Isabel Salinas Chaud
Departamento de Psicología
Universidad de Chile
misalinas@u.uchile.cl

Decio Mettifogo Guerrero
Departamento de Psicología
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6168-0877
dmettifo@uchile.cl

Elías Escaff Silva
Departamento de Psicología
Universidad de Chile
eescaff@gmail.com

RESUMEN EJECUTIVO

En Chile, la formación en psicología jurídica presenta deficiencias estructurales que repercuten directamente en la calidad de las intervenciones en el sistema de justicia. Actualmente, basta con poseer el título profesional de psicólogo para actuar como perito judicial, sin que exista una especialización acreditada ni mecanismos sistemáticos de fiscalización[48]. Esta ausencia de regulación ha propiciado una oferta privada de capacitaciones no estandarizadas, que operan sin controles de calidad y con metodologías dispares[49]. A ello se suma la falta de formación práctica supervisada: los programas de posgrado existentes, de carácter teórico-profesionalizante, no garantizan la corrección de errores

48 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

49 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). “Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos”. *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

técnicos ni la construcción de competencias aplicadas en contextos reales[50]. Estas falencias han derivado en informes periciales con baja rigurosidad técnica y metodológica, con el consiguiente riesgo de errores resolutivos que afectan la toma de decisiones judiciales críticas y generan desconfianza en la labor pericial (Araneda & Seisdedos, 2019). En suma, la carencia de estándares, supervisión y formación práctica ha instalado un escenario de desregulación en la psicología jurídica nacional, con consecuencias institucionales y jurídicas que afectan la protección de derechos.

Frente a este diagnóstico, la Universidad de Chile propone la creación del Título de Profesional Especialista en Psicología Jurídica, un programa pionero en el país que combina formación práctica, supervisión constante y un enfoque interdisciplinario, con énfasis en derechos humanos y perspectiva de género[51]. A diferencia de magísteres o diplomados, este programa articula la enseñanza teórica con la inserción temprana en escenarios profesionales reales, incluyendo la elaboración, defensa y exposición de informes periciales, intervenciones con víctimas de violencia y estrategias de reinserción social. Asimismo, se implementará en alianza con instituciones clave del sistema judicial, como el Nuevo Servicio de Reinserción Social, servicios especializados en infancia, SernamEG y Tribunales de Familia.

En el ámbito de la reinserción social, el programa busca superar prácticas estigmatizantes y sesgos implícitos que, en ocasiones, asumen la peligrosidad permanente de los adolescentes infractores de ley penal, desconociendo el enfoque integrador y rehabilitador de la Ley 20.084. Para ello, se promoverá la formación de profesionales capaces de evaluar de manera individualizada las trayectorias de vida, utilizando instrumentos validados y metodologías consistentes que permitan medir el impacto real de las intervenciones en la reducción del riesgo de reincidencia y en procesos de integración social. De esta forma, se pretende sustituir la actual dispersión metodológica de los programas por un trabajo basado en evidencia, con profesionales capacitados en mediación, trabajo comunitario y abordajes restaurativos respetuosos del interés superior de los NNA, centrándose como foco en el sujeto de atención.

En cuanto a la atención a víctimas, la propuesta contempla el desarrollo de competencias en modelos victimológicos que superen la confusión frecuente entre enfoques clínicos y victimológicos. Ello implica una formación sólida en evaluación de daño psíquico, diferenciación entre malestar adaptativo y daño estructural, así como en el diseño de protocolos integrales que aseguren un acompañamiento en el proceso de resignificación adecuado. Además, se fortalecerá la coordinación interinstitucional, evitando duplicidad de entrevistas y promoviendo una atención más eficiente y respetuosa de los derechos de las personas afectadas por delitos.

Esta propuesta contribuirá a elevar la calidad técnica de los peritajes psicológicos, reduciendo errores resolutivos y fortaleciendo la confianza en la administración de justicia. Además, al profesionalizar el rol del psicólogo jurídico bajo parámetros éticos y metodológicos estandarizados, el programa permitirá dar respuesta a las nuevas demandas legislativas en infancias, género y reinserción social, aportando a la consolidación de una justicia más equitativa y con enfoque de derechos. Su implementación no solo beneficiará la formación profesional, sino también a las instituciones públicas y, sobre todo, a las personas cuyos derechos y procesos de vida dependen de evaluaciones psicojurídicas confiables y de calidad.

CONTEXTO

La labor de los psicólogos en contextos judiciales es crucial: por ejemplo, en Tribunales de Familia sus peritajes a menudo son determinantes para que un juez decida quitar la custodia a un progenitor o enviar a un niño a una residencia de protección[52]. Sin embargo, estos profesionales operan en Chile sin regulación alguna; no existe una norma que los certifique ni autoridad que fiscalice su idoneidad técnica o ética[53].

En la práctica, cualquier psicólogo titulado puede actuar como perito ante los tribunales sin necesidad de acreditaciones adicionales ni especialización formal en el área jurídico-forense[54]. La lista oficial de peritos psicológicos del Poder Judicial, mantenida por las Cortes de Apelaciones, apenas exige presentar el currículum, el certificado de título profesional y acreditar cinco años de experiencia, sin requerir formación específica en psicología jurídica. Esto implica una carencia de estandarización en las competencias: no hay requisitos uniformes sobre conocimientos

50 Duce, M. (2018). “Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: Antecedentes comparados y locales para iniciar el debate”. *Revista Ius et Praxis* 24(2), 223-262. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000200223

51 Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile (2024). https://facso.uchile.cl/postgrados/229582/psicologia-juridica

52 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). “Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos”. *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

53 Duce, M. (2018). “Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: Antecedentes comparados y locales para iniciar el debate”. *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 223-262. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000200223

54 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

forenses, metodologías evaluativas ni entrenamiento especializado antes de que un profesional empiece a ofrecer peritajes en causas legales.

El resultado de esta falta de estandarización y control resulta en una amplia variabilidad en la calidad de las pericias psicológicas presentadas ante la justicia. Diversos reportes han evidenciado serias deficiencias técnicas en informes periciales. Por ejemplo, un estudio diagnóstico detectó que, especialmente en evaluaciones por delitos sexuales, la ausencia de protocolos metodológicos claros lleva al uso de instrumentos de análisis sin validación adecuada y a la elaboración recurrente de informes con graves falencias[55]. Investigaciones periodísticas también han revelado inconsistencias y malas prácticas: en 2016 se descubrió que algunos peritos privados incluían en sus antecedentes credenciales académicas infladas o incompletas (como posgrados no finalizados), lo que no les impidió figurar en los registros oficiales y actuar ante tribunales[56]. Asimismo, con frecuencia los informes psicológicos carecen de rigor científico, omitiendo pasos básicos como grabar las entrevistas o explicar claramente la base técnica de sus conclusiones[57]. Esto tiene consecuencias potencialmente gravísimas: peritajes deficientes o sesgados pueden entregar información errónea a los jueces, influyendo negativamente en las sentencias (los llamados "errores resolutivos" en la administración de justicia) y vulnerando derechos de las personas involucradas.

Un factor que agrava el problema es la brecha entre la alta demanda de peritajes y la capacidad de respuesta del sistema público. Organismos estatales como el Servicio Médico Legal (SML) y los equipos de diagnóstico ambulatorio (dependientes del servicio de protección especializada de infancia y adolescencia) no dan abasto para cubrir todas las evaluaciones requeridas, enfrentando sobrecarga laboral y recursos limitados[58]. Esta insuficiencia abrió un amplio espacio para que peritos privados ofrezcan sus servicios en el mercado, muchas veces con excelentes réditos económicos, pero sin garantías de calidad. No existe tampoco una regulación de aranceles, por lo que los costos que cobran estos peritos particulares varían enormemente (desde sumas moderadas hasta montos que superan el millón de pesos por evaluación) sin que haya un piso ni techo tarifario establecido[59]. La consecuencia es doble: por un lado, la falta de control permite la incorporación de profesionales sin la preparación mínima adecuada al sistema, y por otro, el acceso a peritajes de calidad puede depender de los recursos económicos de las partes, generando inequidades en el acceso a la justicia[60].

Históricamente, la situación se fue gestando al calor de reformas judiciales que aumentaron la necesidad de peritajes psicológicos sin desarrollar a la par un marco regulatorio para ellos. La creación de los Tribunales de Familia en 2005 y la adopción de un sistema oral y acusatorio en lo penal generaron un crecimiento sostenido en la utilización de pruebas periciales. Solo en materia de familia, el número de casos ingresados casi se duplicó entre 2008 y 2014. En particular, la Ley 20.680 de 2013 (que equiparó derechos de padre y madre en custodia y visitas) potenció la litigación por cuidado de hijos, aumentando la demanda de informes psicológicos que acreditaran la idoneidad parental. Sin embargo, las normativas procesales no evolucionaron acorde a este cambio. La ley de Tribunales de Familia de 2005 no estableció estándares claros para los peritos y se limitó a conservar un registro heredado del sistema antiguo, sin actualizar requisitos de acreditación. El resultado fue un vacío reglamentario: cualquiera que cumpliera con el título de psicólogo y algunos años de experiencia podía incorporarse como perito, en un contexto de creciente demanda y escasa supervisión.

A nivel operativo, tampoco existieron mecanismos efectivos de control de calidad en el actuar cotidiano. La ley faculta al juez para evaluar la objetividad e idoneidad de los peritos durante la audiencia[61], pero en la práctica este filtro rara vez se aplica rigurosamente. Un estudio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) ya advirtió en 2010 que en ninguna de las audiencias observadas se discutió la idoneidad del perito presentado como prueba. Abogados litigantes confirmaron posteriormente que esta etapa de verificación suele ser un mero trámite formal que no impide la incorporación de peritajes de dudosa calidad. De hecho, la norma impide solicitar la inhabilitación de un perito en

55 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

56 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). "Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos". *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

57 Duce, M. (2018). "Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: Antecedentes comparados y locales para iniciar el debate". *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 223-262. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000200223

58 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). "Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos". *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

59 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

60 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). "Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos". *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

61 Duce, M. (2018). "Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: Antecedentes comparados y locales para iniciar el debate". *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 223-262. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000200223

juicios de familia o penales (a diferencia del ámbito civil), lo que deja como única vía impugnar sus conclusiones durante el juicio mismo. En consecuencia, profesionales con formación insuficiente han podido participar como peritos sin un escrutinio previo exhaustivo. Magistrados de familia reconocen que hoy la opinión de los peritos es vital para resolver casos complejos, pero que hace falta mayor formación tanto para los peritos como para los propios jueces y abogados a fin de poder valorar críticamente esos informes[62].

Otro elemento que explica la problemática es la fragmentación de las normas aplicables. La regulación sobre peritajes psicológicos se encuentra dispersa y ambigua, con diferencias entre los procedimientos de familia, penal y civil. Por ejemplo, mientras en la justicia reformada de familia y penal se optó por no exigir acreditaciones específicas ni habilitación formal de los peritos, en el antiguo sistema civil sí se contemplaba la posibilidad de inhabilitarlos por causales definidas. Esta disparidad normativa ha dificultado establecer criterios uniformes de admisibilidad y calidad para la prueba pericial. La propia Corte Suprema ha señalado la "fragmentariedad" de la regulación actual sobre peritos y la falta de claridad respecto al alcance obligatorio de definiciones legales propuestas en recientes intentos de reforma[63].

La magnitud del problema ha quedado en evidencia en diagnósticos oficiales. En 2017, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema realizó el primer estudio integral sobre el sistema de peritajes en Chile, identificando múltiples falencias. El informe señaló la ausencia de un diagnóstico general previo y destacó debilidades en varios planos: vacíos de diseño normativo, insuficiente formación de los peritos, deficiente control ético y profesional de su desempeño, y ausencia de comunidades disciplinarias sólidas junto con un escaso peso de los colegios profesionales en este campo[64]. Estas limitaciones, subrayó el estudio, afectan directamente el funcionamiento de la justicia e incluso la igualdad ante la ley, ya que el acceso a peritajes de calidad suele ser costoso y, a falta de estándares comunes, los tribunales pueden otorgar un peso decisivo a informes de valor técnico desigual.

62 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

63 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

64 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

Frente a ese diagnóstico, se han planteado diversas iniciativas para abordar las falencias detectadas. El estudio de la Corte Suprema recomendó, entre otras medidas, reanudar la postergada reforma procesal civil para actualizar las reglas probatorias, implementar un sistema en línea que permita evaluar constantemente el desempeño de los peritos, reforzar la formación de jueces, abogados y peritos en materia pericial, y estrechar la colaboración entre el Poder Judicial, las comunidades académicas y los colegios profesionales para mejorar el control y la supervisión del ejercicio pericial[65]. En línea con estas propuestas, en 2022 ingresó al Senado un proyecto de ley destinado a regular la actividad de los peritos judiciales, incluyendo definiciones explícitas del "psicólogo forense" y del "peritaje psicológico", y estableciendo la posibilidad de excluir a peritos que incurran en deficiencias graves en sus informes[66]. Dicho proyecto (impulsado por senadores de diversas bancadas) refleja el consenso transversal sobre la necesidad de contar con un marco normativo más exigente para los peritos. A nivel administrativo, el Poder Judicial ha continuado elaborando listados bienales de peritos y ha reconocido la urgencia de contar con sistemas de evaluación de su desempeño, aunque todavía sin un mecanismo institucionalizado de fiscalización permanente.

Desde el ámbito académico y profesional se ha intentado suplir en parte la carencia de especialización. Universidades chilenas comenzaron a ofrecer hace años diplomados y magísteres en Psicología Jurídica y Forense para brindar formación adicional a psicólogos interesados en el área. No obstante, estos programas de posgrado, de carácter voluntario, no lograron estandarizar la práctica ni asegurar una cobertura suficiente de especialistas entrenados en el sistema.

La relevancia de intervenir en este problema radica en que la calidad de las pericias psicológicas incide directamente en la administración de justicia y en la protección de derechos fundamentales. Un sistema de peritaje deficiente puede traducirse en decisiones judiciales equivocadas o injustas, afectando la vida de personas y familias. Informes psicológicos mal realizados o sesgados pueden llevar a separaciones arbitrarias de niños de sus cuidadores o, inversamente, a dejar sin protección a víctimas de abuso. Del mismo modo, en el ámbito penal, una evaluación pericial incorrecta podría contribuir a condenar a un inocente o a no identificar adecuadamente los factores de riesgo de un imputado.

65 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

66 Senado de Chile (2022). *Proyecto de ley que regula el ejercicio de peritos en el sistema de justicia*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl

En este marco, cobran especial relevancia dos áreas donde la falta de regulación y formación especializada tiene efectos directos: la reinserción social y la atención a víctimas. En cuanto a la reinserción, la ausencia de metodologías consistentes y la carencia de instrumentos validados generan programas fragmentados que no logran reducir de manera efectiva los riesgos de reincidencia. Muchas intervenciones operan desde supuestos punitivos o con profesionales sin competencias en mediación y trabajo comunitario, lo que dificulta garantizar el enfoque educativo y de oportunidad de integración social que la Ley 20.084 establece para adolescentes infractores. La falta de protocolos sistemáticos y de formación en acompañamiento socioeducativo deriva en prácticas poco individualizadas, que pueden vulnerar el interés superior de niños, niñas y adolescentes. Cabe destacar el aporte de la ley 21.527, que establece como un principio fundamental el de la especialización, lo que plantea desafíos para hacerlo efectivo.

En materia de atención a víctimas, la situación es igualmente crítica. La confusión entre enfoques clínicos y victimológicos conduce a diagnósticos imprecisos del daño psíquico, con riesgo de confundir reacciones adaptativas con afectaciones estructurales. A ello se suma la débil coordinación interinstitucional: Fiscalía, programas reparatorios y tribunales suelen trabajar de manera desarticulada, lo que provoca duplicidad de entrevistas, desgaste emocional y victimización secundaria. La carencia de un marco victimológico robusto y de protocolos unificados impide ofrecer una atención integral y basada en estándares internacionales de derechos humanos.

Desde una perspectiva de equidad, es problemático que solo quienes cuentan con recursos para costear peritajes privados de calidad puedan acceder a evaluaciones adecuadas en ámbitos tan sensibles como la reinserción o la reparación del daño a víctimas, mientras que los sectores más vulnerables dependen de un sistema público fragmentado y sobrecargado.

En el contexto actual de Chile, marcado por demandas ciudadanas de mejora institucional y por reformas orientadas a fortalecer los derechos humanos (como la protección especializada de la niñez, la reinserción social juvenil y la atención a víctimas de violencia de género), resulta imperativo contar con psicólogos jurídicos altamente capacitados, regulados y acreditados que aporten con rigor científico al quehacer judicial.

ANÁLISIS DE POLÍTICA: FORMACIÓN DE PSICÓLOGOS JURÍDICOS EN CHILE

La literatura especializada y periodística coincide en señalar que en Chile no existe una regulación específica que certifique o fiscalice la formación de peritos psicólogos. Por ejemplo, Jara y Albert[67] documentan las graves deficiencias del sistema de peritos de los Tribunales de Familia, advirtiendo que en la práctica estos profesionales operan sin regulación: no hay norma que los certifique ni nadie que fiscalice su idoneidad. Asimismo, un informe de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema[68] detectó una ausencia de estándares normativos e institucionales claros, junto con debilidades de formación y desempeño de los actores del sistema. Esta misma fuente recomienda reforzar la capacitación de jueces, litigantes y peritos, e impulsar la colaboración entre el Poder Judicial y las organizaciones profesionales para mejorar la supervisión del ejercicio pericial. Por su parte, la revisión legislativa del Congreso confirma que los registros de peritos están dispersos por cada Corte de Apelaciones sin un padrón unificado, y apunta que no existen instancias de fiscalización de la actividad pericial[69]. En síntesis, no hay un marco legal ni institucional robusto que estandarice quién puede actuar como psicólogo forense ni bajo qué criterios de formación y ética.

Esta falta de regulación estructural se traduce en brechas formativas y técnicas críticas. En el ámbito educativo, la oferta nacional se limita a algunos magísteres y diplomados con fuerte énfasis teórico, mientras que existen pocos espacios formales de especialización práctica. El formulario oficial de creación del nuevo Título de Especialista en Psicología Jurídica de la Universidad de Chile apunta que esta ausencia de especialización formal ha gestado las condiciones para la desregulación del sistema en todas sus vertientes. Como resultado, ha proliferado un mercado de cursos privados sin estándares de calidad rigurosos. Sin un mínimo común de capacitación, pueden ingresar al sistema profesionales sin la formación técnica adecuada, lo que genera prácticas profesionales inconsistentes e imprecisas. Estas deficiencias técnicas alimentan errores críticos en la justicia: los autores de la propuesta de la Universidad de Chile alertan que equivocaciones en peritajes pueden conducir a entregar información equivocada a quienes toman las decisiones, esto es a los jueces de la República[70]. Éticamente, también se observan abusos de rol (conflictos de interés, irregularidades en presentación de antecedentes) que una supervisión deficiente no corrige. En resumen, la formación actual carece de estandarización procedi-

67 Jara, M. y Albert, C. (2016, 30 de agosto). “Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos”. *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

68 Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direccion-deestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

69 Truffello, P. y Guerra, P. S. (2024). *La prueba de peritos y el meta peritaje: Aspectos generales de su regulación y aplicación en Chile*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

70 Salinas, M. (2009). *Teoría y práctica psicológica en el ámbito jurídico: hacia una definición del (los) concepto(s) de psicología jurídica*. Tesis doctoral. Universidad de Chile.

mental y metodológica, como se fundamenta desde lo académico, y por ende no prepara sistemáticamente a los psicólogos para identificar y corregir sesgos o limitaciones propias de la práctica forense, que comprende también la intervención victimológica en casos judicializados y diagnósticos precisos en casos de reinserción social juvenil y de adultos.

En este último punto, la falta de formación especializada afecta con particular gravedad a dos ámbitos sensibles. Por un lado, los programas de reinserción social operan con metodologías dispares y escasa evidencia empírica, lo que se traduce en intervenciones fragmentadas y poco efectivas para reducir la reincidencia. Con frecuencia, se observa que psicólogos formados en clínica son incorporados sin competencias en mediación comunitaria o justicia restaurativa, lo que dificulta responder al enfoque educativo y de oportunidad que la Ley 20.084 consagra para adolescentes infractores. La ausencia de instrumentos validados y de protocolos de seguimiento limita la posibilidad de medir el impacto real de estas intervenciones, generando un panorama de desconfianza en su efectividad. Por otro lado, en el campo de la atención a víctimas, la confusión entre enfoques clínicos y victimológicos ha producido evaluaciones poco precisas del daño psíquico, duplicidad de entrevistas y, en ocasiones, victimización secundaria. La falta de protocolos unificados y de coordinación interinstitucional entre Fiscalía, programas reparatorios y tribunales impide garantizar una atención integral y respetuosa de los derechos humanos, especialmente en casos de violencia de género y delitos sexuales.

En el ámbito internacional existen experiencias más avanzadas en la profesionalización de la Psicología Jurídica. Por ejemplo, en España el Colegio Oficial de Psicólogos cuenta con un programa de acreditación nacional para psicólogos forenses/jurídicos: exige una formación teórico-práctica extensa, la presentación de informes evaluados y la defensa ante un tribunal colegiado. Este modelo obligaría a uniformar criterios y garantizar competencias mínimas (Rospide, 2015). En Colombia, el Estado exige certificación oficial a los peritos forenses (a través del Instituto de Medicina Legal) y el Colegio Colombiano de Psicólogos mantiene un listado oficial de peritos con formación especializada en psicología jurídica y forense. Estas referencias muestran que otros países han buscado asegurar la idoneidad profesional mediante acreditación formal, un requisito aún ausente en Chile.

Frente a este diagnóstico, el nuevo programa de Título Profesional Especialista en Psicología Jurídica de la Universidad de Chile propone varios mecanismos para subsanar las brechas detectadas. En primer lugar, enfatiza la práctica clínica supervisada y continua: desde el primer año los estudiantes trabajan en campos clínicos directos bajo supervisión académica, y el plan incluye tres cursos de Campo Clínico (I, II, III). Tal enfoque de formación intensiva responde exactamente a la necesidad señalada de competencias de especialización a través de la práctica supervisada, que el documento oficial identifica como único camino para corregir errores profesionales en el tiempo[71]. En segundo lugar, el programa es interdisciplinario: se dicta conjuntamente desde los departamentos de Psicología y la Facultad de Derecho, y el currículum incluye cursos de derecho penal, de familia, de sistemas penitenciarios, además de criminología y victimología. Esto articula el saber psicológico con el normativo, tal como requiere el trabajo psicojurídico, y fortalece el trabajo en equipo entre psicólogos, jueces y abogados.

Tercero, la perspectiva de género y derechos humanos está integrada de modo explícito. El programa propone formar a los profesionales desde una matriz de género y derechos humanos. Se imparten asignaturas dedicadas a esta área: entre ellas, un curso de Derechos Humanos y Violencias y otro de Violencia de Género: Marco Jurídico y Abordaje Psicológico, así como contenidos sobre victimología y política de género. Esta orientación responde a la emergencia de nuevas demandas sociales: por ejemplo, la reciente política nacional de igualdad de género abre un nuevo espacio de intervención a la psicología que requiere especialistas en psicología victimológica con enfoque de género.

Un cuarto eje central del programa será precisamente la atención a víctimas y la reinserción social. En este campo, los estudiantes desarrollarán competencias específicas para la evaluación del daño psíquico con base victimológica, la prevención de la victimización secundaria y la articulación intersectorial en contextos judicializados. Asimismo, la formación en reinserción social contempla el diseño y ejecución de planes de intervención individualizados para adolescentes y adultos en conflicto con la ley penal, con énfasis en justicia restaurativa, uso de instrumentos validados y acompañamiento comunitario. De este modo, se busca responder a las críticas actuales de dispersión metodológica y falta de evidencia empírica, instalando estándares que fortalezcan la confianza pública en las medidas de reinserción y en la atención integral a víctimas.

Finalmente, el programa busca estandarizar criterios técnicos, éticos y metodológicos. Se busca desarrollar competencias que impliquen la escrituración de informes diagnósticos y periciales y la exposición oral de los mismos estructurados según normativas vigentes. El énfasis en la supervisión constante crea un sistema de evaluación que mide las competencias del estudiante y garantiza la mantención del saber en el tiempo. Esto contrasta con los magísteres actuales, que son de corte académico y no centran su formación en corregir errores prácticos aun cuando se declaren profesionalizantes. De esta forma,

71 Salinas, M. (2009). *Teoría y práctica psicológica en el ámbito jurídico: hacia una definición del (los) concepto(s) de psicología jurídica*. Tesis doctoral. Universidad de Chile.

el TPE de la Universidad de Chile intenta establecer un estándar nacional de calidad: al graduarse, los psicólogos habrán recibido una formación intensiva con criterios homogéneos.

En conjunto, la iniciativa de la Universidad de Chile actúa como respuesta a las deficiencias técnicas, metodológicas y éticas señaladas: incorpora campos clínicos supervisados, contenidos interdisciplinarios, ejes de género y derechos humanos y pautas metodológicas uniformes, al tiempo que integra como ejes prioritarios la atención a víctimas y la reinserción social. Con ello, contribuye a llenar el vacío formativo y ético del sistema actual, introduciendo en el país un modelo de especialización formal que podría servir de base para futuras regulaciones oficiales.

PROYECCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

El primer paso para diseñar una política pública integral en esta área ya lo dio la Universidad de Chile con la creación del primer Título Profesional de Especialista en Psicología Jurídica. Lo que se proyecta a partir de su implementación es:

- Promover la creación de un marco normativo que exija formación especializada y acreditada en psicología jurídica para ejercer como perito judicial. Esta medida busca abordar la pregunta central sobre quién puede ejercer como psicólogo forense en el sistema chileno, proponiendo que solo quienes cuenten con una formación sistemática y evaluada, como el nuevo Título Profesional Especialista, puedan ser incorporados a los registros oficiales de peritos. Implica modificar leyes clave como la de Tribunales de Familia y establecer un registro único nacional de peritos acreditados, lo que permitirá garantizar estándares mínimos y reducir errores resolutivos en causas críticas.

- Asegurar financiamiento público sostenido para programas de formación especializada como el propuesto por la Universidad de Chile. Dado que muchas veces el acceso a educación avanzada está condicionado por factores económicos, es fundamental garantizar becas, fondos concursables y convenios institucionales que permitan que psicólogos/as del sector público o de regiones alejadas puedan especializarse. De otra forma se corre el riesgo de que la formación se concentre en élites urbanas y que se mantenga la desigualdad en la calidad profesional.

- Establecer alianzas estratégicas entre universidades e instituciones del sistema judicial y de protección de derechos para el desarrollo de campos clínicos supervisados en provincias. Estas alianzas deben incluir dispositivos de atención a víctimas y programas de reinserción social, de manera que los estudiantes se formen en contextos reales, con diversidad territorial y poblacional, asegurando pertinencia cultural y acceso equitativo a una atención especializada.

- Implementar un sistema nacional de monitoreo y evaluación del ejercicio pericial, para asegurar que los peritos mantengan su idoneidad en el tiempo. Una respuesta concreta es crear una plataforma en línea que registre, evalúe y retroalimente la calidad de los informes presentados ante tribunales. Esto permitiría detectar falencias recurrentes, implementar mejoras continuas y vincular la acreditación a estándares técnicos verificables. Los protocolos de seguimiento deben abarcar tanto pericias en causas penales y de familia como diagnósticos en reinserción social y evaluaciones victimológicas.

- Conformar un comité técnico interdisciplinario encargado de establecer estándares metodológicos, éticos y formativos para la psicología jurídica. Frente a la pregunta sobre cómo garantizar una práctica homogénea, basada en evidencia y de calidad en todo el país, esta medida busca que se desarrollen guías claras de actuación profesional, criterios uniformes para la elaboración de informes periciales y protocolos diferenciados según materia (penal, familia, civil). En particular, se deben generar estándares específicos para diagnósticos de daño psíquico en víctimas y para planes de intervención individualizados en reinserción social, fortaleciendo así la coherencia entre instituciones y territorios.

- Diseñar e implementar programas obligatorios de formación para jueces, fiscales, defensores y abogados en torno al uso, valoración y límites del peritaje psicológico. No siempre los operadores jurídicos saben interpretar adecuadamente un informe psicojurídico. Se propone una formación cruzada que les permita comprender los alcances del rol del perito, identificar sesgos o errores y evaluar críticamente la calidad de las pericias, evitando así fallos judiciales basados en evidencia débil o mal comprendida. Un módulo específico debiera abordar la victimología aplicada y la reinserción social, de modo que el sistema de justicia en su conjunto adquiera un manejo informado y responsable de estas áreas especialmente sensibles.

REFERENCIAS

Araneda, F. y Seisdedos, L. (2019). *Propuesta de pauta de evaluación de validez de pericias psicológicas en habilidades parentales*. Memoria de título, Universidad de Chile.

Dirección de Estudios de la Corte Suprema (2017). *Peritaje en Chile: Informe con principales resultados del estudio diagnóstico de los sistemas de peritajes en Chile*. https://direcciondeestudios.pjud.cl/estudio-acerca-de-los-peritajes-en-chile-diagnostico-propuestas-y-recomendaciones

Duce, M. (2018). "Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: Antecedentes comparados y locales para iniciar el debate". *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 223-262. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000200223

Jara, M. & Albert, C. (2016, 30 de agosto). "Tribunales de Familia: Las graves deficiencias del sistema de peritos". *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos

Universidad de Chile (2024). *Formulario creación programa de título de profesional especialista en Psicología Jurídica (Documento oficial)*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Rospide, C. G. (2015, 6 de abril). *La psicología jurídica en Chile*. Pensamiento Penal.

Salinas, M. (2009). *Teoría y práctica psicológica en el ámbito jurídico: hacia una definición del (los) concepto(s) de psicología jurídica*. Tesis doctoral. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/105768

Senado de Chile. (2022). *Proyecto de ley que regula el ejercicio de peritos en el sistema de justicia*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl

Truffello, P. y Guerra, P. S. (2024). *La prueba de peritos y el meta peritaje: Aspectos generales de su regulación y aplicación en Chile*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

VIII. INFANCIA Y JUVENTUD

Las infancias y juventudes constituyen una dimensión estratégica del desarrollo social y territorial. Su bienestar, participación y ejercicio de derechos inciden directamente en la sostenibilidad de las sociedades y en la cohesión democrática. En un contexto marcado por incertidumbre global, transformaciones culturales y aceleración tecnológica, reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos activos —capaces de incidir en las decisiones que afectan su vida cotidiana— es una condición esencial para la construcción de futuros más justos e inclusivos. Su participación no solo responde a un mandato ético, sino que amplía la pertinencia, la innovación y la efectividad de las políticas públicas, fortaleciendo la resiliencia de los territorios.

Históricamente, las políticas dirigidas a estos grupos se han caracterizado por su fragmentación y por un enfoque centrado en la protección o la asistencia, más que en el reconocimiento de su agencia. Este marco restringido ha limitado la capacidad de las instituciones para incorporar las voces y experiencias de la infancia y juventud en la formulación de políticas, reduciendo el impacto de las intervenciones y perpetuando brechas en participación, desarrollo socioemocional y ciudadanía activa. La ausencia de mecanismos sostenidos y articulados entre sectores dificulta la creación de políticas integrales, generando respuestas parciales frente a desafíos complejos.

La línea de investigación Infancia y Juventud del CLIPP busca revertir esta tendencia mediante un enfoque integral de derechos, ciudadanía activa y corresponsabilidad social. Su propósito es generar conocimiento que vincule a jóvenes e instituciones en torno a las transformaciones territoriales, los impactos del entorno digital, las trayectorias vitales y los riesgos sociales emergentes. La línea combina metodologías cualitativas y cuantitativas, estudios de caso y análisis territorial con plataformas de participación digital, promoviendo la co-creación intergeneracional y el fortalecimiento del rol de niñas, niños y adolescentes como agentes de innovación social y comunitaria.

"Participación de la niñez y adolescencia en procesos de política: recomendaciones para la esfera pública" fue elaborado por Mahía Saracostti y Carlos Andrade, académicos del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y codirectores de la Cátedra UNESCO: Bienestar de la Niñez y Juventud,

Educación y Sociedad. Este documento propone recomendaciones orientadas a fortalecer la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de política, entendida como un derecho fundamental que articula otros derechos y contribuye a la cohesión social y al bienestar socioemocional. Su aporte central radica en identificar y superar barreras estructurales, culturales y territoriales, promoviendo mecanismos permanentes, intersectoriales y vinculantes que permitan la efectiva incorporación de las infancias en la toma de decisiones públicas. En diálogo con otros *policy briefs* del capítulo, este trabajo subraya la importancia de situar a la niñez y adolescencia como actores clave en la construcción de políticas inclusivas y democráticas, consolidando un enfoque basado en derechos en la esfera pública.

"Orientaciones para el trabajo de reparación de niños, niñas y adolescentes víctimas de violación de derechos bajo tutela estatal", desarrollado por Matías Marchant Reyes, Camilo Morales Retamal y María Elena Acuña Moenne, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, aborda la violencia institucional sufrida por niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) bajo la tutela del Estado, tanto en dispositivos de administración directa como en organismos colaboradores y coayudantes. Reconocida a nivel nacional e internacional desde la creación del Servicio Nacional de Menores (SENAME), la propuesta entrega directrices para fortalecer el enfoque de reparación y cuidado.

"El sentido de un Observatorio de Niñez de Fundación Colunga", elaborado por Paloma del Villar Tagle, Arturo Celedón de Andraca y Samanta Alarcón, del Observatorio de Niñez de Fundación Colunga, describe cómo la Fundación y sus aliados impulsaron un salto cualitativo: construir un observatorio independiente que articule datos robustos, marcos conceptuales claros y estrategias de comunicación efectivas. Inspirado en experiencias internacionales como Kids Count en Estados Unidos y Observatoire des tout-petits en Quebec, el Observatorio busca ser un puente entre evidencia y acción, situando el bienestar de la niñez en el centro del modelo de desarrollo del país y promoviendo la colaboración entre sociedad civil, academia y Estado para generar evidencia e incidencia sostenida en políticas de infancia.

1. PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN PROCESOS DE POLÍTICA: RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

Mahía Saracostti Schwartzman
Departamento de Trabajo Social
Directora de la Cátedra UNESCO: Bienestar de la Niñez y Juventud, Educación y Sociedad
Universidad de Chile
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9673-5727
mahia.saracostti@uchile.cl

Carlos Andrade Guzmán
Académico del Departamento de Trabajo Social
Codirector de la Cátedra UNESCO: Bienestar de la Niñez y Juventud, Educación y Sociedad
Universidad de Chile
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4150-032X
carlos.andrade@uchile.cl

1. PARTICIPACIÓN INFANTIL EN PROCESOS DE POLÍTICA: IDENTIFICANDO BRECHAS EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS VOCES DE LAS NIÑECES

La situación de la niñez y adolescencia en Chile en 2025 presenta avances relevantes, pero también desafíos estructurales que exigen una respuesta urgente y coordinada. Según el Índice de Bienestar Infantil 2025 de UNICEF, el país ha mejorado en indicadores de acceso a educación y salud, pero persisten brechas significativas en bienestar emocional, participación y equidad territorial: el 18,4% de los NNA vive en situación de pobreza multidimensional, y un 15,5% se encuentra en trabajo infantil, lo que afecta directamente sus trayectorias educativas, bienestar y oportunidades de desarrollo. En esta misma línea, la evidencia disponible señala que Chile ocupa una posición crítica entre los países OCDE en su desempeño en tanto promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

En cuanto al principio de participación de niños, niñas y adolescentes en aquellos ámbitos de la vida que les competen, considerando su derecho a formar parte dichos procesos en diálogo con el desarrollo de su autonomía progresiva (Naciones Unidas, 1989), la necesidad de condiciones que contribuyan al derecho

a su participación se advierte como un elemento que requiere transversalizarse en los distintos sectores de la política pública. Al respecto, un primer elemento clave es la escasez de información relevante sobre indicadores que observen si las y los adolescentes se sienten capaces de incidir, si sus opiniones son escuchadas o si pueden ejercer poder real de decisión en sus entornos cercanos, como la familia, escuela y comunidad. Con base en los datos disponibles de su participación general en organizaciones persisten brechas de género y según situación migratoria. La participación en organizaciones o grupos organizados alcanza al 25,5% de los niños y adolescentes hombres y 19,7% en niñas y adolescentes mujeres, mientras que los niños, niñas y adolescentes migrantes presentan una participación de 16,9% frente al 23,1% de los nacidos en Chile. En esta área, los niños, niñas y adolescentes identifican como brechas principales además la ausencia de información sistematizada sobre participación, su escasa presencia en los espacios de toma de decisiones, la generalizada baja participación en organizaciones y el sentimiento de no sentirse oídos y comprendidos por las personas adultas. Asimismo, la dimensión territorial incide fuertemente en las oportunidades de participación. Niños, niñas y adolescentes que residen en zonas rurales, en contextos de segregación urbana o en territorios con baja inversión pública enfrentan mayores barreras para acceder a organizaciones juveniles, espacios culturales y recreativos. A ello se suma la persistente brecha digital, que obstaculiza la participación en entornos digitales, hoy fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. La desigualdad en el acceso a internet y tecnologías de calidad limita la posibilidad de involucrarse en iniciativas educativas, comunitarias o políticas mediadas por lo digital, profundizando la exclusión.

Más allá de las cifras, las barreras culturales y estructurales siguen condicionando la participación sustantiva de NNA. La cultura política en Chile y en gran parte de América Latina continúa priorizando la voz adulta, relegando la opinión de NNA a espacios consultivos sin capacidad de incidencia. Esto contribuye a generar frustración y desafección temprana hacia la vida pública, disminuyendo la percepción de eficacia política y el interés por involucrarse en procesos colectivos. Este déficit no solo limita la adquisición de competencias ciudadanas tempranas, sino que también debilita la legitimidad democrática y reduce el capital social, elementos centrales desde un sentido democrático.

Este escenario refuerza la necesidad de que **la niñez y adolescencia se sitúe en el centro de todas las políticas públicas de manera transversal, superando la lógica sectorial fragmentada y asegurando que todas las decisiones estatales consideren sus voces como un eje prioritario**.

En cuanto a esto, a nivel internacional existe un consenso creciente en que poner a la niñez y adolescencia en el centro de todas las políticas públicas no es solo un imperativo ético y jurídico, sino también una estrategia clave para el desarrollo sostenible y la cohesión social. *A Future for the World's Children?* de la Comisión OMS, UNICEF y *The Lancet* subraya que todas las decisiones gubernamentales deben ser evaluadas en función de su impacto en la niñez, proponiendo un enfoque transversal e intersectorial. De igual forma, la Convención sobre los Derechos establece que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las medidas que les afecten, y la Agenda para el Desarrollo Sostenible reconoce explícitamente la centralidad de los derechos y el bienestar infantil y juvenil.

En Chile, pese a avances normativos y programáticos, persisten brechas estructurales y culturales que restringen el ejercicio efectivo del derecho a la participación. Diversos estudios muestran que las políticas públicas, si bien han incorporado mecanismos de consulta, en muchos casos se limitan a instancias simbólicas, sin asegurar un impacto real en la toma de decisiones. Esta situación refleja la persistencia de un adultocentrismo estructural, entendido como la tendencia a subordinar la voz de NNA a la de los adultos, lo que restringe oportunidades de participación genuina y limita el desarrollo de competencias ciudadanas tempranas.

En este sentido, adoptar un enfoque que busque asegurar el derecho de la participación de la niñez en procesos de política pública, implica fortalecer su arquitectura buscando comprender este derecho como un elemento articulador en todas las áreas de la vida que les afectan: educación, salud, protección social, vivienda, justicia, medio ambiente, seguridad, transporte y cultura, por nombrar algunas. Esto requiere mecanismos institucionales de aseguramiento de la participación de niños, niñas y adolescentes, que se operacionalicen en mecanismos de coordinación intersectorial, presupuestos con enfoque de derechos, y sistemas permanentes de participación infantil y adolescente, garantizando que sus perspectivas sean consideradas en todas las etapas del ciclo de política pública.

2. PARTICIPACIÓN INFANTIL EN PROCESOS DE POLÍTICA: DE LO QUE NOS HABLA LA EVIDENCIA

La participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) constituye un derecho humano fundamental, reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros, en su artículo 12, que establece que toda persona menor a 18 años tiene derecho a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que le conciernen y a que estas opiniones sean debidamente consideradas. Este principio se ha consolidado como un eje normativo y ético para la construcción de sociedades democráticas inclusivas y para el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia. Investigaciones recientes confirman que la participación desde edades tempranas también fortalece el sentido de pertenencia y la cohesión social.

La evidencia científica muestra que los NNA que participan activamente en sus comunidades desarrollan competencias ciudadanas clave, como deliberación, negociación y resolución pacífica de conflictos, además de fortalecer su autoestima y confianza en las instituciones. Además, la falta de espacios participativos se asocia con efectos negativos en la salud mental y el bienestar socioemocional de los NNA. En este sentido, la participación sustantiva contribuye directamente al fortalecimiento de la democracia, la cohesión social y la resiliencia comunitaria. De esta manera, la falta de participación en la infancia restringe la construcción de capital cívico desde etapas tempranas, limitando el aprendizaje de prácticas democráticas colaborativas que sostienen la vida comunitaria y genera una pérdida de capital democrático para el futuro.

3. DESAFÍOS Y ESPACIO EN EL CUAL SE SITÚA ESTE TRABAJO

Los elementos expuestos en los apartados precedentes permiten identificar la existencia de desafíos en materia de condiciones para la participación infantil en procesos de política. Desde este marco, este *policy brief* tiene por objetivo generar recomendaciones para la esfera pública en favor de fortalecer la participación de la niñez y la adolescencia en los procesos de política, considerando dos líneas principales: **(1) orientaciones y sentidos generales que promuevan su participación y (2) condiciones concretas de implementación para favorecer la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de política.**

4. RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

A continuación, se presentan un conjunto de recomendaciones que apuntan en la línea de promover condiciones para asegurar la participación de niños, niñas y adolescentes en los diversos procesos de política pública. Estos se plantean como mínimos o umbrales desde los cuales partir y que, desde una perspectiva de derechos, no acaban la reflexión en un tránsito permanente por buscar “máximos” en materia de ejercicio de derechos.

A nivel de orientaciones generales y de sentido

1. Reconocer el rol que niñas, niños y adolescentes tienen de participar en toda política que les afecte en tanto titulares de derecho.
2. Concebir la participación de NNA como el “derecho de los derechos”, base del ejercicio ciudadano y criterio para evaluar el cumplimiento de otros derechos.
3. Asegurar la participación de niñas, niños y adolescentes en los diferentes momentos de la política pública (diseño, implementación y evaluación).
4. Comprender la participación como un derecho relacionado con otros, lo que implica que la generación de condiciones para la participación efectiva requiere abordajes integrales y articulados.
5. Transversalizar la perspectiva de la niñez en todas las políticas públicas, incluyendo sectores tradicionalmente ajenos como obras públicas, transporte o energía.
6. Reconocer las necesidades diversas y complejas que enfrentan las niñeces como un desafío central para garantizar su participación en diversos espacios.
7. Adoptar una perspectiva intersectorial como condición de base para promover una participación efectiva y articulada en los distintos ámbitos del bienestar.
8. Reconocer a niños, niñas y adolescentes (NNA) como co-productores de diversos espacios, incluido el ámbito urbano y desde su capacidad de construcción de diálogos intergeneracionales.
9. Asegurar que la participación de NNA sea sustantiva y vinculante, como condición para ciudades más seguras y con sentido de pertenencia.
10. Promover ciudades amigables con la infancia, integrando bienestar socioemocional, seguridad y equidad territorial.
11. Impulsar formas diversas de participación infantil no meramente consultiva adaptadas a cada etapa del ciclo evolutivo en el que se encuentren niñas, niños y adolescentes, en tanto la participación significativa se asocia con mejor salud mental, resiliencia, sentido de pertenencia y de comunidad, así como con agencia cívica.
12. Generar espacios seguros y de apoyo para que los NNA expresen preocupaciones y accedan a orientación y retroalimentación adecuada.
13. Impulsar una ciudadanía digital crítica como competencia cívica básica, desde la alfabetización mediática hasta la protección de datos en entornos digitales.
14. Asegurar que la participación infantil esté acompañada por las familias, integrando el principio de autonomía progresiva con programas de crianza positiva y políticas de conciliación trabajo-familia que propicien el acompañamiento de parte de adultos significativos.
15. Favorecer la cocreación de conocimientos intergeneracionales como insumo sustantivo para políticas públicas.

Condiciones concretas de implementación para favorecer la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos de política

1. Creación de Consejos Locales de Niñez articulados con consejos comunales para incidir en decisiones de política.
2. Implementación de rutas seguras para el tránsito de niños, niñas y adolescentes con cruces protegidos y movilidad activa para que puedan sumarse a espacios de decisión pública.
3. Asegurar la incorporación obligatoria de perspectivas infantiles en planes reguladores mediante talleres, mapeos y presupuestos participativos con cuota infantil.
4. Desarrollo de infraestructura verde comunitaria (plazas, patios, huertos escolares) con mantenimiento local y enfoque de equidad territorial que promueva su participación activa conforme su etapa de desarrollo.
5. Creación de consejos escolares de NNA, cabildos e instancias deliberativas intergeneracionales, acompañadas por adultos relevantes y facilitadores de procesos.
6. Inclusión de formación ciudadana y derechos en el currículo escolar.
7. Establecimiento de redes locales de salud mental infanto-adolescente, con puertas de entrada en Atención Primaria, escuelas y organizaciones comunitarias .
8. Implementación de educación digital integral desde la educación parvularia y conectividad universal en barrios y escuelas.
9. Creación de plataformas digitales municipales de participación que sean accesibles, seguras y multilingües, con trazabilidad pública.
10. Incorporación de indicadores de logro en alfabetización mediática y ciudadanía digital en bases curriculares nacionales.
11. Establecimiento de fondos concursables para laboratorios cívico-digitales escolares con proyectos liderados por NNA.
12. Fortalecimiento de programas de crianza positiva basados en evidencia y en diálogo con medidas de conciliación trabajo-familia.
13. Garantizar el acceso universal a servicios de bienestar social, con foco en ruralidad y barrios segregados.
14. Finalmente, en relación a los equipos que son llamados a implementar iniciativas de infancia en los territorios, se vuelve necesario asegurarles condiciones efectivas para que puedan llevar adelante procesos participativos sostenibles con niños, niñas y adolescentes en los procesos de política. Entre otros, condiciones se seguridad laboral en términos de contratación para que los procesos, en especial, los de largo aliento, se vuelvan sostenibles desde una disminución de los niveles de rotación profesional; asegurar números de casos adecuados con los que intervienen, acorde a niveles de complejidad y dispersión territorial; promover un volumen de carga administrativa que facilite procesos dialogantes de calidad con niños, niñas y adolescentes.

5. CONCLUSIÓN

Este *policy brief* tuvo por objetivo generar recomendaciones para la esfera pública con el fin de fortalecer la participación de la niñez y la adolescencia en los procesos de política. Dichas recomendaciones se sostienen en la convicción de que la participación de niños, niñas y adolescentes constituye un derecho fundamental y articulador de otros derechos, cuya efectivización exige superar barreras estructurales, culturales y territoriales. Invertir de manera constante en mecanismos permanentes, intersectoriales y vinculantes no solo contribuye al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que también permite fortalecer el bienestar socioemocional de las infancias, y contribuye a la cohesión social y a la calidad democrática de la sociedad.

En este sentido, la evidencia internacional y nacional muestra que la participación significativa genera beneficios directos en el bienestar emocional, las competencias ciudadanas y la cohesión. Por ello, invertir en estructuras participativas constituye no solo un imperativo jurídico y ético, sino también una estrategia de desarrollo sostenible y de consolidación democrática a largo plazo.

En definitiva, situar la participación infantil en el centro de las políticas públicas supone reconocer a niños, niñas y adolescentes como actores legítimos de la vida social y política, lo que demanda voluntad de los cuerpos políticos, recursos estables y la superación de prácticas adultocéntricas.

REFERENCIAS

Andrade-Guzmán, C. (2016). “Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales. Hacia condiciones mínimas para una corresponsabilización orientada a la efectivización de los derechos”. *Revista Electrónica de Trabajo Social*, 14.

Andrade-Guzmán C. (2021). “Trabajo Social Intradisciplinar en Chile. Evaluaciones realizadas por interventoras (es) en relación con aspectos de colaboración”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 16(1), 62-85. DOI: https://orcid.org/0000-0003-4150-032X.

Andrade-Guzmán, C. (2024). “Trabajo Social y colaboración intradisciplinar en asociaciones público-privadas en Chile. El caso del programa Abriendo Caminos”. *EHQUIDAD. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, 21, 185-218. DOI: https://doi.org/10.15257/ehquidad.2024.0008

Andrade-Guzmán, C. y Arancibia, S. (2010). “Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia”. *Revista CEPAL*, 101.

Andrade-Guzmán, C. & Lombe, M. (2022). “Meanings and expressions of co-responsibility: A small qualitative study based on the reflections from Chilean social workers involved in public-private child welfare”. *Qualitative Social Work*, 0(0), 1–17. DOI: https://doi.org/10.1177/14733250211071050

Baraldi, C. & Iervese, V. (2022). “Children’s participation: Practices, politics, and possibilities”. *Childhood*, 29(2), 131-148. DOI: https://doi.org/10.1177/09075682211072480

Bernabe-Zuñiga, J. E. et al. (2024). “Early interventions with parental participation and their effects in very premature infants: Systematic review”. *Early Human Development*. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39028424/ PubMed

Bikomeye, J. C. et al. (2021). “The impact of schoolyard greening on children’s physical activity and socioemotional health: Systematic review”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 522.

Checkoway, B. & Aldana, A. (2013). “Four forms of youth civic engagement for diverse democracy”. *Children and Youth Services Review*, 35(11), 1894-1899. DOI: https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2013.09.005

Clark, H., Coll-Seck, A. M., Banerjee, A., Peterson, S., Dalglish, S. L., Ameratunga, S. ... & Costello, A. (2020). “A future for the world’s children? A WHO–UNICEF–Lancet Commission”. *The Lancet*, 395(10224), 605-658. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32540-1

Comité de los Derechos del Niño (2021). *Observación general núm. 25 (2021) sobre los derechos del niño en relación con el entorno digital*. Naciones Unidas.

Comisión Desafíos del Futuro (2024). *Chile tiene futuro desde sus territorios: Desafíos del Futuro de la Niñez*. Ediciones BCN.

Cunill-Grau, N. (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales”. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5–46.

Dadisman, K. et al. (2024). “The impact of early childhood parenting interventions on long-term outcomes*”. NBER Working Paper,* No. 32959.

Elliott, L. D. et al. (2023). “What are states doing to encourage Safe Routes to School?” *Transportation Research Record*.

Elliott, L. D. et al. (2024). “Barriers and strategies to implementing Safe Routes to School in disadvantaged communities”. *Journal of Transport & Health*.

Guo, K. et al. (2024). “Guidelines for the design and implementation of youth participation in mental health services”. *Medical Journal of Australia*, 220(4), 171-175.

Hagemann, F. et al. (2024). *Young people’s participation in urban landscape planning*. Springer. https://link.springer.com/article/10.1007/s42532-024-00200-1

Hillman, V. (2025). “Big tech has transformed the classroom - and parents are right to be worried”. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/sep/01/big-tech-classroom-parents-education

Jeong, J. et al. (2021). *Parenting interventions to promote early child development*. PMC. https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8109838/

Lansdown, G. (2020). *Children’s rights and participation: Contemporary perspectives*. Routledge.

Lansdown, G. (2021). *Children’s rights and participation: Theory to practice*. Routledge.

Larkins, C. (2020). “Children’s agency and participation in social change: An intergenerational dialogue”. *Childhood*, 27(1), 5-19. DOI: https://doi.org/10.1177/0907568219884141

Larkins, C., Percy-Smith, B. & Thomas, N. (2023). “Enabling meaningful child participation in policy: Rethinking intergenerational relations”. *Children & Society*, 37(3), 384-399. DOI: https://doi.org/10.1111/chso.12662

Liebel, M. (2020). *Decolonizing childhoods: From exclusion to dignity*. Policy Press.

Livingstone, S. (2021). “Audiences in an age of datafication: Critical questions for media literacy”. *European Journal of Communication*, 36(4), 1-14. DOI: https://doi.org/10.1177/02673231211048948

Livingstone, S., Mascheroni, G. & Staksrud, E. (2017). “European research on children’s internet use: Assessing the past, anticipating the future”. *New Media & Society*, 19(7), 1103-1122.

Lundy, L. (2018). “In defence of tokenism? Implementing children’s right to participate in collective decision-making”. *Childhood*, 25(3), 340-354. DOI: https://doi.org/10.1177/0907568218777292

Manning, N., Edwards, K. & Stoker, G. (2017). “Young people and democratic life: New forms of participation”. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 211-232. DOI: https://doi.org/10.1093/pa/gsw031

Mascheroni, G. & Ponte, C. (2022). *Digital parenting: The challenges for families in the digital age*. Nordicom.

2. ORIENTACIONES PARA EL TRABAJO DE REPARACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE HAN SIDO VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS MIENTRAS HAN ESTADO BAJO LA TUTELA DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)

Matías Marchant Reyes
Departamento de Psicología
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-9850-9988
matiasmarchant@uchile.cl

Camilo Morales Retamal
Escuela de Postgrado
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7152-1415
camilomorales@uchile.cl

María Elena Acuña Moenne
Departamento de Antropología
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0005-5208-0465
maacuna@uchile.cl

El documento aborda la violencia institucional ejercida contra niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) bajo tutela del Estado en Chile desde la creación del SENAME en 1979 hasta la actualidad. En una primera parte se presentan antecedentes nacionales e internacionales que han documentado y reconocido la magnitud de las violaciones de derechos, destacando los informes parlamentarios nacionales, el Informe Misión SENAME del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), las observaciones del Comité de los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas y la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). A continuación, se examinan las principales reformas institucionales impulsadas por el Estado desde 2018, junto con la creación en 2025 de la Comisión Asesora Presidencial para el Esclarecimiento de la Verdad sobre Violaciones a los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes bajo la custodia del SENAME o en sistemas de cuidados alternativos.

Sobre esta base, el texto desarrolla el concepto de reparación integral en el sistema internacional de derechos humanos, considerando sus cinco componentes: indemnización, investigación y sanción, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. De manera particular, se profundiza en la reparación simbólica, destacando medidas como los sitios de memoria, actos de reconocimiento, señaléticas conmemorativas, programas educativos y acciones de formación profesional. Finalmente, se proponen criterios y prioridades para orientar las recomendaciones, subrayando la importancia de políticas públicas que articulen medidas materiales, colectivas y estructurales, que fortalezcan las capacidades institucionales y sociales para asegurar verdad, reparación y no repetición. Se abordan en particular las medidas de reparación simbólicas, la creación de archivos y estrategias de formación ciudadana.

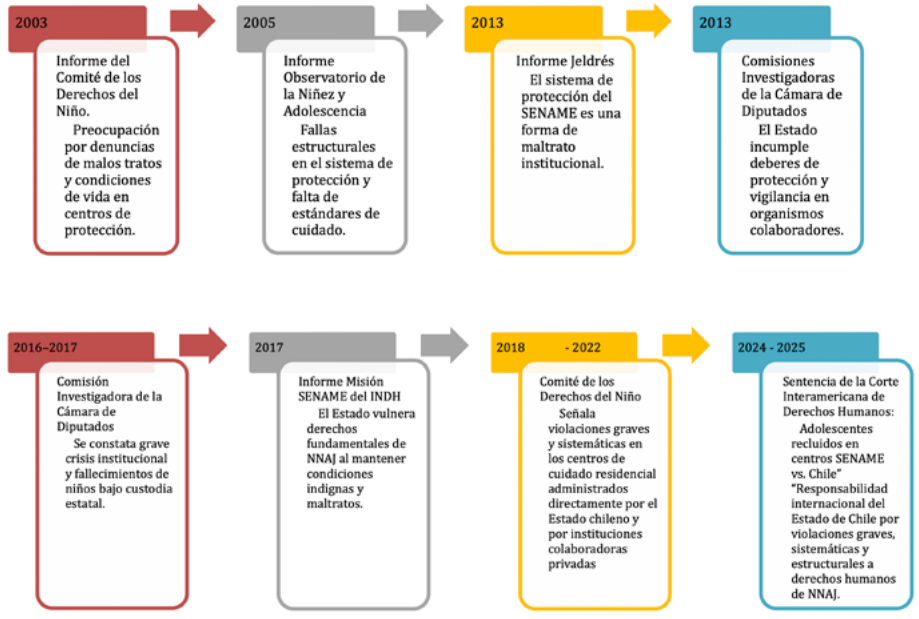
1. ANTECEDENTES SOBRE LA CRISIS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN E INTERNACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CHILE

La violencia institucional ejercida en Chile contra niños, niñas, adolescentes y jóvenes bajo la tutela del Estado—tanto en dispositivos de administración directa como en organismos colaboradores y coadyuvantes en general— ha sido ampliamente documentada desde la instauración del Servicio Nacional de Menores (SENAME) en 1979 hasta su progresivo cierre, que se prolonga hasta la actualidad. A nivel nacional, el denominado Informe Jeldres, las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados (de los años 2013 y 2016-2017) y especialmente el Informe Misión SENAME del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en 2017, han mostrado que la violencia en residencias estatales no fue episódica ni aislada, sino estructural y persistente de acuerdo al reporte de los NNAJ entrevistados, la información proporcionada por los directivos de estos centros y la recabada por el mismo personal contratado por el INDH a través de la observación directa a los establecimientos. El informe del INDH (2017) documentó, entre otros elementos, que ocho de cada diez adolescentes en residencias habían sufrido algún tipo de castigo por parte del personal, entre ellos aislamiento, restricción de alimentos, encierro prolongado y contención física entendida como una medida de fuerza.

En el plano internacional, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas concluyó en el año 2018 la existencia de violaciones graves y sistemáticas en los centros de cuidado residencial administrados directamente por el Estado chileno y por instituciones colaboradoras privadas. En sus recomendaciones, el Comité subrayó la necesidad de establecer mecanismos de reparación efectivos que garantizaran el acceso a salud mental, educación, vivienda, justicia e indemnización, así como la realización de investigaciones independientes de las muertes ocurridas en el sistema. El CDN enfatizó, asimismo, que la violencia institucional detectada estaba asociada a suicidios, facilitación de la explotación sexual, obstaculización de la relación con la familia de origen y ausencia de planes de reinserción social. Posteriormente, en sus observaciones finales de 2022, el Comité reiteró la urgencia de adoptar medidas inmediatas de reparación y de fortalecer las instituciones encargadas de la protección de la niñez con el fin de asegurar la no repetición de las graves situaciones detectadas.

Asimismo, la CIDH se pronunció en la sentencia denominada “Adolescentes recluidos en centros SENAME vs. Chile (2024/2025)”, declarando la responsabilidad del Estado por las condiciones indignas de reclusión y por la muerte de diez jóvenes en un incendio en el centro “Tiempo de Crecer”. El tribunal ordenó un paquete integral de reparaciones que contempló atención psicológica y médica para las víctimas sobrevivientes y sus familias, indemnizaciones económicas, la publicación íntegra de la sentencia como medida de reparación simbólica, capacitación en derechos humanos para el personal de los centros, reformas estructurales en los sistemas de detención juvenil y la creación de una comisión de verdad sobre la violencia institucional ocurrida en el SENAME.

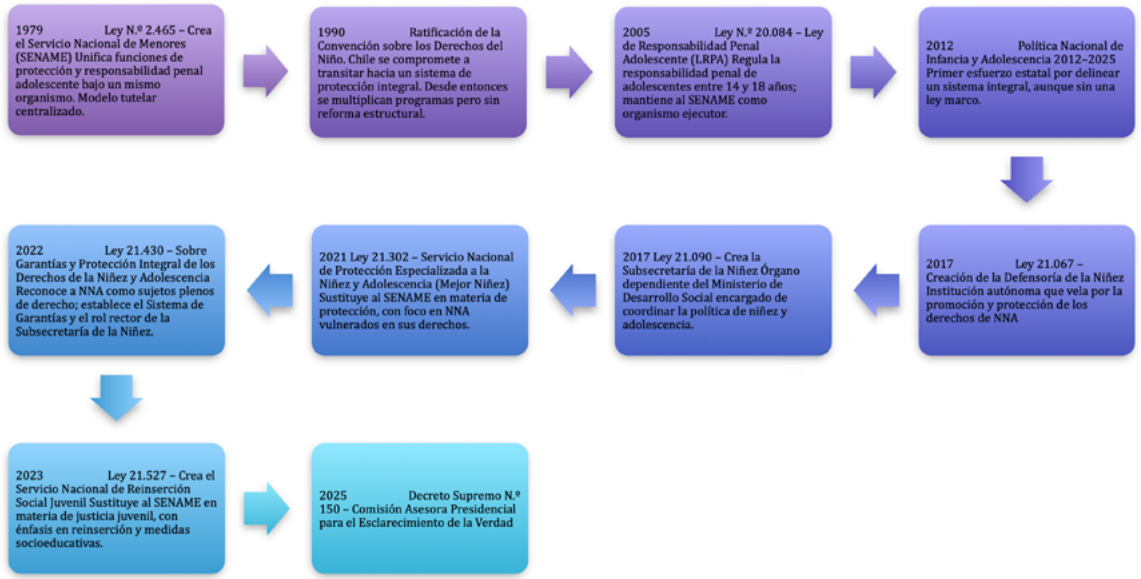
Figura VIII-1. Informes sobre la crisis del SENAME



Como respuesta a estas últimas constataciones mencionadas, el Estado de Chile ha implementado, desde el año 2018, un conjunto de reformas normativas e institucionales orientadas a establecer un sistema de garantías acorde a los principios emanados por la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados internacionales. Entre ellas se cuentan la creación de la Defensoría de la Niñez (Ley 21.067) y de la Subsecretaría de la Niñez (Ley 21.090), la puesta en marcha del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Ley 21.302), la aprobación de la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, y la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil en 2023 (Ley 21.527). Estas transformaciones han supuesto la implementación de una nueva institucionalidad y de nuevos lineamientos técnicos que buscan abordar las falencias y negligencias detectadas. Si bien es importante reconocer los avances en el rediseño institucional y en la prevención de vulneraciones de derechos —a través de procesos de desjudicialización y de nuevos modelos de cuidados residenciales— las reformas todavía presentan limitaciones (Defensoría de la Niñez, 2025) y no se han articulado apropiadamente con una política pública de reparación integral a las víctimas.

En esa misma dirección, otro paso lo constituye la creación, a través del Decreto Supremo N.º 150 (2025), de la Comisión Asesora Presidencial para el Esclarecimiento de la Verdad sobre Violaciones a los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes bajo la custodia del Sename o en Sistemas de Cuidados Alternativos Privados. Esta comisión constituye un hito en la agenda nacional al reconocer la necesidad de esclarecer lo ocurrido, individualizar a las víctimas y proponer medidas concretas de reparación. Entre ellas se contemplan el reconocimiento público de la responsabilidad del Estado, la adopción de medidas de reparación simbólica, la creación de mecanismos de reparación material y la formulación de garantías de no repetición ajustadas a los estándares internacionales fijados por Naciones Unidas, UNICEF y la CIDH.

Figura VIII-2. Normativas y reformas del SENAME



Todo lo anterior permite sostener que se ha tratado de una grave y masiva violación a los derechos humanos de NNAJ bajo distintos regímenes de internación (protección y responsabilidad penal adolescente), en un contexto en que la violencia institucional fue sistemáticamente escondida o desmentida, lo que explica su prolongación en el tiempo. De acuerdo con UNICEF, se estima que cerca de 690.000 personas pasaron por la tutela del SENAME desde su creación, lo que representa un universo de víctimas que supera con creces el de otras comisiones con la cual se ha establecido paralelismo, como la Valech o la Rettig.

Resulta evidente que, para el cumplimiento de los objetivos de verdad, reparación y no repetición se requiere información producida con altos estándares de rigor y éticos, con una mirada integral que incorpore especialmente las narrativas de quienes lo han sufrido. El reconocimiento de estas trayectorias y la recolección de testimonios resultan fundamentales para comprender la magnitud del problema y orientar medidas de reparación que atiendan a los efectos prolongados de la violencia institucional, incluso después de más de 30 años de egresados del sistema.

2. BRECHAS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE REPARACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS CUANDO SE HA ESTADO BAJO LA TUTELA DEL SENAME

El proceso iniciado por la Comisión Asesora Presidencial reviste un carácter inédito en el ordenamiento nacional, en tanto abre un espacio de reflexión sobre las políticas públicas que, por décadas, han sustentado la internación y separación de sus familias de origen de niños, niñas y adolescentes, ya sea bajo el pretexto de su cuidado y protección, o bien como consecuencia de medidas sancionatorias derivadas de la infracción a la ley. Tales prácticas —como ha quedado establecido en el acápite precedente— han configurado condiciones estructurales para la vulneración de derechos humanos, en la medida en que las funciones de cuidado y de ejecución de sanciones son ejercidas directamente por el Estado o por las entidades a las que este delegue dicha responsabilidad. La misma Comisión es un mecanismo de reparación, indicado —como se ha visto más arriba— en las recomendaciones de varios informes. Su función esencial es contribuir a la verdad, a través de la reconstrucción histórica, lo que debería permitir avanzar tanto en la profundización y modelamiento de reformas estructurales al sistema de cuidados y protección y cumplimiento de sanciones penales.

El concepto de reparaciones integrales puede alumbrar las definiciones que se pueden asumir por parte del Estado, ya que remite a mirar tanto el daño de manera amplia, así como a pensar en estrategias que fomenten la responsabilidad en el cuidado de NNAJ internados por parte de toda la sociedad, además de generar factores protectores que abarcan un conjunto de medidas materiales, simbólicas y estructurales que buscan restituir derechos, reconocer a las víctimas, transformar las condiciones que hicieron posible la violación y garantizar que estas no vuelvan a ocurrir.

En la elaboración de un marco para las recomendaciones resulta pertinente plantear las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las medidas que el Estado debe asumir para lograr su objetivo de reparación integral a las víctimas? ¿Qué medidas se han implementado en otros contextos sociales que puedan servir de referentes para ello? ¿Cuáles son las medidas que deben implementarse en relación a las particularidades nacionales y dinámica propia de los hechos reconocidos cuando se trató de un grupo heterogéneo y diversos de NNAJ de nuestro país en un periodo extenso de tiempo?

Antes de formular recomendaciones, corresponde examinar los antecedentes provenientes del derecho internacional y de la experiencia nacional, en cuanto aportan estándares y parámetros de referencia para la adopción de medidas por parte del Estado.

3. EL MARCO NORMATIVO Y DIMENSIONES DE LA REPARACIÓN

La reparación del daño frente a violaciones de derechos humanos constituye una de las iniciativas de la más alta complejidad y al mismo tiempo, más necesarias en el campo de la justicia transicional y de normativas contemporáneas de derechos humanos. Más aún si esta se refiere a cómo el Estado puede asumir un nuevo posicionamiento frente a NNAJ que siguen requiriendo de la protección y asistencia integral[1].

A partir de la revisión de las normativas y recomendaciones internacionales comprendemos y reforzamos la idea que la reparación debe ser entendida como un concepto multifacético que trasciende las concepciones restrictivas basadas únicamente en la compensación económica o el castigo penal de los responsables. La reparación, en su sentido ético, es un imperativo indispensable para restituir la dignidad de las víctimas, recomponer su agencia moral y reconfigurar las relaciones sociales y epistémicas dañadas por la violencia e involucra acciones orientadas a restaurar la agencia de las víctimas; reconstruir la confianza y la vivencia de una realidad fracturada por el trauma; clarificar la responsabilidad para superar la vergüenza y la auto-culpa; restituir la voz y la credibilidad moral en contextos donde han existido posiciones históricamente silenciadas[2]; asumir una responsabilidad colectiva para la reconstrucción del orden ético y social que dé garantías de no repetición.

Cada una de estas dimensiones expresa que la reparación no es un evento puntual, sino un proceso prolongado y complejo de reconstrucción ética y política[3].

En primer lugar, la restauración de la dignidad y la agencia moral es el primer paso de esta tarea. Dar el lugar a las víctimas y reconoce públicamente su sufrimiento, constituye una condición necesaria para restituir su valor cívico y humano. En este marco, los relatos de las víctimas adquieren centralidad, pues se trata del reconocimiento oficial y social de que el dolor vivido es real

1 Organización de Naciones Unidas (ONU) (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Resolución 60/147)*. Asamblea General de Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation

2 Fricker, M. (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford University Press.

3 Walker, M. U. (2006). *Moral repair: Reconstructing moral relations after wrongdoing.* Cambridge University Press.

Gallen, J. & Moffett, L. (2022). "The palliative role of reparations in reconciling societies with the past: Redressing victims or consolidating the state?". *Journal of Intervention and Statebuilding,* 16(4), 498-518. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2042650

y merece atención. En sociedades donde las víctimas han sido históricamente silenciadas o invisibilizadas, el reconocimiento público no solo contribuye a su mejora individual, sino que también transforma los parámetros colectivos de credibilidad de grupos que han quedado silenciados y excluidos.

En segundo lugar, la reconstrucción del vínculo con la realidad social y la confianza es clave en la reparación. Las violencias extremas generan fracturas en la memoria, distorsiones en el tiempo y en la percepción de una realidad que deja de ser entendida como algo compartido. La reparación implica, entonces, la posibilidad de recomponer narrativas inteligibles y coherentes que liberen a las víctimas del peso de los traumas pasados y les permitan reinscribir su experiencia en un marco social compartido. En este sentido, el reconocimiento público cumple una función restauradora, validando la experiencia de las víctimas y posibilitando la reconstrucción de una base común para la convivencia, permite la construcción de una percepción de la realidad como más amplia y compleja, incorporando en ella a actores que habían quedado excluidos.

Un tercer aspecto ético de la reparación es la clarificación de la responsabilidad. Walker (2006) subraya que determinar con nitidez quiénes fueron los responsables de las violaciones no solo permite abrir caminos a la sanción o compensación, sino que evita que las víctimas carguen con la vergüenza y la autoculpabilización, una situación que se puede denominar como “segunda herida” y que tiene relación con los efectos que acompañan la vivencia de violación de sus derechos después de sufridas y habiendo sobrevivido a ellas. La confirmación de que lo sucedido fue inaceptable y que la responsabilidad recae en los perpetradores constituye un acto indispensable para restaurar la confianza de las víctimas en sí mismas y en su derecho a la justicia.

En cuarto lugar, la redistribución epistémica también resulta crucial. Las víctimas, especialmente aquellas pertenecientes a grupos históricamente marginados, han ocupado lo que se puede denominar como posiciones sin voz. Las comisiones de verdad funcionan precisamente como mecanismos de redistribución epistémica, pues reconfiguran quién es considerado creíble, digno de ser escuchado y portador de una historia verídica, transformando las condiciones de igualdad en la esfera pública. Así, la reparación no solo se refiere al pasado, sino también a la creación de nuevas condiciones para una participación simétrica y equitativa en la construcción del futuro de una sociedad[4].

La responsabilidad colectiva y la reconstrucción de la organización social marcan un quinto elemento esencial: la reparación no puede concebirse como un asunto exclusivamente individual ni reducido a la relación entre víctimas y perpetradores. Las comunidades y el Estado tienen la obligación de reafirmar estándares morales compartidos, ofrecer reconocimiento y garantizar que las víctimas reciban validación. La reparación, en este sentido, se convierte en un proyecto comunitario que contribuye a reformular profundamente, o al menos a reconfigurar, un orden ético y político donde la rendición de cuentas sea más recíproca y donde la confianza se renueve como base de la vida social.

Walker[5] vincula la reparación con la integridad entendida como fiabilidad. Esta perspectiva resalta la disposición ética de responder al daño, reparar en lo posible y reconocer responsabilidades incluso cuando no todo puede ser corregido. La reparación se convierte así en una práctica de restauración de la fiabilidad moral de las relaciones humanas y sociales, apuntando a una ética de la responsabilidad que fortalece el entramado democrático.

En paralelo a este marco ético, el derecho internacional ha desarrollado estándares normativos que consolidan la obligación de los Estados de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Los principios y directrices básicos sobre el derecho a la reparación[6] establecen cinco elementos a considerar:

- Indemnización,
- Investigación y sanción,
- rehabilitación,
- satisfacción y
- garantías de no repetición.

4 Fricker, M. (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford University Press.

5 Walker, M. U. (2006). *Moral repair: Reconstructing moral relations after wrongdoing*. Cambridge University Press.

6 UNICEF (2021). *Ruta de reparación: Propuesta de estándares de reparación para niños, niñas y adolescentes que han vivido en cuidados alternativos*. UNICEF. https://www.unicef.org/chile/media/8116/file/ruta%20pdf.pdf

Figura VIII-3. Principios y directrices básicos sobre el derecho a la reparación



Fuente: Unicef (2021)

Estas directrices han sido aplicadas en contextos de NNAJ en contexto de cuidados alternativos residencial configurando una doctrina robusta de la reparación integral y, en el contexto de las violaciones a los derechos humanos de NNAJ bajo custodia estatal o en sistemas de cuidado alternativo privado, se presenta el desafío de ponerlas en práctica de manera efectiva.

En múltiples casos relativos a NNAJ, la CIDH ha ordenado medidas de reparación que incluyen, por ejemplo, atención médica, psicológica y psiquiátrica especializada; indemnizaciones por daños materiales e inmateriales; medidas de satisfacción como la publicación de sentencias y actos públicos de disculpa; y reformas estructurales para prevenir la repetición de las violaciones. Asimismo, ha promovido la creación de comisiones de verdad como mecanismos de reconocimiento y esclarecimiento histórico. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, ha subrayado el deber positivo de los Estados de prevenir los malos tratos a la niñez y garantizar recursos efectivos para las víctimas, consolidando un estándar regional complementario.

Sin embargo, como advierten Gallen y Moffett[7], la reparación en contextos de violaciones masivas, como lo es en este caso, se enfrenta a desafíos estructurales significativos. La dificultad de garantizar reparaciones plenas e individualizadas para todas las víctimas lleva a los Estados a implementar soluciones colectivas, acuerdos flexibles o reparaciones simbólicas. Aunque estas medidas ofrecen cierto reconocimiento, no siempre satisfacen plenamente las expectativas de justicia. A ello se suma que la capacidad económica y administrativa de los Estados constituye un límite tangible para implementar políticas de reparación de gran envergadura.

El caso chileno ilustra con claridad las tensiones y posibilidades de la reparación. Mientras que frente a las violaciones de derechos humanos durante la dictadura (1973-1990) se desarrollaron comisiones oficiales[8] que recomendaron reparaciones económicas, sociales y simbólicas además de los procesos judiciales, las políticas públicas de reparación dirigidas particularmente a NNAJ que pasaron por sistemas institucionales han seguido caminos diversos, combinando medidas compensatorias, simbólicas y estructurales. En Europa, Suiza implementó un fondo de reparación y una comisión investigadora para responder a los llamados Verdingkinder, víctimas de separación forzada de sus familias y trabajo infantil[9]. En Bélgica, un tribunal reconoció como crimen contra la humanidad la separación de niñas mestizas en el Congo colonial[10]. Australia, por su parte, estableció programas de reparación a la Stolen Generations, incluyendo compensaciones económicas y fondos comunitarios para pueblos indígenas[11]. Estas medidas, aunque de alcance limitado frente a la magnitud del daño, representan esfuerzos estatales por reconocer responsabilidades históricas y ofrecer justicia restaurativa. Elementos que pueden servir de valiosos antecedentes para el caso chileno.

De cualquier modo, la reparación es un proceso lento y paliativo, que puede aliviar algunos de los daños causados, pero que, por sí mismo, puede ser incapaz de abordar injusticias estructurales o las causas profundas de la violencia, las cuales requerirían cambios más fundamentales en la distribución de recursos y poder en una sociedad[12]. Este límite igualmente debe ser considerado a la hora de llevar adelante esta tarea.

7 Gallen, J. & Moffett, L. (2022). "The palliative role of reparations in reconciling societies with the past: Redressing victims or consolidating the state?". *Journal of Intervention and Statebuilding,* 16(4), 498-518. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2042650

8 Rettig, R. (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.* Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

Valech, S. (2004). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.* Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

9 Swiss Children Coercion Reparation Initiative (2014). *Federal popular initiative on reparations for victims of coercive measures.* Comité Iniciativa Suiza.

10 The Times. (2024, octubre 18). "Belgium crimes against humanity ruling on Congo kidnappings". *The Times.*

11 Haebich, A. (2000). *Broken circles: Fragmenting Indigenous families 1800-2000.* Fremantle Arts Centre Press.

Human Rights and Equal Opportunity Commission (1997). *Bringing them home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their families.* Commonwealth of Australia.

12 Gallen, J. & Moffett, L. (2022). "The palliative role of reparations in reconciling societies with the past: Redressing victims or consolidating the state?". *Journal of Intervention and*

4. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN CHILE EN MATERIA DE REPARACIÓN A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES.

Según Minkowitz las reparaciones deben responder a las violaciones sufridas y reconocer todas sus formas abordando el impacto en la vida de la persona durante y después de la internación, incluidos los daños continuos (que no terminan en el momento de la vulneración inicial), consecuentes (resultados indirectos o derivados) e interseccionales (que se entrelazan con otras formas de discriminación)[13].

El amplio espectro de daños a considerar permite a los sobrevivientes dar a conocer cómo el régimen de internación afectó todas las áreas de su vida y trayectoria vital. Por ejemplo, el daño continuo puede incluir la amenaza de volver a estar en un sistema cerrado. El daño consecuente puede incluir la pérdida de relaciones significativas y oportunidades interrumpidas, por ejemplo, salud, educación, etc. El daño interseccional puede incluir la reafirmación de estereotipos negativos, portando un mensaje sobre el bajo estatus y valor de la persona (por ejemplo, la frase “niños del SENAME” que puede ser usada como etiqueta negativa); además de producir desarraigos y nuevos sistemas de exclusión. Los mecanismos de reparación deben responder a todo este espectro mediante reconocimiento, reformas sistémicas y medidas particularizadas dirigidas a los sobrevivientes y su entorno social y comunitario[14].

En la determinación de las acciones de reparación referidas al campo de la niñez en Chile es muy importante que se materialice la colaboración de distintos actores que han estado involucrados en situaciones de violación sistemática y estructural de sus derechos. Esto involucra no solo a organismos estatales sino también a quienes han establecido relaciones de colaboración o que han sido subsidiarias del Estado de Chile. Es preciso aclarar que ser egresado del SENAME no es solo pasar por un organismo que ha sido administrado directamente por el Estado, también debe considerar todos aquellos centros en que NNAJ estuvieron internados, pero cuya función fue desarrollada por organismos privados. Entre los elementos que justifican considerarlo como responsabilidad del Estado dice relación que el ingreso o mantención dentro del centro está amparado o reforzado por medidas judiciales de tribunales de familia (antes de menores) y medidas penales. El hecho que una institución de carácter religioso o de la sociedad civil haya administrado el centro no exime al Estado de la labor de vigilancia, supervisión y mantención de condiciones que protejan los derechos de los que se encuentran internados. Del mismo modo se echa de menos, en el campo de la infancia, el reconocimiento social de las graves negligencias y atropellos que han operado en esos sistemas privados que dependen, muchas veces, de la valoración social y apoyo económico para subsidiar acciones que los recursos del Estado entrega de manera insuficiente. Otro elemento que está ausente es la autocrítica de los operadores del sistema público y privado quienes no han ofrecido disculpas públicas por su acción negligente en lo profesional y lo técnico.

4.1 Reparación simbólica y colectiva

La reparación simbólica constituye un componente fundamental de las políticas públicas orientadas a la justicia y la reparación integral, pues permite reconocer públicamente el daño causado, preservar la memoria histórica y social de ello (para evitar que se vuelva a producir) y busca promover las garantías de no repetición.

Entre las principales formas de reparación simbólica destacan la habilitación de sitios de memoria, los actos públicos de reconocimiento y disculpa, las conmemoraciones colectivas, las expresiones artísticas y culturales, la creación de hitos dentro de la ciudad que permitan mantener una atención continua a un hecho que se reconoce que no debe volver a producirse. Existe un intenso anhelo de parte de los sobrevivientes de nombrar su experiencia gracias a los hitos públicos y con ellos participar activamente de la vida social.

En el caso de los NNAJ que estuvieron institucionalizados bajo la tutela del SENAME, estas medidas de reparación simbólica adquieren una relevancia especial, ya que buscan no solo reparar a las víctimas directas, sino también restituir la confianza social en las instituciones del Estado que deben velar por la protección de los derechos socialmente reconocidos y fortalecer las capacidades comunitarias que se ven debilitadas frente a la violencia estructural. La creación de memoriales en antiguos centros de internación, la instalación de señaléticas conmemorativas, la conformación de comisiones permanentes de verdad y la realización de actos públicos son acciones que pueden ser impulsadas por las políticas públicas como expresión de dignidad y responsabilidad estatal y social.

La reparación simbólica no es solo un gesto aislado, sino una inscripción en los tiempos ciudadanos que recuerden no solo la gravedad de los hechos, sino que ayuden a identificar las condiciones que facilitan estas circunstancias y que tienen que ver con la falta observación, reconocimiento e integración en la vida cotidiana de que han existidos estos hechos y que deben ser recordados para

Statebuilding, 16(4), 498-518. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2042650

13 Minkowitz, T. (2024). “Deinstitutionalization as reparative justice: A commentary on the Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies”. *Laws,* 13(2), 14. DOI: https://doi.org/10.3390/laws13020014

14 Minkowitz, T. (2024). “Deinstitutionalization as reparative justice: A commentary on the Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies”. *Laws,* 13(2), 14. DOI: https://doi.org/10.3390/laws13020014

evitar sus trágicas repeticiones. En el caso de las infancias su reconocimiento simbólico de su existencia, experiencias vividas y testimonios es particularmente relevante en una sociedad fuertemente adultocéntrica[15]. Promover la capacidad de agencia de la niñez y juventud en las distintas estructuras sociales no solo proviene de la importancia que se le da a este periodo de vida, es también un modo de reconocer que se encontraron en una situación que atentó contra sus derechos y dignidad por las costumbres discriminatoria que se reforzaron hasta un punto completamente inaceptable en las instituciones que, paradójicamente, se crearon para su protección o que tenían por finalidad su reinserción social.

El reconocimiento simbólico de las experiencias durante las infancias permite la integración a la vida adulta del pasado y su relevancia de cuidar y dar dignidad a cada etapa de vida del ser humano. Asimismo, contribuye a la cohesión social debido a que estos hitos ayudan a congregar a diferentes individuos y grupos que no habían tenido las oportunidades de encontrarse en espacios públicos.

4.2. Archivos: el deber de memoria respecto a las víctimas

Según Boel et. al.[16] los archivos representan la memoria de las sociedades y son esenciales para la conservación y preservación de la identidad entendida como un derecho y como una función. También son importantes para la democracia, la gobernabilidad y la rendición de cuentas. A través de ellos, se garantiza el acceso de los ciudadanos a la información oficial y al conocimiento de su historia personal y social. Los archivos institucionales públicos y privados son fundamentales para el esclarecimiento de la verdad a nivel personal, e institucional, la búsqueda de responsables, así como para el diseño de políticas de reparación. No solo cumplen funciones probatorias, sino también simbólicas y educativas. Sirven como memoria pública y base para programas educativos, exposiciones y sitios de memoria que refuerzan el compromiso de no repetición y la empatía social.

En el caso de los NNAJ que estuvieron bajo la tutela del Estado en nuestro país, a diferencia de otros grupos que han sufrido la violación sistemática a sus derechos, encontramos una realidad muy heterogénea que incluye, por ejemplo, ser víctimas de vulneración de derechos en sus entornos familiares (abusos y negligencias graves, por ejemplo), los sistemas de privación parcial o total de su libertad y la adopción ilegal por condiciones de pobreza o medidas fraudulentas. Dentro de estos grandes conjuntos de violencias con las que se pueden haber encontrado en los entornos institucionales bajo la tutela del Estado casi no existen agrupaciones e instituciones que se hayan dedicado a la recopilación sistemática de la información a través de diversas fuentes, tampoco existen agrupaciones que hayan perdurado durante todo el periodo investigado, tampoco existen un reporte de las instituciones y de los agentes institucionales que han operado en el periodo comprendido desde la creación del SENAME. Ni siquiera es fácil situar geográficamente los lugares en donde han estado internados.

En definitiva, se encuentra con un vacío de información que es relevante para la reconstrucción de su historia. No existe una memoria histórica, ni oral ni escrita que permita reconocer los centros, los organismos ni los agentes que han sido parte del sistema que los ha vulnerado en sus derechos.

Dado el reciente reconocimiento de la responsabilidad de Estado y de sus organismos coadyuvantes (acreditados o no) tampoco existe una normativa que obligue a la conservación de los antecedentes, archivos, carpetas, ni registros de ningún tipo. No existen lugares de acopio ni de preservación organizada de las actuaciones sociales, jurídicas, psicológicas, de salud y educativas que permitan la reconstrucción de las trayectorias de vida de quienes han sido parte de estos sistemas. Ni acopio organizado del epistolario que muy habitualmente se establece por los afectados directos que expresan su aflicción o preocupación a las diferentes autoridades que creen que deben ser interpelados y que jugaron un rol relevante durante el mandato que tuvieron.

De este modo se comprende la difícil tarea que implica el hecho de no contar con los registros mínimos que permitan apoyar al proceso de reconstrucción biográfica y, por lo mismo, la preservación de una memoria social e histórica.

Esta carencia de información ha sido ya esbozada por algunas asociaciones de egresados del SENAME en nuestro país que han señalado con preocupación que para el proceso de reconstrucción autobiográfica existe el serio riesgo que las instituciones estatales y sus organismos coadyuvantes (acreditados o no) podría estar en un proceso de destrucción de archivos para evitar identificar responsabilidades institucionales.

Por todo lo anterior, resulta fundamental que una de las acciones que debe ser reforzada en la etapa de reconstrucción histórica es la de la construcción de archivos, la solicitud y exigencia de información a todas las instituciones existentes y también a quienes tuvieron roles de dirección, a la organización de la información, la entrega de antecedentes y la designación de lugares que permitan el acopio seguro para la construcción de la memoria individual y colectiva. Debemos subrayar aquí que el trabajo de memoria es un proceso continuo que implica sucesivas reformulaciones gracias a la reinterpretación

15 Hirsch, M. & Said, M. A. (2023). “Social memory and the impact of commemorative remedies ordered by the Inter-American Court of Human Rights”. *Leiden Journal of International Law*, 36(1), 9-31

16 Boel, J., Canavaggio, P. & González Quintana, A. (Eds.) (2021). *Archives and Human Rights*. International Council on Archives (ICA) / Ediciones Trea.

del pasado. Con esto se quiere decir, que los lugares de memoria y archivo lejos de ser lugares estáticos son parte de un dinamismo fundamental para la comprensión de la historia e identidad que caracteriza determinados períodos históricos y esta revisión y reconstrucción de sí mismos es un proceso permanente de todas las culturas.

4.3. Educación ciudadana

La reparación simbólica también puede expresarse a través de acciones públicas de información y educación, orientadas a moldear normas y creencias sociales y a respaldar la sostenibilidad de sus efectos[17]. Estas permiten no solo generar conciencia colectiva respecto de las violaciones cometidas, sino también construir condiciones sociales e institucionales que prevengan su repetición. En este sentido, la educación adquiere un carácter reparador al instalar prácticas de reconocimiento, inclusión y no estigmatización hacia los NNAJ que fueron, o que podrían llegar a ser internados en centros de protección o reinserción social.

De igual forma, creemos que la formación profesional y la capacitación constituyen una prioridad para avanzar hacia una reparación integral y sostenible. La formación universitaria en infancia y derechos humanos debe consolidarse como una política estructural, no solo en los primeros niveles de enseñanza profesional, sino también de manera transversal a lo largo de toda la trayectoria académica, incorporando especialmente el fortalecimiento de la preparación de quienes se desempeñan en los tribunales y en el sistema de justicia. Esta prioridad permite que la reparación simbólica trascienda el reconocimiento puntual y se convierta en una herramienta de transformación cultural e institucional. Así, la reparación se articula como parte de un diseño integral de política pública capaz de traducirse en mejores prácticas profesionales en los ámbitos jurídico, social, educativo y sanitario. En la misma línea y dado que el sistema de protección de la infancia está conformado por profesionales y técnicos se considera importante no solo el permanente perfeccionamiento a través de técnicas sino también a través de una formación ética que refuerce el asumir la responsabilidad personal y colectiva que se tiene en el ejercicio de sus roles, sobre todo cuando se trata la niñez y la juventud. Es importante formar ciudadanos que puedan posicionarse éticamente frente a las demandas institucionales, que, al no ser debidamente reflexionadas en relación a los estándares éticos que implica el trabajo con NNAJ, han permitido su réplica, incluso de personal con varios años de preparación y perfeccionamiento. El posicionamiento ético debe estar al servicio de poder identificar oportunamente las situaciones que puedan afectar los derechos de NNAJ que son parte de los sistemas que el Estado debe garantizar.

En este último aspecto, las políticas educativas pueden cumplir un rol preventivo al promover el derecho de NNAJ que podrían ser internados, generando estrategias de apoyo y cuidado que eviten su estigmatización, fortalezcan la protección social y promuevan su plena inclusión y esto desde la educación inicial hasta la actualización profesional de quienes se desempeñan en estos ámbitos institucionales.

5. CONCLUSIÓN

El presente documento da cuenta que las violaciones a los derechos de NNAJ en contextos de protección residencial y de privación de libertad, tanto en centros de administración directa como en organismos privados colaboradores (acreditados o no), fue una práctica sistemática y masiva que se prolongó durante décadas. Los efectos de esta violencia han dejado huellas en las víctimas y nuestra sociedad, por lo que se requiere de un proceso de reparación que reconozca e integre dimensiones materiales, simbólicas, preventivas y éticas.

Por lo tanto, a partir del marco internacional de reparación integral, esta propuesta establece tres ámbitos de acción prioritarios: el reconocimiento social de la dignidad de las víctimas a través de la reparación simbólica y colectiva; la importancia del derecho a la memoria y a la verdad histórica por medio de la construcción de archivos; y el desarrollo de procesos de formación y educación ciudadana orientados a la prevención de vulneraciones y a la transformación del funcionamiento de las instituciones encargadas de las protección de NNAJ. Este conjunto de medidas constituye las bases para que el Estado desarrolle un proceso de reparación que cumpla con estándares internacionales de reparación y garantías de no repetición.

La reparación de las víctimas es un proceso complejo que requiere de tiempo y compromiso político, pero que constituye un deber del Estado para avanzar hacia la construcción de condiciones que permitan restituir la confianza en las instituciones, dar voz a las personas y grupos históricamente silenciados, y reformular las lógicas que imperan en el sistema de protección donde los NNAJ sean reconocidos como sujetos plenos de derechos y no como objetos del control y tutela estatal.

17 Gennetian, L. A., Gibson-Davis, C. & Darity, W. A. (2024). “Black reparations and child well-being: A framework and policy considerations”. *SSRN Electronic Journal*. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.4957385

REFERENCIAS

Comité de los Derechos del Niño (2018). "Investigación relativa a Chile conforme al artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Informe del Comité (CRC/C/CHL/IR/1)". Naciones Unidas. https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comité-de-los-Derechos-de-la-Niñez.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2024). *Caso Adolescentes recluidos en centros de detención e internación provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 547. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_547_esp.pdf

Defensoría de los Derechos de la Niñez (2025). *Informe anual 2025 sobre la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile*. Defensoría de la Niñez.

Decreto Supremo N° 150 (2025). *Crea la Comisión Asesora Presidencial para el Esclarecimiento de la Verdad y la Reparación de las violaciones a los derechos humanos de NNA bajo custodia estatal o en sistemas de cuidado alternativo privado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Fricker, M. (2007). *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford University Press.

Gallen, J. & Moffett, L. (2022). "The palliative role of reparations in reconciling societies with the past: Redressing victims or consolidating the state?". *Journal of Intervention and Statebuilding*, 16(4), 498-518. DOI: https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2042650

Gennetian, L. A., Gibson-Davis, C. & Darity, W. A. (2024). "Black reparations and child well-being: A framework and policy considerations". *SSRN Electronic Journal*. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.4957385

Haebich, A. (2000). "Broken circles: Fragmenting Indigenous families 1800-2000". *Fremantle Arts Centre Press*.

Hirsch, M. & Said, M.A. (2023). "Social memory and the impact of commemorative remedies ordered by the Inter-American Court of Human Rights". *Leiden Journal of International Law*, 36(1), 9-31.

Human Rights and Equal Opportunity Commission (1997). *Bringing them home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their families*. Commonwealth of Australia.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2018). *Informe misión de observación: Centros residenciales de protección de la red SENAME*. INDH.

Jeldres, M. (2013). *Informe sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en los centros de protección del SENAME*. Ministerio de Justicia, Chile.

Minkowitz, T. (2024). "Deinstitutionalization as reparative justice: A commentary on the Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies". *Laws*, 13(2), 14. DOI: https://doi.org/10.3390/laws13020014

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Convenio N.º 169)*. OIT. Ginebra

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. (Resolution 60/147).* Asamblea General de Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation

Rettig, R. (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Santiago, Gobierno de Chile.

Rousset Siri, A. J. (2011). *El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte IDH*. Editorial Jurídica de Chile.

Swiss Children Coercion Reparation Initiative (2014). *Federal popular initiative on reparations for victims of coercive measures*. Comité Iniciativa Suiza.

The Times (2023, diciembre 25). "How 'guardian angels' are helping Rwanda become the first orphanage-free country in Africa". *The Times*.

The Times (2024, octubre 18). "Belgium crimes against humanity ruling on Congo kidnappings". *The Times*.

Valech, S. (2004). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Gobierno de Chile. Santiago, Chile.

UNICEF (2021). *Ruta de reparación: Propuesta de estándares de reparación para niños, niñas y adolescentes que han vivido en cuidados alternativos*. UNICEF. https://www.unicef.org/chile/media/8116/file/ruta%20pdf.pdf

Walker, M. U. (2006). *Moral repair: Reconstructing moral relations after wrongdoing*. Cambridge University Press.

3. EL SENTIDO DE UN OBSERVATORIO DE NIÑEZ DE FUNDACIÓN COLUNGA

Paloma del Villar Tagle
Directora del Observatorio Niñez
p.delvillar@fundacioncolunga.org

Arturo Celedón de Andraca
Director Ejecutivo Fundación Colunga
a.celedon@fundacioncolunga.org

Samanta Alarcón
Investigadora Observatorio Niñez Colunga
s.alarcón@fundacioncolunga.org

El Observatorio Niñez nace como respuesta a una paradoja evidente: aunque la infancia suele declararse como prioridad en el discurso social y político, en la práctica permanece invisibilizada en la agenda pública. La información disponible sobre la situación de niñas, niños y adolescentes estaba dispersa en múltiples fuentes, sin articulación entre ellas, lo que impedía transformarla en evidencia útil para la toma de decisiones. Paralelamente, la voz de la sociedad civil se manifestaba sobre todo a través de experiencias locales, valiosas pero fragmentadas, sin lograr instalar los problemas de la niñez como cuestiones de alcance nacional. Esta dificultad para incidir de manera efectiva en las políticas públicas se relacionaba con tres limitaciones centrales: ausencia de datos sólidos y comparables, escasa acumulación conceptual y la falta de un lenguaje compartido con quienes diseñan e implementan políticas.

Ante este escenario, Fundación Colunga y sus aliados comprendieron que era necesario un salto cualitativo: dejar atrás la mirada centrada en la urgencia inmediata para avanzar hacia una perspectiva más amplia, basada en derechos y bienestar. La clave era articular un ecosistema que conectara conocimiento riguroso con capacidad de incidencia, de modo que la evidencia no quedara confinada a diagnósticos aislados, sino que se tradujera en acción transformadora. La experiencia previa demostró el valor de este enfoque. La serie

Nacer y Crecer en Pobreza[18], impulsada por Hogar de Cristo junto a UNICEF, la Universidad Católica y CIDENI, había mostrado cómo un documento sólido y bien comunicado podía instalar la situación de la niñez en la discusión nacional.

La creación de Observatorio Niñez responde así a una necesidad urgente en Chile: ordenar y organizar los datos existentes, hacerlos accesibles y transformarlos en insumos claros para la incidencia. Sin este ejercicio, los problemas que afectan a la niñez corren el riesgo de permanecer ocultos o relegados en el debate público. El Observatorio busca ser un puente entre evidencia y acción, tomando como inspiración experiencias internacionales consolidadas, como Kids Count[19] en Estados Unidos o el Observatoire des tout-petits en Quebec, que han demostrado la importancia de combinar datos públicos con estrategias de comunicación efectivas para incidir en políticas y colocar el bienestar de la infancia en el centro del desarrollo social.

En 2022, la entrada en vigencia de la Ley N° 21.430 de Garantías de los Derechos de la Niñez y Adolescencia[20] reforzó esta orientación, al reconocer expresamente a la sociedad civil como co-garante de derechos junto con el Estado. Este marco legal subraya la relevancia de un observatorio independiente, capaz de sustentar la acción de las organizaciones con evidencia y análisis de calidad, contribuyendo a que cumplan de manera más efectiva su rol de garantes colectivos.

En este contexto, Observatorio Niñez surge como uno de los tres pilares del proyecto FARO —Fortalecimiento de Redes de Incidencia en Niñez—, cofinanciado por la Unión Europea y Fundación Colunga. FARO fue diseñado como un ecosistema integrado por tres componentes: el Observatorio, dedicado a la producción y organización de datos relevantes; el programa de Fortalecimiento, que entrega herramientas de gestión, sostenibilidad e incidencia a las organizaciones de la sociedad civil; y Pacto Niñez, una red articuladora que construye colectivamente agendas de transformación. La interacción entre estos tres componentes ha dado lugar a un entramado más robusto: organizaciones mejor preparadas, evidencia más accesible y una red cohesionada con capacidad de incidir en políticas públicas.

Observatorio Niñez surge en el marco del proyecto FARO – Fortalecimiento de Redes de Incidencia en Niñez, una iniciativa cofinanciada por la Unión Europea y Fundación Colunga. FARO fue concebido como un ecosistema de trabajo en tres componentes complementarios: Observatorio Niñez, encargado de generar y organizar datos relevantes sobre infancia y adolescencia para orientar decisiones basadas en evidencia; el programa de Fortalecimiento, orientado a entregar a las organizaciones de la sociedad civil herramientas de gestión, sostenibilidad e incidencia; y Pacto Niñez, una red articuladora de organizaciones que trabajan en infancia y que construye de manera colectiva agendas de transformación.

La combinación de estos tres componentes ha dado como resultado organizaciones más preparadas, datos más accesibles y una red cohesionada para incidir en el desarrollo de políticas públicas. Esta articulación probó ser fundamental: el análisis de información dejó de ser un ejercicio aislado y se conectó directamente con la acción concreta, enriquecida por el conocimiento y el quehacer cotidiano de las organizaciones que trabajan en terreno con niñas, niños y adolescentes.

LA NIÑEZ COMO BRÚJULA DEL DESARROLLO PAÍS

El Observatorio Niñez no se limita a recopilar estadísticas: su verdadero valor reside en traducir la evidencia en narrativas públicas y políticas, capaces de incidir en decisiones concretas. En un país donde la niñez ha sido históricamente postergada y donde los derechos de niñas, niños y adolescentes suelen irrumpir en la agenda solo en contextos de crisis, el Observatorio emerge como un actor que recuerda la urgencia de situar el bienestar infantil como prioridad permanente.

Al articular a la sociedad civil, la academia y el Estado, el Observatorio ha logrado tender puentes que antes no existían, poniendo a disposición insumos claros, accesibles y oportunos para orientar políticas públicas, fortalecer la incidencia de las organizaciones y sensibilizar a la ciudadanía. Su aporte es doble: por un lado, provee datos confiables y rigurosos que permiten comprender la magnitud de los desafíos; por otro, los convierte en mensajes capaces de movilizar a actores políticos y sociales hacia la acción.

La niñez debe dejar de ser concebida como un asunto sectorial o de nicho, para pasar a ser entendida como la brújula del desarrollo del país. Invertir en el bienestar de niñas, niños y adolescentes no solo responde a un imperativo ético y de derechos humanos, sino que constituye la mejor estrategia de futuro para construir un Chile más justo, equitativo y sostenible.

Observatorio Niñez, en ese sentido, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para el cambio: un espacio donde la información se convierte en poder ciudadano, donde la evidencia se transforma en incidencia, y donde la voz de la niñez puede encontrar el lugar que le corresponde en el corazón de las decisiones colectivas.

18 Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil (2021). *Nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad. Implicancias y propuestas para Chile*. https://www.unicef.org/chile/media/6311/file/Nacer%20y%20crecer%20en%20pobreza%20Final%20.pdf

19 Kids Count. https://datacenter.aecf.org/

20 Ley N° 21.430 de Garantías de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022). https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL OBSERVATORIO NIÑEZ

Desde sus inicios, el Observatorio se concibió con una premisa clara: los datos, por sí solos, no transforman la realidad. Para convertirse en motor de cambios normativos y de política, requieren marcos interpretativos, herramientas de visualización y estrategias de difusión que los acerquen a públicos diversos, incluyendo autoridades, medios y ciudadanía.

Con esta idea como punto de partida, el equipo impulsó un proceso sistemático de construcción que combinó varias fuentes de aprendizaje:

- Revisión de literatura y experiencias internacionales: se estudiaron en profundidad los enfoques de organismos como UNICEF y la OCDE, así como políticas y observatorios consolidados en países como Australia[21], Nueva Zelandia[22], Estados Unidos (Kids Count)[23] y Canadá (Observatoire des tout-petits)[24].
- Entrevistas y diálogos con expertos: se sostuvieron conversaciones con especialistas nacionales e internacionales que habían liderado experiencias similares, lo que permitió identificar buenas prácticas, desafíos comunes y lecciones aprendidas.
- Talleres con sociedad civil y academia: se promovieron espacios de reflexión colectiva para validar conceptos, identificar vacíos y definir prioridades desde la experiencia de quienes trabajan directamente con la niñez.
- Construcción de un marco conceptual: a partir de estos insumos, se fue consolidando un enfoque de bienestar infantil como eje articulador del Observatorio, desplazando la mirada centrada en la carencia hacia una visión integral del desarrollo y la protección de derechos.

21 Estrategia nacional de bienestar Australia. https://cpd.org.au/work/wellbeing-strategies-for-children-and-young-people/

22 Estrategia nacional de bienestar Nueva Zelanda. https://www.orangatamariki.govt.nz/ Estrategia nacional de bienestar Australia. https://cpd.org.au/work/wellbeing-strategies-for-children-and-young-people/

23 Kids Count. https://datacenter.aecf.org/

24 Observatoire des tout-petis. https://tout-petits.org/donnees/

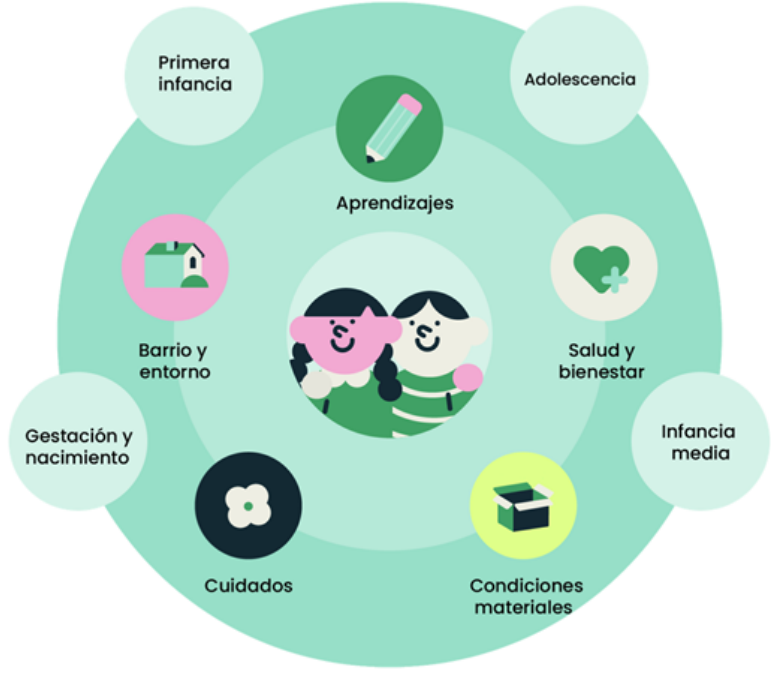
EL MODELO DE BIENESTAR INFANTIL[25]

El resultado de este proceso fue la definición de un Modelo de Bienestar Infantil, diseñado como un marco comprensivo para organizar y comunicar la evidencia. Este modelo se estructura en cinco dimensiones interrelacionadas:

1. Salud física y mental
2. Cuidados
3. Aprendizajes
4. Condiciones materiales
5. Entornos

Estas dimensiones permiten capturar la experiencia integral de niñas, niños y adolescentes, ordenar la información disponible y transmitir, de manera más clara y accesible, la complejidad de lo que significa crecer y desarrollarse en bienestar.

Figura VIII-4. Modelo de Bienestar Observatorio Niñez - Fundación Colunga



25 Observatorio Niñez (2023). *Primer informe Nacional del Bienestar de la Niñez*. https://www.observatorioninez.org/correlato-digital

Con este marco en la mano, se realizó un barrido exhaustivo de la información disponible en Chile: estadísticas administrativas de distintos ministerios, encuestas nacionales, bases de datos públicas y registros que, en muchos casos, debían solicitarse por transparencia. El desafío era enorme: había que identificar indicadores relevantes, verificar su calidad, y decidir cuáles realmente permitían decir algo sustantivo sobre la situación de la niñez en cada dimensión del modelo.

Este proceso se enriqueció con la participación activa de la sociedad civil y de la academia. Diversas reuniones permitieron validar las dimensiones propuestas, discutir la pertinencia de los indicadores y recoger sugerencias que fortalecieron el diseño del observatorio. También se establecieron conversaciones con órganos públicos, no solo para dar a conocer el proyecto, sino para revisar fuentes, confirmar la interpretación de los datos y establecer alianzas con personal técnico clave. En más de una ocasión, estos vínculos resultaron determinantes para acceder a información y procesarla de manera rigurosa.

Un elemento adicional dio especial sentido a este esfuerzo: la creación de las Oficinas Locales de la Niñez, una nueva institucionalidad que, por decreto, debía elaborar diagnósticos locales sobre la situación de la infancia. Se abrió entonces una colaboración ad hoc que permitió que el Observatorio Niñez conociera de cerca sus necesidades, y a la vez explorará cómo poner sus indicadores y análisis al servicio de estos territorios. De este modo, el observatorio comenzó a tejer vínculos directos entre evidencia nacional y gestión local, reforzando su vocación de incidencia.

Finalmente, con los cimientos conceptuales y las alianzas construidas, se dio inicio al desarrollo de un sitio web interactivo, gestionado por Unholster ®. Más que un portal de estadísticas, la apuesta fue crear un espacio amigable y dinámico, capaz de traducir los datos en narrativas claras y comprensibles para distintos públicos: desde académicos y autoridades hasta periodistas y ciudadanía. A través de mapas, fichas regionales e indicadores visualizados, el Observatorio comenzó a mostrar cómo los datos, bien organizados y comunicados, podían convertirse en un verdadero motor de cambio para el bienestar de la niñez en Chile.

POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN EVIDENCIA

En su segundo año de funcionamiento, el Observatorio Niñez asumió un rol activo en la discusión y construcción de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2023-2032, dando cumplimiento a lo mandatado por el Título V de la Ley de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022). Desde la sociedad civil, aportó con una mirada crítica y complementaria que compartía el enfoque de bienestar. Este énfasis permitió que el Observatorio no solo pusiera a disposición su conocimiento acumulado en torno a indicadores de infancia, sino que también contribuyera a fortalecer el diagnóstico nacional de la niñez con datos y análisis rigurosos. La articulación con Pacto Niñez fue clave en este proceso, pues permitió mantener al Observatorio en sintonía con las principales demandas y prioridades levantadas por las organizaciones de la sociedad civil, ayudando a que las voces de quienes trabajan día a día con niñas, niños y adolescentes se reflejarán en el diseño de la nueva política pública. Esta colaboración se sumó a los esfuerzos sostenidos por la Subsecretaría de la Niñez por potenciar el carácter participativo del desarrollo de la Política Nacional, que incluyó las voces de niñas, niños y adolescentes, así como de distintos organismos de la sociedad civil.

DESARROLLO DE DOCUMENTOS TEMÁTICOS

Si bien desde su origen se proyectó que el Observatorio Niñez elaborará documentos temáticos sobre áreas específicas de la infancia, los primeros años estuvieron marcados por la necesidad de consolidar las bases: construir un sistema robusto de indicadores, recopilar y analizar datos dispersos, y posicionar públicamente al Observatorio como una fuente confiable de información. Solo una vez afianzados estos cimientos fue posible avanzar hacia la producción de agendas temáticas que combinaran evidencia con reflexión crítica.

El primer hito llegó hacia fines del segundo año e inicios del tercero, con la publicación de la agenda Niñez y pobreza, aprovechando la oportunidad que brindaba el lanzamiento de los resultados de la Encuesta Casen 2022. Ese documento no solo entregó una radiografía de la pobreza multidimensional que afecta a más de 800 mil niñas, niños y adolescentes en Chile, sino que también marcó la apertura de un área de trabajo orientada a desarrollar agendas temáticas periódicas, capaces de responder tanto a coyunturas relevantes como a debates de fondo, siempre sustentadas en marcos conceptuales sólidos.

Desde entonces, el Observatorio ha publicado distintas agendas que buscan iluminar el debate público y político:

- Niñez y pobreza: visibilizó la magnitud de este fenómeno y sus efectos en el bienestar infantil[26].

26 Observatorio Niñez (2025). "Volver a mirar. ¿Qué nos dice la nueva línea de la pobreza de la situación de niñas y niños?". *Boletín n°1.* https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/687eb246d501f321de000775/1753133645846/Bolet%C3%ADn+N%C2%B01.pdf

- Informe Nacional de Bienestar de la Niñez 2024: entregó, por primera vez, una visión integral y longitudinal del bienestar infantil en Chile, mostrando deterioro en múltiples dimensiones y ofreciendo evidencia clave para orientar la política pública en los años venideros[27].
- Violencia contra la niñez: analiza la evolución de la violencia en los últimos diez años, mostrando aumentos preocupantes en maltrato psicológico, violencia escolar, homicidios y abuso sexual[28].
- Vivienda y niñez: examina las condiciones de habitabilidad de niñas y niños en Chile, destacando problemas de hacinamiento, asequibilidad y acceso desigual a servicios básicos y espacios públicos[29].

Estas agendas han permitido al Observatorio consolidarse como un actor que no solo organiza datos, sino que también los traduce en narrativas comprensibles y oportunas, situando a la niñez en el centro de la discusión pública y ofreciendo insumos concretos para la toma de decisiones.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL OBSERVATORIO NIÑEZ COLUNGA

1. Salud física y mental

La niñez en Chile enfrenta tres grandes “epidemias” en salud pública: obesidad, problemas de salud mental y aumento del riesgo suicida en la adolescencia. Uno de cada cuatro estudiantes de primero básico presenta obesidad, mientras que la actividad física recomendada por la OMS es cumplida solo por el 22%. En el ámbito de la salud mental, la sintomatología depresiva en estudiantes de 7° básico a 3° medio aumentó de 14% en 2017 a 23% en 2023, y las atenciones de salud por riesgo suicida en adolescentes crecieron 117% en seis años.

2. Aprendizajes y sistema educativo

El acceso a educación parvularia sigue siendo limitado: la mitad de las niñas y niños de 0 a 5 años no asiste a estos programas, con un fuerte rezago en los primeros dos años de vida. La inversión pública en este nivel educativo cayó un 12% entre 2015 y 2021, a contracorriente de la tendencia OCDE. En cuanto a aprendizajes, los resultados del Simce 2024 muestran que solo un 27% alcanza competencias mínimas en matemáticas y un 48% en lenguaje en cuarto básico, con profundas desigualdades según tipo de establecimiento.

3. Condiciones materiales

La pobreza infantil continúa siendo un desafío estructural: 11% de niñas y niños vive en hogares bajo la línea de la pobreza, cifra que podría alcanzar 31% con una nueva metodología de medición. Además, un 20% enfrenta inseguridad alimentaria y un 30% vive en hogares sin empleo seguro. Las carencias materiales se expresan también en habitabilidad: 13% vive en hacinamiento (18% en primera infancia), un tercio enfrenta problemas de asequibilidad en la vivienda y un 26% no cuenta con cama propia. Por último, se evidencia que hoy, más de 84.000 niñas y niños viven en campamentos.

4. Cuidados

El apoyo a las familias es insuficiente: uno de cada cinco niños vive en hogares sin ningún tipo de respaldo en las tareas de cuidado y más de un 70% de las cuidadoras y cuidadores de preescolares declara que nunca recibe apoyo institucional. Además, 17% de los niños de 7 a 12 años pasa tiempo solo después de la escuela. La violencia intrafamiliar es otra alerta: el porcentaje de niñas y niños que declara haber sufrido violencia psicológica o maltrato físico en el hogar subió de 48,3 a 52,7% en seis años. Entre las niñas, los casos de abuso sexual aumentaron de 20% a 25%. En paralelo, más de 113.000 niños son atendidos mensualmente por el sistema de protección, y en algunos meses ingresan más al sistema que los que nacen en el país.

5. Entornos

Los espacios donde crecen niñas y niños presentan riesgos crecientes. La tasa de homicidios infantiles ha aumentado considerablemente, alcanzando su récord histórico con una tasa de 7,5 en mayores de 14 años por cada 100.000. Uno de cada dos vive en barrios con violencia crítica y el 43% de las niñas y niños viven en hogares en que se reportan balaceras frecuentes. También persisten déficits en el acceso a espacios seguros: la mitad de los niños de 0 a 6 años no tiene salas cuna o jardines cerca, uno de cada cinco carece de plazas públicas y uno de cada diez de parques urbanos. La contaminación ambiental se percibe afecta a un 23% de las niñas y niños.

27 Observatorio Niñez (2023). *Primer informe Nacional del Bienestar de la Niñez*. https://www.observatorioninez.org/correlato-digital

28 Observatorio Niñez (2025). *Agenda Violencia Contra la niñez*. https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/6809ba6a9067c609fea40a5d/1745468106726/Agenda_Violencia_2025_WEB.pdf

29 Observatorio Niñez (2024). *Agenda Niñez y Vivienda*. https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/687e9aad156c614a1fe46fd8/1753127666986/Agenda+Ni%C3%B1ez+y+Vivienda.pdf

PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN DIMENSIONES DE BIENESTAR

1. Salud física y mental

Frente a la crisis de salud mental y los altos niveles de malnutrición por exceso, Colunga propone ampliar el acceso a programas de promoción y prevención desde la primera infancia. Esto implica aumentar la cobertura de programas escolares como *Habilidades para la Vida*, capacitar equipos en educación emocional, y garantizar atención oportuna en el sistema de salud, incorporando prestaciones de salud mental infantil al GES. En lo físico, se plantea fortalecer la educación alimentaria, asegurar entornos alimentarios saludables en y alrededor de las escuelas, ampliar el acceso a alimentos frescos, y garantizar al menos 60 minutos diarios de actividad física en la jornada escolar.

2. Aprendizajes y sistema educativo

Las brechas en cobertura y calidad de la educación inicial requieren medidas urgentes. Se propone avanzar en la aprobación de la agenda de Sala Cuna Universal, ampliar la cobertura en niveles medios (3-4 años) hasta alcanzar estándares OCDE, aumentar la inversión pública por niño y equiparar el financiamiento entre modalidades (JUNJI, Integra y VTF). Además, se plantea desarrollar modelos flexibles que se adapten a la realidad familiar y laboral, y asegurar calidad educativa a través de formación continua de equipos, adecuada relación educador/niño y mejor infraestructura.

3. Condiciones materiales

Para enfrentar la pobreza infantil y la precariedad habitacional, se propone garantizar un ingreso mínimo para niñas y niños en situación de pobreza, diseñar una medición específica de pobreza infantil multidimensional y actualizar la canasta básica con criterios reales de crianza. En materia habitacional, se plantea priorizar a las familias con niños en la asignación de subsidios, ampliar programas de mejoramiento de viviendas con enfoque infantil y crear un sistema integrado de soluciones habitacionales que incluya compra, arriendo y apoyo al crédito.

4. Cuidados

La falta de apoyo a la crianza exige ampliar la cobertura de programas de parentalidad positiva (*Triple P*, *Nadie es Perfecto*), fortalecer las visitas domiciliarias de *Chile Crece Más,* y aumentar el presupuesto del subsistema en general. Además, se propone expandir el Programa 4 a 7 para cubrir también la primera infancia, articulando con jardines infantiles y escuelas, de modo de garantizar continuidad en el cuidado y acompañamiento a las familias.

5. Entornos

Para reducir la exposición a violencia y entornos inseguros, se plantea implementar programas territoriales de recuperación de espacio público en barrios de alta complejidad, con foco comunitario y énfasis en prevención social más que punitiva. Esto incluye mejorar infraestructura, iluminación, áreas verdes y equipamiento infantil, así como generar mecanismos de participación que recojan la voz de niñas y niños sobre seguridad y convivencia.

6. Protección integral

La efectividad del sistema de protección depende de superar la fragmentación actual. Colunga propone fortalecer la gobernanza territorial a través de Oficinas Locales de la Niñez con mayores capacidades técnicas y recursos, garantizar la operación de Mesas Intersectoriales comunales y regionales, y organizar la oferta de servicios con rutas claras de derivación y seguimiento. Asimismo, se destaca la necesidad de implementar plenamente la Política Nacional de Niñez y Adolescencia con financiamiento estable y mecanismos de monitoreo.

PROPUESTAS DE MEJORA E INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

Alcances e impactos del Observatorio Niñez

Desde su lanzamiento, el Observatorio Niñez ha logrado posicionarse como un referente en el ecosistema de datos y políticas de infancia en Chile. Solo en los primeros tres meses, la plataforma web registró más de 4.200 usuarios y cientos de descargas de informes, lo que evidenció un interés real por contar con información organizada y accesible sobre la situación de niñas, niños y adolescentes.

La estrategia comunicacional también ha sido decisiva. Campañas como #MiraLaNiñez permitieron amplificar el alcance del Observatorio, generando más de 30 apariciones en prensa nacional, con cobertura en medios como *La Tercera*, *CNN Chile* y *Emol*. Esta visibilidad no solo instaló al Observatorio en la agenda pública, sino que también contribuyó a que la niñez pasará a ser parte del debate en momentos de alta contingencia.

El impacto se ha visto además en el plano de la incidencia política y social. Diversas organizaciones de la sociedad civil han utilizado los datos del Observatorio para elaborar campañas, minutas y propuestas dirigidas a autoridades, fortaleciendo así su capacidad de incidencia informada. El Observatorio, en articulación con Pacto Niñez, también ha tenido un rol activo en debates legislativos vinculados a derechos de infancia, aportando evidencia y posicionando la voz de la sociedad civil en espacios de discusión institucional.

Recientemente, además, se ha intencionado la colaboración con redes locales, en particular con las Oficinas Locales de la Niñez, nueva institucionalidad mandatada a generar diagnósticos territoriales. En este marco, el Observatorio ha puesto sus herramientas y metodologías a disposición de los municipios, abriendo un espacio de cooperación que fortalece el trabajo local con evidencia nacional. Este trabajo es aún incipiente, y presenta una serie de desafíos futuros.

El Observatorio Niñez ha logrado consolidar vínculos con un ecosistema amplio, que no se limita a la sociedad civil. Ha establecido lazos con centros de estudio y academia, ampliando el alcance de su conocimiento y sumando legitimidad técnica a sus análisis. De esta forma, se ha configurado como un actor puente, capaz de conectar los saberes de la sociedad civil con la producción académica y con los procesos de toma de decisión en el Estado.

Un ejemplo reciente de incidencia efectiva fue la iniciativa “Vota por la Niñez”, desarrollada en colaboración con cinco organizaciones de la sociedad civil que conforman la meta red de infancia —Fundación Colunga, a través de Pacto Niñez; Educación Inicial 2030; Acción Colectiva por la Educación; Por un Chile que Lee; y Juntos por la Infancia—, junto a Televisión Nacional de Chile, a través de sus señales Canal 24 Horas y NTV. El proyecto consistió en 8 entrevistas de entre 30-40 minutos a los ocho candidatos presidenciales, en total 5 horas de conversaciones para conocer sus propuestas de políticas públicas con las que piensan enfrentar los desafíos que viven niñas y niños hoy en Chile. En cada entrevista individual las y los candidatos abordaron sus propuestas en torno a tres temáticas centrales: bienestar infantil, educación y protección especializada. Las conversaciones se estructuraron a partir de evidencia levantada por el Observatorio Niñez entre las distintas organizaciones involucradas en el proyecto, que sirvió de base para las preguntas y el desarrollo de contenidos. La directora del Observatorio, Paloma del Villar, participó como referente técnico del programa, y coconductora del espacio, acompañando a las animadoras rostro del canal en la conducción de las entrevistas y colaborando estrechamente con el canal en la elaboración del material informativo. El primer día de emisión fue el programa más visto de la señal de noticias del canal público. Esta experiencia demostró el valor de la articulación entre sociedad civil, medios de comunicación y evidencia técnica para instalar la niñez en el debate público y político nacional.

DESAFÍOS PENDIENTES

A pesar de los avances alcanzados, el Observatorio Niñez enfrenta desafíos estructurales que condicionan su proyección a largo plazo. Uno de los más urgentes es la sostenibilidad financiera. Tras el fin del apoyo de la Unión Europea, el financiamiento depende principalmente de Fundación Colunga, lo que plantea la necesidad de diversificar las fuentes de apoyo, asegurar continuidad y blindar la independencia técnica del proyecto.

Otro desafío clave es consolidar al Observatorio como un centro confiable y robusto de datos públicos para las políticas de infancia, evitando la dispersión de esfuerzos o la duplicación con iniciativas estatales. El valor del Observatorio radica precisamente en su capacidad de articular información, traducirla en conocimiento útil y mantener un estándar de independencia y rigor que complemente el trabajo de las instituciones del Estado.

En el plano metodológico y participativo, persiste la necesidad de incorporar de manera más sistemática la voz de niñas, niños y adolescentes en el diseño de agendas de investigación y en la definición de los indicadores que guían el análisis. Avanzar en esa dirección no solo fortalecería la legitimidad del Observatorio, sino que también respondería a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño en materia de participación.

Asimismo, se vuelve fundamental profundizar la articulación con gobiernos locales para que la información efectivamente “baje al territorio” y se convierta en una herramienta para la gestión municipal y comunitaria. La alianza con las Oficinas Locales de la Niñez ha sido un primer paso en esa dirección, pero aún queda camino por recorrer para lograr que los datos se traduzcan en acciones concretas a nivel regional y comunal.

Finalmente, el Observatorio debe enfrentar el reto de la visibilidad continua. En Chile, los temas de infancia suelen irrumpir en la agenda pública solo en contextos de crisis —ya sea por episodios de violencia, vulneración de derechos o emergencias mediáticas—. El desafío es instalar a la niñez como una prioridad permanente, capaz de movilizar debates sostenidos y políticas de largo plazo, más allá de la contingencia.

En el plano gubernamental, persiste una fuerte fragmentación de los datos que se producen sectorialmente, lo que evidencia la necesidad de avanzar hacia la interoperabilidad y la articulación de temáticas relacionadas que inciden directamente en el bienestar de la niñez. A ello se suma el desafío de implementar de manera efectiva las Oficinas Locales de la Niñez y de cumplir con las metas establecidas en el Plan de Acción de la Política de Niñez y Adolescencia 2023-2032. Este proceso requiere no solo de un monitoreo y coordinación sostenidos por

parte de la Subsecretaría de la Niñez, sino también de financiamiento suficiente que garantice una oferta programática adecuada y pertinente para responder a las necesidades reales de niñas, niños y adolescentes en todo el país.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

De cara al futuro, el Observatorio Niñez no solo busca consolidar lo ya avanzado, sino también transformarse en un actor clave para orientar la política pública en infancia. Para ello, se plantean las siguientes recomendaciones estratégicas:

1. Institucionalizar el Observatorio como un referente reconocido en la producción y traducción de datos sobre niñez. Esto implica que sus indicadores y análisis se conviertan en insumos regulares para ministerios, gobiernos locales y organismos internacionales, evitando que la niñez quede relegada a menciones ocasionales en la agenda pública.

2. Fortalecer la gobernanza mixta, integrando de manera estable a sociedad civil, academia y Estado, incluidos organismos públicos autónomos como la Defensoría de la Niñez. Un observatorio que conjuga estos tres mundos gana legitimidad técnica y política, asegurando que su producción de conocimiento sea rigurosa, participativa y vinculante.

3. Incorporar sistemáticamente la voz de niñas y niños en los procesos de diagnóstico, en la definición de agendas temáticas y en las estrategias de comunicación. Más allá de ser sujetos de estudio, los NNA deben ser reconocidos como actores con agencia, capaces de orientar prioridades y aportar miradas frescas sobre los problemas que los afectan.

4. Garantizar un financiamiento diversificado y sostenible, que combine fondos públicos, filantropía nacional, cooperación internacional y alianzas estratégicas. La independencia y continuidad del Observatorio dependen de asegurar una base financiera estable, que no esté sujeta a los ciclos cortos de proyectos o donaciones.

5. Promover un uso activo de los datos por parte de las OSC y de los tomadores de decisión. Esto supone acompañar la entrega de información con capacitaciones, manuales prácticos de incidencia y campañas conjuntas que faciliten transformar la evidencia en acción. El impacto real ocurre cuando la información se convierte en herramienta para exigir cambios y mejorar la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes.

6. Relevar la niñez en la agenda presidencial y parlamentaria, ofreciendo al Observatorio como fuente confiable de insumos de alto valor para la construcción de programas de gobierno. En un contexto en que la niñez suele quedar relegada a menciones genéricas, contar con datos claros y propuestas concretas puede marcar la diferencia en el diseño de políticas más efectivas y centradas en el bienestar. Esto incluye el desafío, por ejemplo, del seguimiento legislativo de las propuestas parlamentarias, ámbito que en la actualidad en Observatorio Niñez no se ha priorizado en cuanto procedimiento que requiere de conocimientos específicos y acciones puntuales.

REFERENCIAS

Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil (2021). *Nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad. Implicancias y propuestas para Chile*. https://www.unicef.org/chile/media/6311/file/Nacer%20y%20crecer%20en%20pobreza%20Final%20.pdf

Estrategia nacional de bienestar Nueva Zelanda. https://www.orangatamariki.govt.nz/

Estrategia nacional de bienestar Australia. https://cpd.org.au/work/wellbeing-strategies-for-children-and-young-people/

Kids Count. https://datacenter.aecf.org/

Ley N° 21.430 de Garantías de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022). https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643

Observatoire des tout-petis. https://tout-petits.org/donnees/

Observatorio Niñez (2023). *Agenda Niñez y Pobreza*.

Observatorio Niñez (2023). *Primer informe Nacional del Bienestar de la Niñez*. https://www.observatorioninez.org/correlato-digital

Observatorio Niñez (2024). *Agenda Niñez y Vivienda*. https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/687e9aad156c614a1fe46fd8/1753127666986/Agenda+Ni%C3%B1ez+y+Vivienda.pdf

Observatorio Niñez (2025). *Agenda Violencia Contra la niñez*. https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/6809ba6a9067c609fea40a5d/1745468106726/Agenda_Violencia_2025_WEB.pdf

Observatorio Niñez (2025). “Volver a mirar. ¿Qué nos dice la nueva línea de la pobreza de la situación de niñas y niños?”. *Boletín n°1*: https://static1.squarespace.com/static/640b3ecd8e657207db1fba5a/t/687eb246d501f321de000775/1753133645846/Bolet%C3%ADn+N%C2%B01.pdf

IX. DISPOSITIVOS TRANSVERSALES: LA CAJA DE HERRAMIENTAS DEL CO-LABORATORIO DE INNOVACIÓN CON PROPÓSITO PÚBLICO

En un ecosistema de innovación con propósito público, los dispositivos transversales constituyen la infraestructura cognitiva, tecnológica y organizacional que articula la investigación, la transferencia de conocimiento y la toma de decisiones estratégicas basadas en evidencia. Estos dispositivos funcionan como plataformas de aprendizaje institucional, donde se diseñan, validan y escalan herramientas orientadas a la efectividad multidimensional, combinando ciencia de datos, evaluación de impacto, y participación ciudadana. Su propósito es fortalecer la capacidad adaptativa de las instituciones públicas y académicas, permitiéndoles aprender de su propia práctica y orientar sus acciones hacia resultados socialmente valiosos y sostenibles.

En el contexto chileno, tanto la producción de conocimiento como la gestión pública enfrentan altos niveles de fragmentación disciplinaria, institucional y tecnológica. La falta de interoperabilidad entre sistemas de información, la escasa integración de datos y la ausencia de mecanismos de evaluación intersectorial dificultan el desarrollo de políticas basadas en evidencia y obstaculizan los procesos de aprendizaje organizacional. Esta dispersión limita la capacidad del Estado para anticipar riesgos, identificar nudos críticos y generar mejoras preventivas. En un escenario caracterizado por la complejidad social, la transformación digital y las demandas crecientes de equidad, articular una infraestructura de conocimiento compartido se vuelve una condición indispensable para potenciar la efectividad de las políticas y la capacidad de innovación pública.

Por eso, un aporte específico del CLIPP al trabajo de sus líneas de innovación lo constituyen sus dispositivos transversales. La noción de dispositivo está usada, como un término técnico en la estrategia del pensamiento de Foucault, siguiendo el planteamiento de Agamben: “lo que trato de determinar con este término es ante todo un conjunto absolutamente heterogéneo que implica discursos, instituciones, estructuras arquitectónicas, decisiones regulativas, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas, en breve: tanto lo dicho como lo no-dicho, estos son los elementos del

dispositivo. El dispositivo es la red que se establece entre estos elementos”[1]. Es decir, el dispositivo cumple una función estratégica: aportar con instrumentos que giran innovando en una determinada dirección, propiciando cambios. Se encuentra inscrito en “relaciones de fuerza que condicionan ciertos tipos de saber, proponen nuevas reglas y están condicionados por ellas”[2].

De allí que, para Agamben, el dispositivo tenga tres características: “a. El dispositivo es un conjunto heterogéneo que incluye virtualmente cualquier cosa, tanto lo lingüístico como lo no lingüístico: discursos, instituciones, edificios, leyes, medidas de policía, proposiciones filosóficas, etc. En sí mismo el dispositivo es la red que se establece entre estos elementos. b. El dispositivo siempre tiene una función estratégica concreta y siempre se inscribe en una relación de poder. ¿Qué es un dispositivo? c. Como tal, resulta del cruce entre relaciones de poder y relaciones de saber”[3]. En Foucault, la noción de caja de herramientas se refiere a su teoría como un conjunto de instrumentos para analizar y comprender las relaciones normativas y prácticas, por eso puede mostrar situaciones concretas aportando a pensar de forma reflexiva y crítica lo que normalmente se da por sentado[4]. Según Cruz, “la caja de herramientas contiene dos perspectivas: por un lado, la discusión de Foucault sobre el lenguaje como acción, un lenguaje que se expresa y no es propiedad de nadie, un lenguaje que se despliega y se desliza sobre sí mismo bajo sus propias líneas. Por otro lado, esboza algunos puntos de la genealogía del poder en diversos ámbitos del conocimiento y las relaciones políticas y de poder”[5]. A diferencia de un pensamiento unificado se presenta como un campo abierto y flexible lo que configura un fundamento valioso para generar instrumentos de innovación.

Su inserción en un mundo que cambia permite proponer un tránsito conceptual hacia un contexto digital y de plataformas: “si aspiramos a un régimen en el que el mundo digital forme parte de cualquier análisis teórico, cabría preguntarse, por ejemplo, cómo algo producido automáticamente por algoritmos se transformaría en un régimen de verdad al considerarse confiable en sí mismo”[6]. Especialmente interesante es la relación del saber-poder en los mecanismos de objetivación y subjetivación que producen estos cambios tecnológicos. De allí que Foucault encuentre en el dispositivo la posibilidad de articulación estratégica de saberes y prácticas que constituyen las tecnologías[7]. Con esa base, Rivera, Fuster y Bassa, consideran el dispositivo como una red de diferentes expresiones, modeladas por el marco estratégico de un dispositivo virtual[8]. En este sentido, las plataformas expresan un cambio en el espíritu de la época y un giro en la relación sistema/mundo y las contingencias de subjetivación[9]. Ellas crean “nuevas posibilidades para el mundo, nuevas relaciones con la economía y permiten disputar signos, símbolos y significados como posibles nuevas formas de existencia”[10]. Así, es posible incluso proponer otra forma de entender el big data, como un discurso y régimen de la verdad[11].

Como va a plantear Srnicek, coautor del Manifiesto Aceleracionista, hay que desarrollar una precisa taxonomía de estas sofisticadas máquinas de producción de ganancia, que le están dando forma a una nueva infraestructura digital: “los efectos de esta hegemonía se propagan también al mundo offline sobre el que estos modelos de negocios proyectan su ethos: los gobiernos y las ciudades deben ser inteligentes, las empresas disruptivas y los trabajadores flexibles”[12]. Ahora bien, Srnicek lanza un llamado directo a la innovación en esta materia: “en vez de solo regular las plataformas, se deberían realizar esfuerzos para crear plataformas públicas, con sentido de propósito colaborativo. Esto implicaría invertir los enormes recursos del Estado en la tecnología necesaria para apoyar estas plataformas y ofrecerlas como servicios públicos”[13]. Esa es la orientación que busca desarrollar el CLIP con estos dispositivos transversales de plataformas.

No se trata de una moda, ni de una simple estrategia. Tampoco es una herramienta mono funcional para resolver un problema determinado, se trata más bien de “pensar como quien programa y buscar construir un lenguaje nuevo en el que el problema en cuestión esté inmerso, de modo que las soluciones puedan

1 Agamben, G. (2014). *Qué es un dispositivo*. Mondadori/Altuna impresores. Pág. 2.

2 Foucault, M. *Dits et écrits vol. III* (Págs. 299-300). Citado en: Agamben, G. (2014). *Qué es un dispositivo*. Mondadori/Altuna impresores.

3 Agamben, G. (2014). *Qué es un dispositivo*. Mondadori/Altuna impresores. Pág. 3.

4 Foucault, M. (1984). *Saber y verdad*. Piqueta Ediciones. Madrid.

5 Cruz, J. (2006). *“El pensamiento de Michel Foucault como caja de herramientas”. Discusiones Filosóficas*, 7, 183-198.

6 Rivera, D., Fuster, N. y Bassa, J. (2021). “El método que nos regaló Foucault: la caja de herramientas foucaultiana para pensar problemas filosóficos en un contexto digital”. *Revista humanidades Hace Valparaíso*, 17, 271-288. DOI: http://dx.doi.org/10.22370/rhv2021iss17

7 Foucault, M. (1984). *Saber y verdad*. Piqueta Ediciones. Madrid.

8 Rivera, D., Fuster, N. y Bassa, J. (2021). “El método que nos regaló Foucault: la caja de herramientas foucaultiana para pensar problemas filosóficos en un contexto digital”. *Revista humanidades Hace Valparaíso*, 17, 271-288. DOI: http://dx.doi.org/10.22370/rhv2021iss17

9 Berardi, F. (2007). *Generación post-alfa: patologías e imaginarios en el semio capitalismo*. Tinta Limón Ediciones.

10 Rivera, D., Fuster, N. y Bassa, J. (2021). “El método que nos regaló Foucault: la caja de herramientas foucaultiana para pensar problemas filosóficos en un contexto digital”. *Revista humanidades Hace Valparaíso*, 17, 271-288. DOI: http://dx.doi.org/10.22370/rhv2021iss17

11 Beer, D.(2016). “¿Cómo deberíamos hacer la historia del Big Data?”. Citado en: Rivera, D., Fuster, N. y Bassa, J. (2021). “El método que nos regaló Foucault: la caja de herramientas foucaultiana para pensar problemas filosóficos en un contexto digital”. *Revista humanidades Hace Valparaíso*, 17, 271-288. DOI: http://dx.doi.org/10.22370/rhv2021iss17

12 Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Traducción: Aldo Giacometti. Caja Negra.

13 Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Traducción: Aldo Giacometti. Caja Negra.

desplegarse fácilmente”[14]. Por ello, se requiere de un esfuerzo mancomunado para “superar la idea de un organismo pesado —esa imagen del rinoceronte dentro de un bote a remos, en la película *Y la nave va* de Fellini— y volverla ágil y ligera, pasando de un enfoque estructural a uno funcional”[15]. Es decir, con una burocracia escasa y formas de digitalización mínimas y coordinadas, seleccionadas desde el sentido de propósito central[16]. Esas son las razones por las cuales del CLIPP propone dispositivos transversales, como “plataformas de memoria, recopilación y producción de conocimientos transparentes y accesibles, con una línea de base para mejorar en acoplamiento e implementación de iniciativas”[17].

Así, los Dispositivos Transversales del CLIPP abordan estos desafíos mediante el desarrollo de herramientas metodológicas y tecnológicas que fortalecen la gestión del conocimiento, la interoperabilidad de datos y la innovación institucional. Entre ellas destacan pensar la implementación desde el diseño, la inteligencia artificial aplicada a la industria, desarrollo del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) y el diario digital del uso de tiempo (DDUT).

“Pensar la implementación desde el diseño: su centralidad en las iniciativas con propósito público”, desarrollado por Gianinna Muñoz Arce, académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile, plantea que la implementación constituye una dimensión central y política de las iniciativas con propósito público, y no una mera fase técnica posterior al diseño. A partir de un giro teórico iniciado en los años setenta, la autora sostiene que la implementación es un espacio donde se reconfiguran las políticas, se expresan relaciones de poder y se produce conocimiento situado. Desde enfoques críticos, propone comprenderla como un proceso flexible, abierto al disenso y a la co-producción del conocimiento entre Estado, implementadores y comunidades. Asimismo, destaca la necesidad de diseñar políticas que incorporen la implementación desde el origen, considerando tres dimensiones sensibles: la flexibilidad adaptativa frente a contextos cambiantes, la autoobservación constante mediante evaluaciones recurrentes que permitan aprendizaje organizacional, y la revisión crítica de los instrumentos para evitar reproducir inequidades y jerarquías. En suma, pensar la implementación desde el diseño es un imperativo para fortalecer la efectividad, legitimidad y justicia de la acción pública, promoviendo una gobernanza más democrática y reflexiva.

“Inteligencia artificial aplicada a la industria: oportunidades y desafíos para Chile”, elaborado por Viviana Isabel Meruane Naranjo y Ninoska Leiva Cortés, desde la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. El documento analiza el potencial de la inteligencia artificial para la industria chilena, enfatizando que su adopción exitosa requiere superar desafíos estructurales, culturales y de gobernanza que van más allá de la mera implementación tecnológica. Su aporte central radica en identificar estrategias para transformar proyectos piloto en soluciones escalables y sostenibles, posicionando la IA como un motor de diversificación económica y competitividad. En diálogo con otros *policy briefs* del capítulo, este trabajo subraya la necesidad de integrar innovación tecnológica, planificación estratégica y políticas públicas efectivas para maximizar los beneficios de la inteligencia artificial en el desarrollo industrial del país.

“Índice Multidimensional de Efectividad (IME): Innovación tecnológica que anticipa el grado de efectividad programática mediante un algoritmo de riesgo de la oferta”, desarrollado por Teresa Matus, Adriana Kaulino, Estefanía Vilches y Paulina Rojas en el marco del Núcleo de Innovaciones Efectivas en Política Pública (Nlepp) de la Universidad de Chile, constituye una innovación tecnológica orientada a anticipar el grado de efectividad programática mediante un algoritmo de riesgo de la oferta. Surge como respuesta a las limitaciones de los modelos tradicionales de evaluación, que suelen medir resultados *ex post* sin explicar por qué muchos programas públicos no logran sus objetivos. El IME transforma esa lógica al convertir las fallas en oportunidades de aprendizaje, articulando ocho dimensiones analíticas —que van desde la coordinación intersectorial y la pertinencia territorial hasta la autonomía de los equipos— para observar en tiempo real el desempeño, las alertas y las trayectorias institucionales. Su diseño, sustentado en un sistema inteligente de gestión, permite integrar datos, predicciones y procesos de autoevaluación continua, facilitando la toma de decisiones informadas, reduciendo costos y potenciando la efectividad institucional. Validado en experiencias como el Hospital Eloísa Díaz y la Corporación Opción, y proyectado hacia sistemas públicos en Chile, Perú y Brasil, el IME se consolida como una herramienta de gobernanza del conocimiento que reconfigura la evaluación como un proceso dinámico de aprendizaje organizacional, orientado a la innovación, la eficiencia y el impacto social.

“Diario digital de Uso del Tiempo: innovación tecnológica para comprender la organización del tiempo en la vida cotidiana de las personas trabajadoras” constituye una de las iniciativas más significativas sobre trabajo y vida cotidiana. Desarrollado por Alessandra Olivi (Universidad de Valparaíso), Julieta Palma

14 Avanessian, A. y Reis, M. (Comps.) (2017). *Aceleracionismo. Estrategias de transición.* Caja Negra. Pág. 132.

15 Matus, T. (2022). “Abrir mundos: potenciales de inflexión en la investigación universitaria”. *Revista Anales*, 20 (7º serie). Pág. 371.

16 Mazzucato, M. (2021). *Misión Economía. Una carrera espacial para cambiar el capitalismo.* Ediciones Taurus. Pág. 23.

17 Matus, T. (2022). “Abrir mundos: potenciales de inflexión en la investigación universitaria”. *Revista Anales*, 20 (7º serie). Pág. 371.

y Juan Pablo Díaz (Universidad de Chile), en el marco del Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM), este instrumento adapta al contexto latinoamericano los avances internacionales en diarios digitales, en colaboración con el Center of Time Use Research (CTUR) de la University College of London y el Oxford Internet Institute. Integrando categorías de la CAUTAL y de la Encuesta CASEN, la plataforma permite registrar y visualizar de manera interactiva cómo las personas trabajadoras distribuyen su tiempo entre el empleo, el cuidado, la participación comunitaria y el ocio. Su diseño liviano, homologado y de código abierto mejora la calidad y accesibilidad de las mediciones, ampliando las capacidades del país para generar evidencia orientada a políticas de conciliación, igualdad de género y sostenibilidad del bienestar, y contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas regionales de información sobre uso del tiempo.

1. PENSAR LA IMPLEMENTACIÓN DESDE EL DISEÑO: SU CENTRALIDAD EN LAS INICIATIVAS CON PROPÓSITO PÚBLICO

Gianinna Muñoz Arce
Departamento de Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-4582-0507
gianinna.munoz@uchile.cl

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas ha sido tradicionalmente conceptualizado como un ciclo secuencial compuesto por fases o etapas: la definición del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación[18]. Esta perspectiva, conocida como el "ciclo de políticas", fue particularmente influyente en la segunda mitad del siglo XX, al ofrecer un marco ordenado para analizar la acción pública. Sin embargo, en esta aproximación la implementación solía ser concebida como un momento secundario, prácticamente automático, subordinado al diseño y a la decisión política. Bajo esta concepción, el análisis de políticas se centró en comprender cómo se definían los problemas y cómo se adoptaban decisiones, mientras que la implementación era considerada un proceso meramente técnico de ejecución.

Fue recién a partir de la década de 1970 que se produjo un giro en esta concepción. Autores como Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky[19] mostraron que la implementación constituía un terreno crítico en el cual las políticas podían verse profundamente transformadas, alejándose de sus objetivos iniciales. En su clásico estudio sobre un programa de desarrollo en Oakland, California (titulado sugerentemente *"Implementación: Cómo las grandes expectativas de Washington se ven frustradas en Oakland"*), estos autores revelaron cómo las interacciones

18 Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (3rd ed.)*. Oxford University Press.

19 Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

entre agencias, los conflictos burocráticos, las limitaciones de recursos y las decisiones de actores locales generaban una distancia considerable entre el diseño de las iniciativas públicas y su puesta en práctica. La gran lección de este trabajo fue que la implementación no podía ser entendida como un simple proceso lineal, sino como un campo lleno de incertidumbre, contingencias y disputas políticas.

Este cambio de perspectiva supuso una verdadera revolución en el campo. Michael Lipsky[20], con su influyente obra sobre las/os burócratas a nivel de calle —*street-level bureaucrats*— mostró que las/os implementadores que interactúan directamente con la ciudadanía poseen un grado significativo de discrecionalidad. Lejos de ser ejecutores pasivos, estos actores definen en la práctica quién accede a los beneficios, bajo qué condiciones y con qué limitaciones. En este sentido, los burócratas a nivel de calle no solo implementan políticas, sino que las rediseñan cotidianamente, pudiendo promover dignidad y derechos, pero también reproducir agravios y desigualdades[21]. La mirada de Lipsky ayudó a comprender que el Estado no se materializa únicamente en las leyes y reglamentos, sino en la acción de miles de implementadoras/es que, en el contacto directo con las/os usuarios, *producen* la política pública en su trabajo cotidiano.

Siguiendo estos planteamientos, proponemos que la implementación es crucial en el desarrollo de iniciativas con propósito público. Los diseños pueden estar sólidamente fundamentados y prolijamente planificados, pero si asumen que la implementación puede darse por sentada, es muy probable que enfrenten un estrepitoso fracaso[22]. La implementación es un proceso donde se juegan y producen elementos centrales de la acción pública. Analizarla permite comprender cómo se materializan las relaciones de poder, cómo interactúan Estado y sociedad, y cómo las políticas se transforman a lo largo de su recorrido. Así, el estudio de la implementación es crucial no solo para explicar por qué algunas políticas tienen éxito y otras fracasan, sino también para comprender la naturaleza misma de la gobernanza democrática. En este escrito revisaremos qué implica asumir la implementación como una pieza clave del diseño de políticas e iniciativas con propósito público: situada desde una perspectiva crítica, analizaremos tres dimensiones sensibles (comprender los momentos de la implementación desde una lógica flexible, crear dispositivos de autoobservación constante, e interrogar críticamente los instrumentos de implementación), puntualizando algunas recomendaciones para pensar y planificar, desde el momento del diseño, la implementación.

20 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

21 Peeters, R., Lotta, G. S. & Nieto, F. (Eds.) (2024). *Street-level bureaucracy in weak state institutions*. Policy Press.

22 Levitt, R. (2025). *Implementing public policy*. Taylor & Francis.

PERSPECTIVAS CRÍTICAS PARA COMPRENDER LA CENTRALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN

Con el reconocimiento de que la implementación no era una etapa subordinada al diseño —sino un espacio con vida y poder productivo propios— dejó de ser una "caja negra" o algo opaco, logrando convertirse en un objeto de estudio autónomo[23]. La metáfora de la *caja negra* se utilizó precisamente para criticar aquella visión reduccionista que asumía que, una vez asignados los recursos y establecidas las normas, los programas se llevarían a cabo de manera mecánica. Abrir la caja negra significó reconocer que la implementación es un proceso político en sí mismo, donde los actores reinterpretan, negocian y adaptan las políticas a contextos específicos[24].

El tránsito de la implementación desde una visión técnica hacia una concepción política constituye un punto de partida esencial. Este desplazamiento marca el inicio de un campo que, con el tiempo, se ha diversificado en modelos explicativos, enfoques críticos y debates normativos sobre cómo mejorar la capacidad estatal y las iniciativas con propósito público. Lo que en un comienzo se observaba como un proceso instrumental se revela hoy como un espacio cargado de tensiones, resistencias y aprendizajes[25]. En suma, abrir la caja negra ha significado repensar la política pública no solo como diseño y decisión, sino como práctica social y política en movimiento.

Si bien los modelos top-down y bottom-up permitieron abrir la "caja negra" de la implementación y entenderla como un proceso complejo, todavía conservaban ciertos supuestos normativos: que las políticas son diseñadas en un centro, transmitidas a niveles inferiores y, aunque reinterpretadas, siguen siendo reconocibles en su trayectoria. A partir de la década de 1990 y con mayor fuerza en el siglo XXI, surgieron enfoques críticos que desplazaron esta visión para concebir la implementación como un campo político situado, atravesado por relaciones de poder. Estos enfoques críticos no solo analizan *cómo* se implementan las políticas, sino también qué implica políticamente su implementación. A continuación, revisaremos brevemente algunas de estas propuestas.

23 Leyton, C. (2024). *Implementación de Políticas Sociales en Chile*. RIL editores.

24 Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (2nd ed.)*. SAGE.

25 Muñoz Arce, G., Lotta, G. y Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. CLACSO.

MÁS ALLÁ DE LA DICOTOMÍA TOP-DOWN VS. BOTTOM-UP (O LA FIDELIDAD VS. LA RESISTENCIA)

Los modelos *top-down* surgieron en los años setenta con el objetivo de analizar las condiciones bajo las cuales una política podía implementarse siendo fiel al diseño. Según esta perspectiva, mientras más definidos y coherentes sean los objetivos, mayor será la probabilidad de que la política se ejecute conforme a lo planificado. Desde aquí, la autoridad jerárquica y el control son cruciales para la implementación, la que es concebida como un proceso de transmisión de órdenes desde el nivel central hacia los niveles locales, en que la principal preocupación es evitar desviaciones. Desde este punto de vista, las fallas en la implementación suelen explicarse por deficiencias en el diseño, insuficiencia de recursos, problemas de coordinación, y desobediencias o infidelidades de las/os implementadores. Aunque este modelo permitió reconocer factores relevantes para la efectividad, ha sido criticado por su reduccionismo. Al centrarse en la capacidad de control desde arriba, tiende a invisibilizar la autonomía de los actores locales, las dinámicas de negociación y la complejidad de los contextos. En muchos casos, la expectativa de una "fidelidad perfecta" a los objetivos iniciales se revela como irreal, lo que limita la utilidad de este enfoque cuando se analiza la implementación en escenarios de alta diversidad social e institucional.

En respuesta crítica a las limitaciones de este modelo jerárquico, surgieron los enfoques *bottom-up.* Como adelantamos, estos enfatizan la autonomía de los actores locales y el carácter negociado de la implementación. En palabras de Lipsky[26], los burócratas de calle constituyen el núcleo de la política, ya que sus decisiones cotidianas determinan en gran medida cómo se materializan los programas. En este sentido, la implementación no es una simple ejecución, sino un proceso de co-producción donde las/os implementadores y otros actores (comunidades, organizaciones, instituciones, y otros agentes tanto públicos como privados) interactúan y adaptan las políticas a las realidades locales. De ahí que la implementación deba entenderse como un proceso político y social que depende tanto de las reglas formales como de las capacidades y percepciones de los implementadores[27]. Ciertamente este enfoque también tiene debilidades: al enfatizar la autonomía local, se puede subestimar la importancia de los marcos normativos, los recursos financieros y la autoridad política que condicionan las acciones de las/os implementadores y los actores locales vinculados a la implementación. En este sentido, se señala que una visión exclusivamente *bottom-up* corre el riesgo de sobredimensionar la voluntad o capacidad transformadora de las/os implementadores.

26 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

27 Leyton, C. (2024). *Implementación de Políticas Sociales en Chile*. RIL editores.

Con el propósito de complejizar estas visiones, las propuestas críticas sobre la implementación se sitúan en la intersección entre las condicionantes estructurales y normativas del diseño y la interpretación o adaptación local de la acción pública que hacen las/os implementadores en terreno[28]. Proponen desnaturalizar la idea de que las políticas se "ejecutan" tal como fueron diseñadas, pero también poner bajo sospecha los discursos que sitúan en la capacidad heroica o mesiánica de las/os implementadores como factor crucial del éxito en la implementación. Por el contrario, las propuestas críticas sobre la implementación sugieren que esta es un proceso atravesado por múltiples fuerzas, donde se entrelazan intenciones, interpretaciones, recursos y relaciones de poder que operan tanto en los mecanismos estructurales como en las dinámicas casi imperceptibles en los encuentros cara a cara entre implementadoras/es y cuidadanas/os.

RASTREAR EL RECORRIDO: VIAJE DE IDEAS Y TRADUCCIONES EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Las perspectivas críticas sobre la implementación ponen acento en el origen de las ideas de política: su lugar de enunciación, o su domicilio geopolítico. ¿De dónde vienen esos marcos conceptuales, objetivos y metodologías que tenemos que implementar en nuestro territorio? ¿A qué idiosincrasias e ideologías responden estos diseños? ¿En qué contexto, para qué público, y con qué condiciones materiales de operación fue concebido este diseño? No pocas veces los diseños han sido creados bajo condiciones y en contextos que poco se parecen a una comuna rural del sur Chile, a un territorio aislado geográficamente en la frontera norte del país, o en abierto conflicto político con el Estado de Chile como ocurre en La Araucanía[29]. La compra de licencias de políticas y programas sociales creadas en países europeos y angloamericanos, para ser implementadas en contextos del así llamado Sur Global ya han sido identificadas como uno de los principales nudos críticos de la política pública[30].

28 Jobling, H. (2020). "Discretion from a critical perspective". En: T. Evans y P. Hupe (Eds.). *Discretion and the quest for controlled freedom* (Págs. 193-210). Springer.

Nisar, M. y Masood, A. (2020). "Dealing with disgust: Street-level bureaucrats as agents of Kafkaesque bureaucracy". *Organization*, 27(6), 882-899.

Muñoz Arce, G. (2025). "Teorías críticas para el análisis de las burocracias a nivel de calle en América Latina". En: Muñoz Arce, G., Lotta, G. & Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina* (Págs. 24-25). CLACSO.

29 Este es el foco del proyecto FONDECYT Regular 1240100: "Lidiar con la implementación en territorios extremadamente críticos", actualmente en desarrollo.

30 Muñoz Arce, G., Lotta, G. & Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. CLACSO.

Este nudo ha sido problematizado desde la literatura sobre *policy transfer*[31], poniendo el acento en los mecanismos mediante los cuales gobiernos adoptan políticas, instituciones o instrumentos de otros lugares sin mediación ni traducción alguna. Estos mecanismos incluyen la emulación voluntaria, el aprendizaje a partir de experiencias foráneas, la influencia de organismos internacionales y la coerción en contextos de dependencia, entre otros. Si bien este enfoque permitió arrojar luz sobre cómo se difunden las políticas a escala global, ha sido criticado por su carácter excesivamente lineal. Al concebir las políticas como "paquetes" que se trasladan intactos de un contexto a otro, tiende a ignorar la fricción cultural, institucional y social que ocurre en territorios con sus propias particularidades. Frente a estas limitaciones, surgió el enfoque de *policy translation*[32], que sostiene que las políticas no se transfieren como objetos cerrados, sino que se traducen y resignifican en el proceso. En sus estudios del caso chileno, Leyton[33] plantea que cada contexto imprime nuevas interpretaciones, adaptaciones y mezclas, dando lugar a híbridos locales. Esta perspectiva de traducción resalta que la implementación es, en sí misma, un espacio clave donde las políticas viajan, se reinterpretan y se transforman[34]. En consecuencia, analizar la implementación significa también rastrear el recorrido cultural y político de las ideas, y la manera en que las/os implementadores asumen, adaptan y resisten frente a los diseños, generándose las fisuras necesarias para que emerja la creatividad y la innovación.

LA CO-PRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Otra contribución de los enfoques críticos, estrechamente vinculada con el reconocimiento del viaje de las ideas, es la noción de co-producción de conocimiento en la implementación[35]. Esta mirada cuestiona la visión tecnocrática que concibe la política pública como un diseño experto aplicado de forma descendente, como sugerían los enfoques *top-down* en los ochenta, y algunas versiones más ortodoxas de la ciencia de la implementación (*implementation science*) actualmente[36].

Desde la perspectiva de la co-producción, las políticas se sostienen en conocimiento. Y el conocimiento no se produce únicamente en oficinas centrales o centros de investigación, sino también en el terreno de la implementación. Las/os implementadores, las organizaciones sociales y los propios usuarios/as producen saberes que resultan esenciales para el funcionamiento de la política. La implementación se convierte, así, en un proceso de aprendizaje mutuo donde el conocimiento experto se entrelaza con conocimientos situados, es decir, la implementación es comprendida como un proceso de construcción transdisciplinar, que trasciende las fronteras de las disciplinas académicas. Reconocer la co-producción no solo democratiza la política, sino que también permite construir soluciones más pertinentes, adaptadas a realidades locales diversas y en constante cambio, promoviendo la reflexividad y la capacidad crítica de adaptación y resistencia productiva o creativa por parte de las/os implementadores a nivel local[37].

Desde las perspectivas críticas decoloniales, específicamente, la co-producción implica reconocer la interdependencia radical de todos los seres, para construir el conocimiento que funda la implementación desde el disenso, el desencuentro en el encuentro y la imbricación que permita reinterpretar el diseño, en su sentido más amplio (diseño como la creación de mundos de vida). Esto demanda un cambio de lógica: pasar de una comprensión del diseño centrado en el individuo y su acondicionamiento para que se ajuste a las demandas del mercado, a un diseño centrado en la vida, la relacionalidad y la sostenibilidad[38]. En el plano operativo, esto significa pensar la implementación en base al uso de metodologías participativas (mesas de trabajo, laboratorios sociales, círculos de diálogo, comunidades de aprendizaje), cuidando la accesibilidad y el uso de un lenguaje claro, lo que puede requerir por ejemplo la traducción de conceptos técnicos a un lenguaje comprensible para todas las personas involucradas y usar formatos diversos (textos, gráficos, audiovisuales, encuentros presenciales) para democratizar el acceso. También requiere cuidar las condiciones materiales para la participación (reconocer el tiempo, trabajo y recursos que aportan los

31 Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making". *Governance*, 13(1), 5–24.

32 Freeman, R. (2009). "What is 'translation'?". *Evidence & Policy*, 5(4), 429–447.

33 Leyton, C. (2015). "Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas". En: F. Cortez-Monroy y T. Matus (Eds.). *Innovación Social Efectiva. Una Propuesta de Evaluación de Programas Sociales* (Págs. 190-207). Libros de Mentira.
Leyton, C. (2023). "Traducciones de los equipos locales en la implementación de programas sociales en Chile". *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la Reflexión en Ciencias Sociales*, 29, 165-187.

34 Leyton, C. (2024). *Implementación de Políticas Sociales en Chile*. RIL editores.

35 Jasanoff, S. (2004). *States of knowledge: The co-production of science and social order*. Routledge.

36 Fox, R. A., Sharma, U. & Leif, E. S. (2024). "The factors that count: predicting implementation fidelity of evidence-based behavioural supports in Australian schools". *International Journal of Inclusive Education*, 28(7), 1133-1149.

37 Muñoz-Arce, G., Duboy Luengo, M., Villalobos, C. y Reininger, T. (2022). "'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile". *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

38 Escobar, A. (2018). *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds (New Ecologies for the Twenty-First Century)*. Duke University Press.

diferentes actores, ofrecer apoyos logísticos (cuidado infantil, horarios adecuados, transporte, etc.) para que la participación sea posible y no excluyente.

LAS RESISTENCIAS COMO DIMENSIÓN PRODUCTIVA EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Gran parte de la literatura más tradicional sobre implementación asume que las resistencias son obstáculos, formas de boicotear la política orquestadas por implementadoras/es a nivel local, o como plantean algunas vertientes ortodoxas de las ciencias de la implementación, "infidelidades" al diseño. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, las resistencias de las/os implementadores frente al diseño de política puede ser una potencia donde la reflexión, la autoobservación, la adaptación y negociación constante puede dar lugar a brotes inéditos, situados, innovadores y creativos[39].

Como ya hemos señalado, el poder —elemento medular del proceso de política desde esta perspectiva[40]— se manifiesta tanto en la capacidad del Estado para definir normas y asignar recursos como en las microdecisiones de las/os implementadores, que pueden favorecer, restringir o condicionar el acceso de las/os ciudadanos a bienes y servicios. En otras palabras, las/os implementadores de primera línea tienen margen de maniobra o capacidad de agencia, la cual a su vez está enmarcada por estructuras institucionales, jerarquías y restricciones de recursos que limitan su alcance[41]. Precisamente estas restricciones —que muchas veces devienen en tensiones y dilemas éticos para las/os implementadores[42]— son elementos gatilladores de prácticas de resistencia en la implementación. Lejos de ser anomalías, estas prácticas forman parte del funcionamiento de las políticas públicas en los territorios. Las/os implementadores enfrentados a recursos insuficientes, mandatos contradictorios o tensiones institucionales desarrollan estrategias: retrasos, reinterpretaciones creativas, priorizaciones u omisiones selectivas, e incluso oposiciones veladas. Se trata de "desviaciones" que a menudo constituyen respuestas racionales a las contradicciones del sistema y, en algunos casos, mecanismos que permiten a las/os implementadores proteger valores éticos o atender necesidades urgentes de las/os usuarios. Así, las resistencias revelan la dimensión profundamente política de la implementación y la necesidad de analizarla como un proceso cargado de tensiones estructurales. Ciertamente, no toda resistencia al diseño por parte de las/os implementadores de primera línea será sinónimo de justicia social o mayor bienestar para las/os usuarios de las políticas. Los actos de resistencia, incluso teniendo como propósito beneficiar a las/os usuarios, tienen resultados contingentes, imposibles de predecir, y pueden también contribuir a una reproducción de desigualdades no planeadas[43].

DIMENSIONES SENSIBLES: ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA PENSAR LA IMPLEMENTACIÓN DESDE EL DISEÑO

Como hemos revisado hasta aquí, asumir una concepción crítica implica entender la implementación como un proceso contingente, abierto y profundamente político. En ella se juega gran parte de la efectividad, la legitimidad y la justicia de las iniciativas con propósito público. La implementación, debido a su centralidad, requiere ser pensada desde el momento del diseño: no puede ser dejada a su propia suerte. Las dimensiones sensibles de la implementación, en este sentido, son aspectos que, si se descuidan, pueden comprometer no solo la efectividad de la acción pública, sino también su legitimidad y equidad.

Por esta razón, identificamos algunas dimensiones sensibles de la implementación que requieren ser incluidas en el diseño, aun sabiendo que las/os implementadores interpretarán y rediseñarán estas orientaciones según su criterio en sus espacios locales. Desde un diseño dúctil y que se auto observa constantemente para mejorar, dicha reinterpretación es deseable, pero requiere orientación y cuidado y, sobre todo, planificación.

39 Muñoz-Arce, G., Duboy Luengo, M., Villalobos, C. y Reininger, T. (2022). "'Oponerse sin perder el puesto': tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile". *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

40 Bacchi, C. y Goodwin, S. (2025). "Making and Unmaking 'objects'". En: *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice* (Pags. 99-113). Palgrave Macmillan.

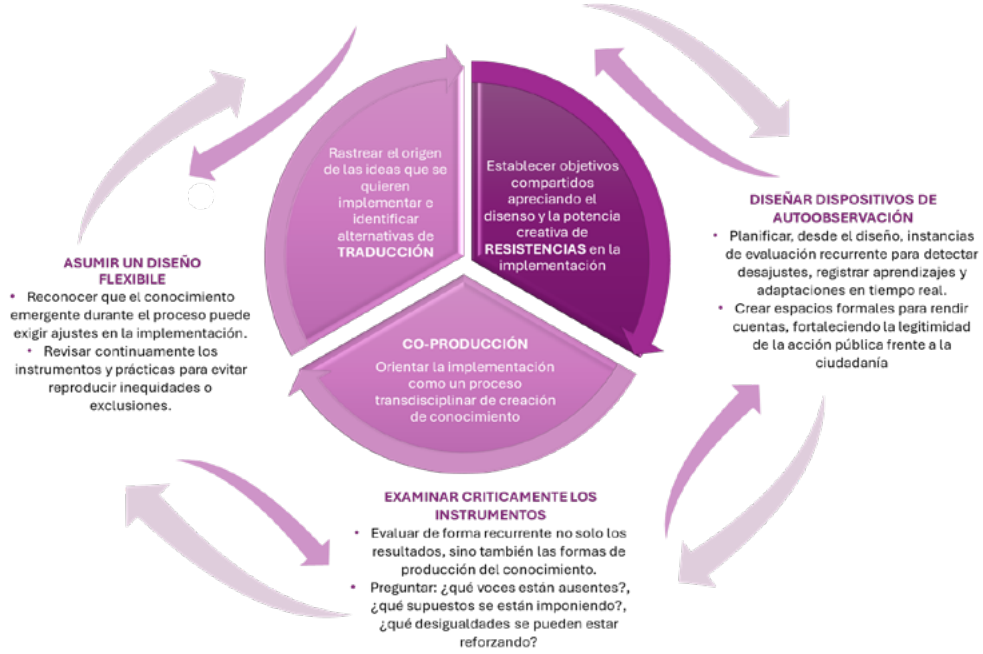
41 Muñoz Arce, G. (2024). "Looking for transformation in social work: Professional resistance as an analytical counterpoint". En: R. Baikady et al. (Eds.). *The Oxford handbook of power, politics, and social work (Oxford Handbooks)*. Oxford University Press. DOI: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197650899.013.46

42 Weinberg, M. y Banks, S. (2019). "Practising Ethically in Unethical Times: Everyday Resistance in Social Work*". Ethics and Social Welfare*, 13(4), 361–376.

43 Muñoz Arce, G., Lotta, G. & Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. CLACSO.

Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (2nd ed.)*. SAGE.

FIGURA IX-1. Dimensiones sensibles y recomendaciones para orientar críticamente la implementación



Fuente: Elaboración propia.

a. Comprender la implementación como un flujo de momentos flexibles: a diferencia de lo que proponen los modelos jerárquicos de implementación, basados en lógicas lineales o evolutivas de las etapas del ciclo de la política, se requiere comprender la implementación desde una lógica flexible. La flexibilidad es entendida como la capacidad de adaptar las políticas a contextos cambiantes y heterogéneos (lo que implica promover una cultura de autoobservación de la implementación, que abra espacio para los disensos y para las resistencias de las/os implementadores, que permitan 'destruir para reconstruir' el diseño). Esto significa también romper con la lógica secuencial de pasos: la definición del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación, y comprender más bien que los diagnósticos requieren ser actualizados permanentemente, que las propuestas metodológicas requieren examen crítico y redefinición si fuera necesario, y que, por lo tanto, la evaluación opera de manera recurrente.

La acción pública no se implementa en escenarios homogéneos; por el contrario, deben enfrentarse a territorios diversos, con recursos variables y dinámicas sociales imprevisibles. En este marco, los diseños excesivamente rígidos o "importados" suelen fracasar al no poder ajustarse a las condiciones locales. La flexibilidad no significa ausencia de reglas, sino la construcción de marcos normativos que combinen coherencia con reflexión crítica. Inicialmente, implica rastrear el origen de las ideas que se quieren implementar e identificar alternativas de traducción por parte de los equipos de implementadores.

En contextos de alta incertidumbre (como crisis económicas, emergencias sanitarias, desastres ambientales o conflictos políticos) la flexibilidad resulta aún más relevante. Un diseño rígido puede quedar obsoleto en cuestión de semanas, mientras que uno flexible permite introducir modificaciones rápidas sin perder de vista los objetivos centrales. Además, la flexibilidad favorece la innovación. Al otorgar márgenes de maniobra a las/os implementadores y comunidades locales, desde una perspectiva de co-producción del conocimiento, se abre la posibilidad de experimentar soluciones creativas que luego pueden convertirse en aprendizajes para el conjunto del sistema[44]. De este modo, la flexibilidad no solo asegura pertinencia contextual, sino que también impulsa procesos de innovación democrática en la acción pública.

b. Diseñar dispositivos de autoobservación en base a la evaluación recurrente: Vinculado con el diseño flexible, se recomienda relevar la importancia de la evaluación recurrente, es decir, durante todo el proceso de implementación. Durante mucho tiempo, la evaluación se concibió como una fase posterior a la implementación, orientada a medir los resultados una vez finalizados los procesos. Sin embargo, esta visión secuencial ha sido desafiada por enfoques que conciben la evaluación como un proceso continuo y transversal. La evaluación recurrente se plantea como una estrategia de autoobservación permanente, que permite a los actores de la implementación detectar desajustes, registrar aprendizajes y realizar adaptaciones en tiempo real. Este tipo de evaluación cumple una doble función. Desde un punto de vista técnico, ofrece información actualizada sobre el avance de las políticas, identificando obstáculos y efectos no previstos. Desde una perspectiva política, constituye un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, fortaleciendo la legitimidad de la acción pública frente a la ciudadanía. Al incorporar la evaluación recurrente, la implementación deja de ser un proceso rígido y lineal para convertirse en

44 Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). "Improving policy implementation through collaborative policymaking". *Policy & Politics*, 45(3), 467-486.

un ciclo de aprendizaje organizacional. Las/os implementadores pueden reflexionar sobre sus propias decisiones y prácticas, ajustarlas y generar innovaciones que, posteriormente, nutran el diseño de nuevas políticas. En este sentido, la evaluación ya no se limita a "medir" la efectividad, sino que se convierte en un espacio de co-producción de conocimiento, donde las resistencias frente al diseño pueden producir reflexiones rupturistas y creativas, reforzando las bases democráticas de la implementación.

c. **Examinar críticamente los instrumentos de implementación:** Una tercera dimensión sensible se refiere a la necesidad de cuestionar los instrumentos de implementación. Los instrumentos, entendidos como dispositivos, reglas, tecnologías y procedimientos mediante los cuales las políticas se hacen operativas, son la dimensión más concreta de la implementación: pautas de diagnóstico, fichas, protocolos de visitas domiciliarias, guiones de entrevistas y campos de registro de sistemas de información en general, no son neutrales. Como han señalado Lascoumes y Le Galès[45], todo instrumento refleja supuestos sobre la ciudadanía, el Estado y los problemas sociales que busca abordar. En muchos casos, los instrumentos pueden reproducir inequidades. Requisitos burocráticos excesivos pueden excluir a personas con bajos niveles de alfabetización administrativa; sistemas de focalización estricta pueden reforzar estigmas sobre determinados grupos; tecnologías digitales mal diseñadas pueden profundizar las brechas entre quienes cuentan con conectividad y competencias digitales y quienes no[46]. Interrogar los instrumentos desde una perspectiva crítica significa preguntarse: ¿qué concepción de ciudadanía está implícita en su diseño? ¿Qué barreras generan para los grupos más vulnerables? ¿Qué relaciones de poder refuerzan o transforman? Este ejercicio no es solo un imperativo ético, sino también una condición práctica para la efectividad: una política que discrimina o excluye difícilmente alcanzará legitimidad o sostenibilidad en el tiempo. La literatura crítica sobre burocracias a nivel de calle ha mostrado, además, que los propios implementadores pueden actuar como agentes de transformación al reinterpretar los instrumentos en sus interacciones cotidianas[47][48][49]. Sin embargo, para que esta potencialidad se despliegue, es necesario que los marcos institucionales favorezcan la reflexividad y la sensibilidad hacia la heterogeneidad de visiones en la implementación, reconociendo las resistencias al diseño y valorando el disenso como fuente de co-producción del conocimiento. En la tabla a continuación se ejemplifican algunas acciones que pueden contribuir a repensar críticamente los procesos de implementación.

45 Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). "Introduction: Understanding public policy through its instruments". *Governance*, 20(1), 1–21.

46 Pires, R. (2025). "Riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas: un marco analítico". En: Muñoz Arce, G., Lotta, G. & Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina* (Págs. 124-135). CLACSO.

47 Brodkin, E. Z. (2011). "Policy work: Street-level organizations under new managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i253–i277.

48 Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (2nd ed.)*. SAGE.

49 Pires, R. (2025). "Riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas: un marco analítico". En: G. Muñoz Arce, G. Lotta & R. Peeters (Eds.). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina* (Págs. 124-135). CLACSO.

Figura IX-2. Ejemplos de acciones para pensar críticamente los procesos de implementación

Diseñar dispositivos de autoobservación de la implementación	Rastrear el origen de las ideas que se quieren implementar y las oportunidades de TRADUCCIÓN Problematizar las orientaciones del diseño de la política: las categorías y conceptos utilizados, la idiosincrasia e ideología que reproducen, la manera en que construyen el problema (para quién y por qué es un problema). Analizar críticamente la invitación que hace el diseño de política: ¿es una transferencia de conocimiento? ¿promueve o fomenta la traducción de las/os implementadores y de los actores locales? Examinar las condiciones para la implementación de las que se dispone ¿existen los recursos -profesionales, laborales, de infraestructura, materiales y simbólicos- para la implementación que supone el diseño?	Orientar la implementación como un proceso de CO-PRODUCCIÓN del conocimiento Valorar tanto el conocimiento académico y técnico como los conocimientos de las comunidades, organizaciones, y usuarias/os, evitando jerarquizar los saberes. Cuidar las dinámicas de poder que pueden silenciar o marginar a ciertos actores. Usar metodologías participativas (mesas de trabajo, laboratorios sociales, círculos de diálogo, comunidades de aprendizaje, etc.). Cuidar las condiciones materiales de la participación (reconocer el tiempo, trabajo y recursos que aportan los diferentes actores, ofrecer apoyos logísticos para que la participación sea posible y no excluyente. Compartir los resultados y aprendizajes de manera equitativa: difundir el conocimiento en espacios y formatos accesibles.	Establecer objetivos compartidos desde el inicio, apreciando las RESISTENCIAS Acordar colectivamente qué problemas se buscan abordar y cómo se define el ‘éxito’ o los logros. Hacer explícitos los intereses y expectativas de cada actor. Reconocer y valorar el disenso, las resistencias y las críticas de cada actor, para orientarlos hacia alternativas creativas. Construir confianza y relaciones a largo plazo: fomentar relaciones basadas en la transparencia, el respeto y la reciprocidad. Evitar dinámicas extractivas (por ejemplo, consultar y luego decidir sin los actores involucrados).	Examinar críticamente los instrumentos de implementación
Comprender los momentos de la implementación asumiendo un diseño flexible				

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Las tres dimensiones sensibles de la implementación —flexibilidad, autoobservación e instrumentalidad— comparten un hilo conductor: todas apuntan a concebir la implementación como un proceso democrático, sensible a la heterogeneidad y al disenso, y abierto al aprendizaje. Garantizar flexibilidad implica reconocer y promover las diferencias como motor para la innovación y la creatividad, la evaluación recurrente para la autoobservación es clave para institucionalizar y consolidar aprendizajes en torno a la implementación, y cuestionar los instrumentos obliga a problematizar el poder inscrito en las tecnologías de gobierno y a velar por la equidad. En conjunto, estas dimensiones fortalecen no solo la efectividad de las políticas, sino también su legitimidad y su capacidad de alinearse con los principios de justicia social. Sin duda, se trata de grandes desafíos en el escenario actual, donde la concentración del poder, la anulación de las disidencias y la proliferación de los discursos “únicos” desbordan la vida social, al mismo tiempo que el gerencialismo atraviesa la lógica de las políticas propiciando la aceleración y la mecanización de la implementación. Esta coyuntura nos invita a repensar la implementación para dejar de verla como un simple proceso administrativo o de ejecución, dándole su lugar en tanto espacio de construcción democrática donde Estado y ciudadanía experimentan lo público en su vida cotidiana.

REFERENCIAS

Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2017). “Improving policy implementation through collaborative policymaking”. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486.

Bacchi, C. y Goodwin, S. (2025). “Making and Unmaking ‘objects’”. En: *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice* (Pags. 99-113). Palgrave Macmillan.

Brodkin, E. Z. (2011). “Policy work: Street-level organizations under new managerialism”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i253-i277.

Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making”. *Governance*, 13(1), 5-24.

Escobar, A. (2018). *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds (New Ecologies for the Twenty-First Century)*. Duke University Press.

Fox, R. A., Sharma, U. & Leif, E. S. (2024). “The factors that count: predicting implementation fidelity of evidence-based behavioural supports in Australian schools”. *International Journal of Inclusive Education*, 28(7), 1133-1149.

Freeman, R. (2009). “What is ‘translation’?”. *Evidence & Policy*, 5(4), 429-447.

Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance (2nd ed.)*. SAGE.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (3rd ed.)*. Oxford University Press.

Hupe, P. & Hill, M. (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press.

Jasanoff, S. (2004). *States of knowledge: The co-production of science and social order*. Routledge.

Jobling, H. (2020). “Discretion from a critical perspective”. En: T. Evans y P. Hupe (Eds.). *Discretion and the quest for controlled freedom* (Pags. 193-210). Springer.

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). “Introduction: Understanding public policy through its instruments”. *Governance*, 20(1), 1-21.

Leyton, C. (2024). *Implementación de Políticas Sociales en Chile*. RIL editores.

Leyton, C. (2023). “Traducciones de los equipos locales en la implementación de programas sociales en Chile”. *Rumbos TS. Un Espacio Crítico para la Reflexión en Ciencias Sociales*, (29), 165-187.

Leyton, C. (2015). “Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas”. En: F. Cortez-Monroy y T. Matus (Eds.). *Innovación Social Efectiva. Una Propuesta de Evaluación de Programas Sociales* (Págs. 190-207). Libros de Mentira.

Levitt, R. (2025). *Implementing public policy*. Taylor & Francis.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Muñoz Arce, G. (2025). “Teorías críticas para el análisis de las burocracias a nivel de calle en América Latina”. En: G. Muñoz Arce, G. Lotta & R. Peeters (eds.). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina* (Págs. 24-35). CLACSO.

Muñoz Arce, G., Lotta, G. & Peeters, R. (2025). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina*. CLACSO.

Muñoz-Arce, G., Duboy Luengo, M., Villalobos, C. y Reininger, T. (2022). “‘Oponerse sin perder el puesto’: tensiones y resistencias profesionales en la implementación de programas sociales en Chile”. *Rumbos TS*, 17(28), 89-108.

Nisar, M. y Masood, A. (2020). “Dealing with disgust: Street-level bureaucrats as agents of Kafkaesque bureaucracy”. *Organization*, 27(6), 882-899.

Peeters, R., Lotta, G. S. & Nieto, F. (Eds.) (2024). *Street-level bureaucracy in weak state institutions*. Policy Press.

Pires, R. (2025). “Riesgos de reproducción de desigualdades en la implementación de políticas públicas: un marco analítico”. En: G. Muñoz Arce, G. Lotta y R. Peeters (Eds.). *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina* (Págs. 124-135). CLACSO.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Weinberg, M. y Banks, S. (2019). “Practising Ethically in Unethical Times: Everyday Resistance in Social Work”. *Ethics and Social Welfare*, 13(4), 361-376.

2. INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA A LA INDUSTRIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA CHILE

Viviana Isabel Meruane Naranjo
Directora Académica, de Investigación e Innovación,
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6692-2687
vmeruane@uchile.cl

Ninoska Leiva Cortés
Candidata a Doctora en Comunicación
Universidad de Sevilla
https://orcid.org/0000-0002-5137-6193
nino@uchile.cl

INTRODUCCIÓN

La Inteligencia Artificial (IA) aplicada a la industria se ha consolidado como una de las herramientas más decisivas para acelerar la transición de Chile hacia una economía diversificada, sostenible y basada en conocimiento. Su impacto va más allá de la automatización: permite optimizar procesos productivos, elevar la eficiencia energética, fortalecer la seguridad laboral, reducir costos operacionales y habilitar productos y servicios de mayor valor agregado[50]. En un escenario global de competencia tecnológica y presiones socioambientales, la adopción estratégica de IA industrial se vuelve un requisito para sostener y ampliar la competitividad de los países. En la experiencia internacional, la Industria 4.0 se ha apoyado crecientemente en IA, datos masivos y ciber-físicos, habilitando nuevas capacidades de análisis, control y personalización que impactan en la productividad y sostenibilidad[51].

---

50 Jan, Z., Ahamed, F., Mayer, W., Patel, N., Grossmann, G., Stumptner, M. & Kuusk, A. (2023). “Artificial intelligence for industry 4.0: Systematic review of applications, challenges, and opportunities”. *Expert Systems with Applications*, 216. DOI: https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.119456

51 Jan, Z., Ahamed, F., Mayer, W., Patel, N., Grossmann, G., Stumptner, M. & Kuusk, A. (2023). “Artificial intelligence for industry 4.0: Systematic review of applications, challenges, and opportunities”. *Expert Systems with Applications*, 216. DOI: https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.119456

El abanico de aplicaciones es amplio. Un ejemplo emblemático es el mantenimiento predictivo, que combina la sensorización, la analítica y el aprendizaje automático para anticipar fallas en equipos críticos, reduciendo detenciones no planificadas y riesgos de seguridad. La evidencia reciente sistematiza métodos, arquitecturas y modelos de decisión para PdM en el contexto de Industria 4.0, mostrando beneficios medibles y retos persistentes en datos, escalamiento y gobernanza[52]. Asimismo, los gemelos digitales han transformado el diseño y la validación de sistemas productivos al permitir simulaciones de alto realismo, con impactos en costos de prototipado, calidad y tiempos de ciclo[53]. Estas capacidades no solo elevan la eficiencia operativa, sino que también habilitan nuevas modalidades de producción flexible y personalizada.

Un aspecto importante a destacar es que la IA también es un habilitador de sostenibilidad. En cadenas productivas intensivas en recursos —como minería y agroindustria—, los algoritmos de predicción y optimización permiten mejorar el uso del agua y la energía, a la vez que incrementan la trazabilidad y la resiliencia de las cadenas de suministro. En agricultura 4.0, la integración de IA con sensores, visión por computador e IoT (Internet de las Cosas) ha mostrado mejoras en riego, detección temprana de plagas y reducción de insumos, contribuyendo a metas de descarbonización y eficiencia[54]. En salud, la convergencia de IA e IoT viabiliza monitoreo remoto y análisis en tiempo real, con implicancias en costos, calidad de atención y seguridad de datos[55].

Ahora bien, la experiencia chilena sugiere que el éxito de estas transformaciones no depende solo de la tecnología. La literatura internacional y regional muestra que la principal dificultad radica en articular relaciones sólidas entre universidad y empresa, donde la confianza, la comunicación efectiva y el compromiso sostenido son determinantes para que los proyectos pasen de pilotos puntuales a soluciones escalables[56]. Además, la imagen institucional de las universidades, si bien relevante, no resulta suficiente para sostener vínculos de largo plazo sin percepciones claras de accesibilidad, alineamiento con objetivos industriales y satisfacción con los procesos colaborativos[57]. En este marco, políticas que fortalezcan consorcios sostenibles, reglas de gobernanza de datos, financiamiento plurianual y formación de capital humano avanzado en IA industrial y transferencia tecnológica son piezas clave para que la IA cumpla su promesa de competitividad con propósito público.

EL GAP: BRECHAS TECNOLÓGICAS, RELACIONALES E INSTITUCIONALES

Chile mantiene una alta dependencia de actividades extractivas y, de forma paralela, la participación de la manufactura en el PIB ha venido disminuyendo de manera sostenida en la última década. Si bien en los últimos años se han impulsado iniciativas relevantes, como el *Programa Estratégico de Manufactura Avanzada* de CORFO y diversos proyectos académicos que exploran soluciones de IA para la industria, su impacto sistémico continúa siendo limitado. La dificultad no reside solo en la generación de tecnologías avanzadas, sino en la construcción de un ecosistema habilitante capaz de escalar las innovaciones y traducirlas en transformaciones productivas de alcance nacional.

En el plano tecnológico, el país enfrenta obstáculos persistentes: la baja inversión en I+D en IA aplicada a sectores productivos; la ausencia de estándares de interoperabilidad que faciliten el intercambio de datos entre empresas, universidades y organismos públicos; y la falta de plataformas compartidas que permitan el uso seguro de información industrial. La experiencia internacional muestra que la mera disponibilidad de tecnologías no garantiza su adopción. Países europeos han respondido a este desafío con hojas de ruta de Industria

52 Achouch, M., Dimitrova, M., Ziane, K., Sattarpanah Karganroudi, S., Dhouib, R., Ibrahim, H. & Adda, M. (2022). “On Predictive Maintenance in Industry 4.0: Overview, Models, and Challenges”. *Applied Sciences*, 12(16). DOI: https://doi.org/10.3390/app12168081

Zonta, T., da Costa, C. A., da Rosa Righi, R., de Lima, M. J., da Trindade, E. S. & Li, G. P. (2020). “Predictive maintenance in the Industry 4.0: A systematic literature review”. *Computers & Industrial Engineering*, 150. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cie.2020.106889

53 Jones, D., Snider, C., Nassehi, A., Yon, J. & Hicks, B. (2020). “Characterising the Digital Twin: A systematic literature review”. *CIRP Journal of Manufacturing Science and Technology*, 29, 36-52. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cirpj.2020.02.002

54 Da Silveira, F., Lermen, F. H. & Amaral, F. G. (2021). “An overview of agriculture 4.0 development: Systematic review of descriptions, technologies, barriers, advantages, and disadvantages”. *Computers and Electronics in Agriculture*, 189. DOI: https://doi.org/10.1016/j.compag.2021.106405

55 Qadri, Y. A., Nauman, A., Zikria, Y. B., Vasilakos, A. V. & Kim, S. W. (2020). “The Future of Healthcare Internet of Things: A Survey of Emerging Technologies”. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 22(2), 1121-1167. DOI: https://doi.org/10.1109/COMST.2020.2973314

56 Bruneel, J., D’Este, P. & Salter, A. (2010). “Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration”. *Research Policy*, 39(7), 858-868. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.006

Leiva, N., Caro, F., Uribe, R. & Meruane, V. (2024). *La relación entre la academia y la industria en el contexto de la colaboración en proyectos de I+D en Chile*. INTRACOM: Congreso-Red de Investigación y Transferencia en Comunicación y Divulgación de las Ciencias. Tenerife, España.

Plewa, C. & Quester, P. (2007). “Key drivers of universityindustry relationships: The role of organisational compatibility and personal experience”. *Journal of Services Marketing*, 21(5), 370-382. DOI: https://doi.org/10.1108/08876040710773679

Rybnicek, R. & Königsgruber, R. (2019). “What makes industry–university collaboration succeed? A systematic review of the literature”. *Journal of Business Economics*, 89(2), 221-250. DOI: https://doi.org/10.1007/s11573-018-0916-6

57 Schlesinger, W., Cervera, A. & Pérez-Cabanero, C. (2017). “Sticking with your university: The importance of satisfaction, trust, image, and shared values”. *Studies in Higher Education*, 42(12), 2178-2194. DOI: https://doi.org/10.1080/03075079.2015.1136613

4.0 y planes coordinados de IA que integran infraestructura digital, marcos regulatorios y financiamiento plurianual.

Por ejemplo, la estrategia alemana “Plattform Industrie 4.0”[58] definió desde 2013 un plan para desarrollar estándares de interoperabilidad y normas de comunicación máquina–máquina, facilitando la integración de datos industriales a escala nacional. De forma complementaria, la iniciativa europea promueve redes de *Digital Innovation Hubs*, inversión conjunta de los Estados miembros y la creación de bancos de datos industriales abiertos y confiables[59]. Aun así, la propia OCDE advierte que incluso en economías avanzadas persisten vacíos de medición y de gobernanza de datos, lo que dificulta capturar plenamente el valor de la digitalización y de tecnologías como la IA[60].

En contraste, la Hoja de Ruta de Manufactura Avanzada de CORFO[61] ya señalaba para Chile la “escasez de capacidad de inversión”, la limitada adopción de tecnologías habilitantes como IoT, robótica avanzada y manufactura aditiva, y la ausencia de estándares de interoperabilidad comparables a los de las estrategias europeas. Estas brechas de infraestructura digital y de inversión se han mantenido en el tiempo, obstaculizando la consolidación de proyectos de IA industrial más allá de pilotos acotados.

En el plano relacional, la colaboración entre universidad e industria sigue siendo frágil. Muchas empresas continúan privilegiando soluciones importadas o de corto plazo, mientras que la academia enfrenta dificultades para acceder a datos industriales que permitan validar y escalar sus desarrollos. La literatura muestra que la confianza y la calidad de la comunicación son determinantes para sostener alianzas de largo plazo, más allá de la reputación institucional o la mera existencia de capacidades técnicas[62]. Sin mecanismos que garanticen la satisfacción de las partes y el cumplimiento de objetivos concretos, las colaboraciones tienden a diluirse, impidiendo que la IA industrial transite de experimentos a soluciones escalables.

Un ejemplo claro es Europa, donde las propias estrategias de digitalización —como el *Coordinated Plan on AI*— reconocen que la creación de ecosistemas de innovación requiere no solo inversión en tecnología, sino también incentivos para la cooperación intersectorial y la formación de capital humano especializado. Esta visión integral contrasta con la realidad chilena, donde las iniciativas de IA industrial dependen en gran medida de proyectos individuales y carecen de una política nacional que fomente consorcios estables y el intercambio seguro de datos.

Finalmente, en el plano institucional, Chile carece de una estrategia nacional integrada de IA aplicada a la industria que articule esfuerzos dispersos y otorgue financiamiento plurianual a proyectos de alto impacto. La fragmentación de programas, la insuficiente formación de capital humano avanzado y la débil proyección internacional limitan la capacidad del país de insertarse en cadenas globales de valor. El rol del Estado como demandante estratégico de soluciones basadas en IA aún es incipiente, lo que reduce los incentivos para que empresas y universidades inviertan sostenidamente.

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO Y CAPACIDADES INSTALADAS

En la última década, Chile ha consolidado un ecosistema de innovación tecnológica en acelerado crecimiento, que articula investigación académica, programas estratégicos de desarrollo productivo y consorcios público-privados. Gracias a estos esfuerzos, el país ha instalado capacidades de vanguardia en el uso de inteligencia artificial y de tecnologías habilitantes para la industria. Un hito relevante fue el Programa Estratégico de Manufactura Avanzada, que generó hojas de ruta sectoriales en minería, energía, agroindustria y construcción con énfasis en digitalización, mantenimiento predictivo y robótica, consolidando alianzas público-privadas y validando la viabilidad de la IA industrial a través de prototipos tecnológicos. A nivel académico, iniciativas como PredictiveLab de la Universidad de Chile han aplicado modelos de aprendizaje profundo para anticipar fallas en sistemas críticos y habilitar monitoreo predictivo en tiempo real, demostrando que la IA puede mejorar la confiabilidad de operaciones industriales complejas[63]. Spin-offs como Calmly, surgidos de estos proyectos,

58 Kagermann, H., Wahlster, W., & Helbig, J. (2013). *Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0. Final report of the Industrie 4.0 Working Group*. National Academy of Science and Engineering.

59 European Commission (2020). *A New Industrial Strategy for Europe* (Comunicación de la Comisión Europea COM).

60 OECD (2019). *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*. OECD. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264311992-en

61 CORFO (2018). *Hoja de ruta: Programa Estratégico de Manufactura Avanzada*.

62 Bruneel, J., D’Este, P. & Salter, A. (2010). “Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration”. *Research Policy*, 39(7), 858-868. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.006

Plewa, C. & Quester, P. (2007). “Key drivers of universityindustry relationships: The role of organisational compatibility and personal experience”. *Journal of Services Marketing*, 21(5), 370-382. DOI: https://doi.org/10.1108/08876040710773679

Rybnicek, R. & Königsgruber, R. (2019). “What makes industry–university collaboration succeed? A systematic review of the literature”. *Journal of Business Economics*, 89(2), 221-250. DOI: https://doi.org/10.1007/s11573-018-0916-6

63 CORFO (2024). *Book 2024. Subdirección de Programas Tecnológicos-Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

han transferido con éxito este conocimiento hacia soluciones de monitoreo en terreno[64].

Estos avances no se limitan a la manufactura. En energía solar, el consorcio AtamoS-Tec desarrolló herramientas de gestión de activos basadas en IA para optimizar la operación y mantenimiento de plantas fotovoltaicas, integrando sensores heterogéneos y algoritmos de predicción de limpieza y degradación de equipos[65]. En el sector alimentario, Agrosuper implementó un sistema de IA que incrementó en 14 % la precisión de su forecast y recuperó un 0,6 % de ventas, evidenciando el impacto directo de la IA en la toma de decisiones estratégicas[66]. En minería, un sistema de pronóstico de fallas en equipos industriales, basado en aprendizaje profundo, permite anticipar problemas incipientes y optimizar el mantenimiento de activos críticos[67]. Estos casos confirman que la IA aplicada a la industria chilena ya no es una promesa, sino una realidad en sectores clave.

El llamado a concurso 2025 de CORFO para “Programas Tecnológicos: uso y adopción de la IA en la industria chilena” refuerza esta tendencia. Su objetivo es incrementar la innovación tecnológica en productos y procesos, cofinanciando portafolios de proyectos de hasta cinco años de duración en sectores como salud, silvoagropecuario, alimentos y acuícola, con un subsidio máximo de tres mil millones de pesos chilenos. Esta convocatoria no solo busca cerrar brechas tecnológicas, sino también articular nuevas alianzas universidad-empresa para llevar la IA desde pilotos aislados a escalas productivas, fomentando un ecosistema industrial de alto valor agregado.

DESAFÍOS PENDIENTES

El potencial de la inteligencia artificial en la industria chilena es enorme, pero su concreción exige superar desafíos estructurales, culturales y de gobernanza que van más allá de la simple adopción tecnológica. Abordarlos es clave para que las iniciativas de IA evolucionen de proyectos piloto a soluciones escalables y sostenibles, y para que el país convierta esta tecnología en un verdadero motor de diversificación económica y competitividad.

64 CORFO (2022). *Book 2022. Subdirección de Programas Tecnológicos-Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

65 CORFO (2023). *Book 2023. Subdirección de Programas Tecnológicos-Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

66 CORFO (2023). *Book 2023. Subdirección de Programas Tecnológicos-Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

67 CORFO (2023). *Book 2023. Subdirección de Programas Tecnológicos-Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

En primer lugar, persisten brechas tecnológicas críticas. La interoperabilidad de datos industriales es aún incipiente: no existen estándares ampliamente aceptados que permitan integrar información generada por sensores, plataformas de control y sistemas de gestión en sectores como minería, energía o agroindustria. Esta fragmentación dificulta la creación de ecosistemas de datos confiables, condición básica para desarrollar algoritmos de aprendizaje automático que funcionen en entornos reales. A ello se suma la necesidad de marcos robustos de ciberseguridad, que garanticen la protección de datos sensibles y generen confianza en el intercambio de información entre empresas y universidades.

Los países líderes en Industria 4.0 han demostrado que la construcción de estándares de interoperabilidad, reglas claras de gobernanza de datos y mecanismos de financiamiento de largo plazo, lo que es clave para masificar la IA industrial[68]. En Chile, la Hoja de Ruta de Manufactura Avanzada de CORFO[69] identificó estos vacíos, y aunque se han logrado avances puntuales, el escalamiento de soluciones basadas en IA continúa limitado por la falta de plataformas compartidas y de una estrategia nacional que articule esfuerzos públicos y privados en torno a la infraestructura de datos.

Un desafío central es fortalecer la formación de talento en inteligencia artificial industrial. Chile necesita ampliar su masa crítica de especialistas en aprendizaje profundo, visión computacional, gemelos digitales y análisis de grandes volúmenes de datos, pero también preparar técnicos y profesionales intermedios capaces de operar y mantener sistemas inteligentes en terreno. Tan relevante como los perfiles altamente especializados es el desarrollo de gestores tecnológicos: profesionales que traduzcan los resultados de la investigación en propuestas de valor para la industria, negocien acuerdos de propiedad intelectual y coordinen proyectos conjuntos. Estas capacidades son esenciales para acortar la distancia entre los tiempos académicos —enfocados en la publicación y la validación científica— y los plazos de la empresa, que demandan resultados rápidos y aplicables.

Más allá de la tecnología, el mayor reto se encuentra en la dimensión relacional. La evidencia empírica muestra que la sostenibilidad de las colaboraciones entre universidad e industria depende menos de la reputación institucional y más de factores como la construcción de confianza mutua, la calidad y frecuencia de la comunicación, la satisfacción con los procesos de trabajo conjunto y

68 Kagermann, H., Wahlster, W. & Helbig, J. (2013). *Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0. Final report of the Industrie 4.0 Working Group*. National Academy of Science and Engineering.

69 CORFO (2018). *Hoja de ruta: Programa Estratégico de Manufactura Avanzada*.

el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos[70]. En Chile, muchas empresas mantienen una cultura de corto plazo, centrada en métricas inmediatas y con bajo apetito por inversiones de riesgo en investigación aplicada. Esta lógica dificulta la creación de proyectos de IA de alto impacto, que por naturaleza requieren ciclos de maduración más largos.

Desde el ámbito académico se requieren ajustes que alineen los objetivos y plazos de la investigación con las demandas de la industria. Esto implica reforzar competencias en gestión de propiedad intelectual, transferencia tecnológica y validación de prototipos en entornos productivos. Sin estas capacidades de intermediación, incluso las soluciones científicas más prometedoras corren el riesgo de permanecer en el laboratorio, sin traducirse en impacto económico o social.

Finalmente, se vuelve urgente diseñar políticas públicas de continuidad que trasciendan los ciclos de financiamiento puntuales. Es necesario promover consorcios universidad-empresa-Estado de carácter plurianual, con reglas de gobernanza claras, financiamiento estable y objetivos compartidos, que permitan la maduración de tecnologías, la creación de estándares sectoriales y la consolidación de redes de confianza duraderas. Chile, pese a sus avances, aún carece de una estrategia nacional integrada que combine incentivos a la colaboración, financiamiento plurianual y mecanismos de evaluación que aseguren la continuidad de los proyectos de IA industrial. Sin estos elementos, el país corre el riesgo de fragmentar sus esfuerzos y de limitar el potencial de la IA a iniciativas aisladas, sin impacto estructural en su matriz productiva.

Recomendaciones para la esfera pública

Para que la IA aplicada a la industria se convierta en un motor de desarrollo con propósito público, es necesario un conjunto de acciones coordinadas que articulen a las instituciones del Estado, la academia y el sector productivo. Estas recomendaciones buscan no solo acelerar la adopción de la IA industrial, sino también garantizar que su impacto económico vaya acompañado de beneficios sociales y ambientales sostenibles.

70 Bruneel, J., D'Este, P. & Salter, A. (2010). "Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration". *Research Policy*, 39(7), 858-868. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.006

Plewa, C. & Quester, P. (2007). "Key drivers of universityindustry relationships: The role of organisational compatibility and personal experience". *Journal of Services Marketing*, 21(5), 370-382. DOI: https://doi.org/10.1108/08876040710773679

Rybnicek, R. & Königsgruber, R. (2019). "What makes industry–university collaboration succeed? A systematic review of the literature". *Journal of Business Economics*, 89(2), 221-250. DOI: https://doi.org/10.1007/s11573-018-0916-6

a) Establecer una Estrategia Nacional de IA Industrial

Diseñar e implementar una estrategia de largo plazo que vincule la IA industrial con la política de ciencia, tecnología e innovación y con la agenda de sostenibilidad y productividad del país. Esta estrategia debe fijar objetivos claros de inversión, priorizar sectores estratégicos y establecer metas de impacto que orienten tanto el financiamiento público como la colaboración privada.

b) Financiar consorcios Universidad-Industria-Estado con continuidad

Impulsar consorcios de investigación y desarrollo que cuenten con financiamiento plurianual, reglas de gobernanza claras y métricas de impacto económico, social y ambiental. Estos consorcios deben funcionar como espacios de co-creación donde se compartan datos, infraestructura y capacidades, permitiendo la maduración de tecnologías de IA industrial más allá de proyectos piloto.

c) Desarrollar gobernanza de datos y protocolos de colaboración

Crear marcos de gobernanza de datos que establezcan reglas claras sobre propiedad intelectual, acceso a información y ciberseguridad. Esto permitirá a las empresas y universidades compartir datos industriales con confianza, reduciendo barreras de entrada y asegurando un uso ético y seguro de la información crítica para el desarrollo de algoritmos avanzados.

d) Promover la formación de capital humano conjunto

Fomentar programas de formación diseñados en conjunto entre universidades y empresas, que incluyan postgrados, diplomados y certificaciones en IA, robótica, manufactura avanzada y análisis de datos industriales. Estos programas deben contemplar tanto la formación de especialistas como la capacitación de técnicos, y ofrecer pasantías o prácticas en entornos productivos reales para acortar la brecha entre investigación y aplicación.

e) Implementar proyectos piloto emblemáticos en sectores estratégicos

Lanzar proyectos piloto de gran escala en áreas clave como minería, agua, energía y manufactura avanzada, que sirvan como vitrinas tecnológicas y demuestren el valor de la IA en la optimización de procesos críticos, el uso eficiente de recursos y la reducción de impactos ambientales. Estos pilotos deben ser evaluados con métricas de impacto y escalables a nivel nacional para acelerar la adopción en otros sectores.

f) Asegurar la descentralización tecnológica

Garantizar que las capacidades de IA industrial no se concentren exclusivamente en la Región Metropolitana. Es clave que universidades regionales, centros tecnológicos locales y pequeñas y medianas empresas (PYMEs) puedan acceder a infraestructura, financiamiento y capacitación, para que la transformación productiva llegue a todo el territorio y contribuya a reducir brechas regionales de desarrollo.

g) Impulsar una cultura de colaboración a largo plazo

Promover incentivos y mecanismos de reconocimiento que valoren la construcción de relaciones de confianza entre la academia y la industria, favoreciendo la continuidad de los proyectos y el aprendizaje conjunto. Esto incluye estimular la participación de los actores en redes de innovación, así como premiar los resultados que combinen impacto económico con beneficios sociales y ambientales.

CONCLUSIÓN

La inteligencia artificial aplicada a la industria representa para Chile una oportunidad histórica de avanzar hacia una economía basada en conocimiento sostenible e inclusivo. Su potencial va más allá de la productividad: permite habilitar cadenas de valor con menor huella ambiental, mejorar la seguridad laboral y elevar la competitividad internacional.

Los avances alcanzados —programas estratégicos, prototipos validados y casos de éxito en minería, energía y alimentos— prueban que el país cuenta con capacidades científicas y tecnológicas para liderar esta transformación. Sin embargo, la experiencia muestra que la adopción de IA industrial depende tanto de la creación de un ecosistema de confianza, cooperación y gobernanza a largo plazo como del progreso tecnológico.

El desafío es doble. En el plano técnico, Chile debe consolidar estándares de interoperabilidad, marcos de ciberseguridad y plataformas de datos que permitan escalar soluciones existentes. En el plano relacional, es crucial fortalecer los vínculos universidad-industria para que el conocimiento fluya y la investigación se traduzca en innovaciones de alto impacto. La clave será una relación sostenida basada en confianza, comunicación y objetivos compartidos, que transforme la IA industrial en una verdadera política de Estado.

Chile dispone de ventajas singulares: una academia de excelencia, un sector productivo que busca diversificación y un marco de políticas públicas que comienza a reconocer la IA como motor de desarrollo. Aprovechar esta ventana exige un compromiso continuo del Estado como articulador estratégico, la participación activa de las empresas en consorcios de innovación y un esfuerzo de la academia por adaptar sus tiempos y capacidades a las necesidades de la industria.

Si el país avanza en esta dirección, la IA industrial dejará de ser un conjunto de pilotos aislados para convertirse en un pilar de desarrollo económico y social, capaz de generar empleo de calidad, aumentar la productividad, reducir brechas territoriales y consolidar una matriz productiva diversificada y resiliente frente a los desafíos globales.

REFERENCIAS

Achouch, M., Dimitrova, M., Ziane, K., Sattarpanah Karganroudi, S., Dhouib, R., Ibrahim, H. & Adda, M. (2022). "On Predictive Maintenance in Industry 4.0: Overview, Models, and Challenges". *Applied Sciences*, 12(16). DOI: https://doi.org/10.3390/app12168081

Bruneel, J., D'Este, P. & Salter, A. (2010). "Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration". *Research Policy*, 39(7), 858-868. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.03.006

CORFO (2018). *Hoja de ruta: Programa Estratégico de Manufactura Avanzada*.

CORFO (2022). *Book 2022. Subdirección de Programas Tecnológicos—Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

CORFO (2023). *Book 2023. Subdirección de Programas Tecnológicos—Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

CORFO (2024). *Book 2024. Subdirección de Programas Tecnológicos—Gerencia de Capacidades Tecnológicas*.

Da Silveira, F., Lermen, F. H. & Amaral, F. G. (2021). "An overview of agriculture 4.0 development: Systematic review of descriptions, technologies, barriers, advantages, and disadvantages". *Computers and Electronics in Agriculture*, 189. DOI: https://doi.org/10.1016/j.compag.2021.106405

European Commission (2020). *A New Industrial Strategy for Europe (Comunicación de la Comisión Europea COM)*.

Jan, Z., Ahamed, F., Mayer, W., Patel, N., Grossmann, G., Stumptner, M. & Kuusk, A. (2023). "Artificial intelligence for industry 4.0: Systematic review of applications, challenges, and opportunities". *Expert Systems with Applications*, 216. DOI: https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.119456

Jones, D., Snider, C., Nassehi, A., Yon, J. & Hicks, B. (2020). "Characterising the Digital Twin: A systematic literature review". *CIRP Journal of Manufacturing Science and Technology*, 29, 36-52. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cirpj.2020.02.002

Kagermann, H., Wahlster, W. & Helbig, J. (2013). *Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0. Final report of the Industrie 4.0 Working Group*. National Academy of Science and Engineering.

Leiva, N., Caro, F., Uribe, R. & Meruane, V. (2024). *La relación entre la academia y la industria en el contexto de la colaboración en proyectos de I+D en Chile*. INTRACOM: Congreso-Red de Investigación y Transferencia en Comunicación y Divulgación de las Ciencias. Tenerife, España.

OECD (2019). *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*. OECD. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264311992-en

Plewa, C. & Quester, P. (2007). "Key drivers of universityindustry relationships: The role of organisational compatibility and personal experience". *Journal of Services Marketing*, 21(5), 370-382. DOI: https://doi.org/10.1108/08876040710773679

Qadri, Y. A., Nauman, A., Zikria, Y. B., Vasilakos, A. V. & Kim, S. W. (2020). "The Future of Healthcare Internet of Things: A Survey of Emerging Technologies". *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 22(2), 1121-1167. DOI: https://doi.org/10.1109/COMST.2020.2973314

Rybnicek, R. & Königsgruber, R. (2019). "What makes industry–university collaboration succeed? A systematic review of the literature". *Journal of Business Economics*, 89(2), 221-250. DOI: https://doi.org/10.1007/s11573-018-0916-6

Schlesinger, W., Cervera, A. & Perez-Cabanero, C. (2017). "Sticking with your university: The importance of satisfaction, trust, image, and shared values". *Studies in Higher Education*, 42(12), 2178-2194. DOI: https://doi.org/10.1080/03075079.2015.1136613

Zonta, T., da Costa, C. A., da Rosa Righi, R., de Lima, M. J., da Trindade, E. S., & Li, G. P. (2020). "Predictive maintenance in the Industry 4.0: A systematic literature review". *Computers & Industrial Engineering*, 150. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cie.2020.106889

3. ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFECTIVIDAD: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE ANTICIPA EL GRADO DE EFECTIVIDAD PROGRAMÁTICA MEDIANTE UN ALGORITMO DE RIESGO DE LA OFERTA[71]

Teresa Matus
Núcleo Innovaciones Efectivas en Política Pública (NIepp)
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-2974-9678
teresamatus@.uchile.cl

Adriana Kaulino
Coordinadora del Programa en Historia y Teorías Críticas de los Saberes Psi
Universidad Diego Portales
https://orcid.org/0000-0001-9936-3191
adriana.kaulino@udp.cl

Estefanía Vilches
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
estefania.vilches@uchile.cl

Paulina Rojas
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
paulinarojasm@uchile.cl

71 El prototipo de esta plataforma se desarrolló mediante un Proyecto FONDEF de Interés Público nº 17I10033: *Prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de protección a la infancia desde un enfoque de derechos*. Entidad principal: Universidad de Chile. Entidad Asociada: Fundación Colunga. Programas colaboradores: SENAME, Corporación Opción, Chile Crece Contigo, Gendarmería de Chile, ACHNU, Aldeas SOS, Observatorio para la confianza. Universidades Colaboradoras: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Diego Portales. Equipo del proyecto: Teresa Matus, directora. Coordinadora Núcleo Innovaciones Efectivas en Política Pública, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile; Patricio Valenzuela, director Alterno. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Investigadores: Adriana Kaulino, Facultad de Psicología, Universidad Diego Portales. Ana Vergara, Facultad de Psicología, Universidad Diego Portales. María Antonieta Urquieta, directora, Académica Facultad Ciencias Sociales, Universidad de Chile. María Gabriela Rubilar, Guillermo Sanhueza, Claudia Campillo y Cesar Mariñez, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile. Fabiola Cortez-Monroy, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Chile. Javier Fuenzalida, Macarena Andrade y Jorge Gaete, Centro de Sistemas Públicos Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Sistemas Públicos.

MEDICIONES IMPERFECTAS

La revolución científica de la segunda mitad del siglo XVI transformó profundamente la filosofía y las prácticas científicas, generando un impacto social tan decisivo que implicó la reformulación de los principales postulados aristotélicos, entre ellos las nociones de materia y forma, esencia y accidente, potencialidad y actualidad, así como las concepciones de movimiento y causalidad[72]. En 1543 se publicaron dos obras fundamentales para el pensamiento moderno: *De humani corporis fabrica*, de Vesalio, que destacó por su detallada representación anatómica y su valor estético, y *De revolutionibus orbium coelestium libri VI*, de Copérnico, que introdujo postulados radicales para la época. Entre ellos, que los cuerpos celestes no orbitan un mismo centro, que la Tierra no ocupa el centro del universo sino el lugar de la órbita lunar, que el Sol constituye el centro del sistema planetario y que la Tierra, además de rotar sobre su eje, junto con los demás planetas gira alrededor del Sol. Asimismo, explicó que los aparentes retrocesos y detenciones de los planetas se debían a una misma causa astronómica[73]. Hoy tenemos por delante un desafío de esa magnitud:

> Las instituciones que deben hacerse cargo frente a la complejidad no se encuentran preparadas para dicha complejidad, ya que no fueron diseñadas pensando en ello. Nuestra arquitectura institucional refleja más bien el nivel relativamente bajo de complejidad de las sociedades en tiempos del barón de Montesquieu. En consecuencia, lo que se observa hoy es lo siguiente: las regulaciones y los incentivos tienden a llegar tarde o no llegan, además no incorporan *feed back* para ajustar y corregir reglas, tienden a ignorar las interconexiones dinámicas en los desafíos y por eso muchas reglas e incentivos son ineficaces o se contradicen dentro de un mismo sistema, se crean con una visión de corto plazo sin tener en cuenta objetivos de largo plazo para la sociedad.[74]

En este marco de pensamiento, la observación inicial se orienta hacia la noción de saturación, entendida como el punto a partir del cual toda intervención adicional deja de generar beneficios y comienza a producir efectos irreversibles. Desde esa perspectiva, se plantea un principio categórico: no más, nunca más. Un mayor grado de intervención implica no solo una intensificación del cambio, sino también un incremento en el riesgo de transiciones irreversibles. Cuando las acciones acumuladas superan ciertos umbrales, pueden generar un nuevo equilibrio desde el cual resulta imposible retornar al estado previo[75].

72 Lara, L. F. (Coord.) (2022). *Medir para saber: una aproximación multidisciplinaria a la medida.* El Colegio Nacional de México. Pág. 17.

73 Lara, L. F. (Coord.) (2022). *Medir para saber: una aproximación multidisciplinaria a la medida.* El Colegio Nacional de México. Pág. 21.

74 Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas.* Taurus. Pág. 176.

75 Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas.* Taurus. Pág. 26.

Este principio de saturación de intervenciones ha sido desarrollado con agudeza por Urquieta, quien lo propone como una herramienta estratégica para la toma de decisiones en sistemas territoriales complejos. Ahora bien, de esta premisa se deriva un doble acoplamiento: no existe una implementación perfecta, pero ello no significa que cualquier forma de intervención produzca resultados equivalentes o igualmente efectivos[76].

> Nunca habrá implementación perfecta. Las políticas exitosas siempre dependen de la capacidad de hacer ajustes sobre la marcha, porque como lo explica Grindle (2009), el diseño de una política puede, desde el arranque, reducir la complejidad de la implementación. Ahora bien, ella requiere de decisiones estratégicas desde el inicio.[77]

De allí que el Índice Multidimensional de Efectividad busca generar un Sistema de Alerta temprana que observe esos desajustes en forma temprana[78]. Entre los principales se encuentra:

> Convertir el diseño en una política de acciones específicas, asumir las condiciones de los propios programas como restricciones para su efectividad, exponer las restricciones de tiempo y recursos, salir del falso problema de realización con enfoques arriba/abajo o su inversión, suponer que en un programa interviene un político que decide y una burocracia que ejecuta, cómo transformar el mandato general en instrucciones específicas.[79]

Como va a plantear Hupe, asumir una relación entre implementación y efectividad supone enfocar "*ante todo, la interacción sistémica con los sesgos, incertidumbres y complicaciones asociadas a ella*"[80]. Entre esos nexos destacan especialmente las investigaciones sobre las denominadas *burocracias a nivel de calle* y su incidencia en los tramos de concreción de políticas y programas, quienes no solo cumplen instrucciones, sino que ejercen su discrecionalidad para convertir y equilibrar prioridades con las demandas del entorno y sus propias capacidades[81]. En síntesis:

76 Urquieta, M. A. .....

77 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 339.

Grindle, M. (2009). *La brecha de la implementación.* En: F. Martinez Navarro y V. Garza. *Política Pública y democracia en América Latina.* Pág. 33-51

78 Matus, T. (2025). "Hacia una efectividad multidimensional". En: Matus, T., Mariñez, C., Vilches, E. y Rojas, P. *Índice Multidimensional de Efectividad.* Ediciones Universidad de Chile.

79 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 340-341.

80 Hupe, P.L. (2011). *The tesis of incongruent implementation.* John Wiley and Sons. Londres.

81 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 341.

> Una política pública siempre enfrentará condiciones imperfectas para su implementación y será delineada, rediseñada o resistida por funcionarios medios que incidirán en los resultados finales de efectividad. A esto hay que adicionar que esa implementación también estará influida por el entorno en que ocurren las políticas públicas.[82]

Por tanto, abrazar la imperfección exponiéndola es una precondición de efectividad de programas y políticas. De allí la importancia de atender a la inestabilidad de los regímenes de políticas, a las capacidades institucionales debilitadas por la falta de profesionalización, a los arreglos intergubernamentales que generan incertidumbre y a la precariedad de la información disponible para la toma de decisiones. Frente a este escenario, adquiere especial relevancia el rol de los actores con capacidad de decisión, quienes pueden ocupar los espacios de ambigüedad y asegurar que las zonas grises no desvíen ni retrasen los resultados esperados[83].

De esta forma, el aporte del IME (Índice Multidimensional de Efectividad) es proporcionar una herramienta para agregar estabilidad y coordinación en la dinámica de políticas y programas como aporte al monitoreo y seguimiento de sus niveles de efectividad, asumiendo los niveles de complejidad del fenómeno en el cual se insertan. En este sentido, es una respuesta conceptual y operativa que se traduce en una plataforma inteligente a la falta de memoria institucional, la rotación frecuente de equipos directivos y funcionarios, la escasa rutinización de procedimientos y estándares, junto con la limitada calidad de la información disponible para la toma temprana de decisiones, constituyen factores que afectan de manera negativa el conjunto de la cadena de implementación[84].

Al estar basada en ocho dimensiones basadas en criterios largamente identificados como prioritarios en diversos programas y políticas y cuyos indicadores específicos se generan en conjunto con los propios equipos directivos y técnicos profesionales, se aprovechan de otro modo los registros administrativos de una forma innovadora, ágil y más precisa. Por tanto, se pone el foco en formas intermedias de flujo, fáciles de observar, construyendo un algoritmo de riesgo de la oferta del propio sistema programático, sin desplazar la medición del riesgo a las características de sus destinatarios.

Como lo sostiene Cejudo, Pardo y Dussauge:

> Hay una veta muy prometedora y poco explorada en el estudio de los funcionarios a nivel de calle o ventanilla: los maestros, jueves, promotores, policías, trabajadores sociales, psicólogos, que representan al Estado y terminan de dar contenido sustantivo a las decisiones de políticas y que enfrentan no solo los típicos problemas de lidiar con mandatos ambiguos y espacios de discrecionalidad, sino que lo hacen en condiciones complejas de inseguridad o violencia, corrupción y precariedad laboral"[85], así como enfatizar que "más que buscar mecanismos de vigilancia cada vez más complejos y probablemente menos efectivos y se reducen las relaciones de confianza que pueden facilitar la coordinación y la cooperación entre los actores involucrados; ya que los excesivos controles de la implementación genera no solo una sobrecarga administrativa sino que sus mecanismos serán ineficaces no por diseño sino por la ausencia de incentivos y capacidad de monitorear adecuadamente sus niveles de autonomía y sus principios meritocráticos.[86]

INNOVACIONES DISRUPTIVAS DE EFECTIVIDAD: UN CÓDIGO DE ANTICIPACIÓN

Una cuestión interesante es que algunas fallas no se refieren precisamente a malos diseños, sino más bien a la "frecuencia con que los diseñadores no anticipan ningún tipo de desviación, porque muchas veces están lejos y ajenos a los operadores"[87]. Si esta tendencia se vuelve sistemática se instala como un punto ciego el que "si bien el conocimiento está ligado a rutinas, tareas y procedimientos que ayudan a implementar, pueden llegar a limitarlos en términos de diversidad e innovación si se introducen patrones homogéneos de acción"[88].

Mostrar esa paradoja es uno de los ejes centrales del Índice Multidimensional de Efectividad al exponer y monitorear la contradicción existente entre un programa que "*esté estrictamente previsto por la ley y una respuesta que, para ser eficaz,*

Lipsky, M. (1980). *Street level Bureaucracy: dilemas of the individual in public services.* Russell Sage Foundation. Nueva York.

Maynard-Moody S. y Portillo S. (2010) *Street level Bureaucracy theory.* Oxford University Press.

Gassner D. & Gofen A. (2018). "Street level management". *Journal of public administration research and theory*, 28(4). Pág. 551-568.

82 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 341.

83 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 344.

84 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 346.

85 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 349.

86 Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE. Pág. 350.

87 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 11.

88 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 12.

tiene que apoyarse en la improvisación"[89]. Lo anterior es clave para entender la resistencia de las direcciones a mayores niveles de autonomía de los equipos, ya que se la concibe como un desvío a corregir. En ello se denota una noción anacrónica y una lógica de rendimiento sub complejo de la noción de autonomía.

Por tanto, para que un sistema pueda ganar en autonomía, este tiene que llegar a desarrollar un nivel de complejidad propia que oriente sus principios de selección. Es más:

> Resulta altamente improbable que un equipo rendido y muchas veces exhausto, que se centra en sí mismo y sus precariedades, que ve la estrechez de posibilidades como algo inevitable y se abstenga de ejercer distinciones funcionales, pueda ser capaz de abrir mundos y expandir contingencias de oportunidades.[90]

Desarrollar autonomía en los incumbentes de un programa (de infancia, de salud, de educación, etc.) requiere entender que: "la autonomía del sistema consiste en la posibilidad de decidir acerca de las premisas del propio decidir, en el hacerse reflexivo del proceso de decisión"[91]. Además, ofrece una agregación de valor relevante al mostrar otras posibilidades de autonomía como una auto observación de sus niveles de reflexividad en sus propios procesos de decisión, ya que: "la problemática del control queda resituada de fuera hacia dentro y los riesgos de la auto programación, deben ser simultáneamente posibilitados y minimizados mediante la organización"[92].

Visto así, es en la activación de una lógica sistémica y funcional de autonomía que pueden exponerse y aprender de las decisiones que se toman cuando las exigencias son amplias y los recursos escasos, donde el tiempo se piensa en acciones que no contemplan la auto reflexión y el registro de esas intervenciones muchas veces en contextos de emergencia, desperdiciando todo eso como oportunidades de aprendizaje e innovación. Es más, como no hay incentivos a mostrar ese proceso, éste habita ignorado por las direcciones e incluso por los propios equipos, al primar una lógica de desconfianza entendida como simple discrecionalidad. *A contra sensu*:

> Esa discrecionalidad también resulta crucial en la implementación entendida como prestación de servicios. Por eso al revés de modelos burocráticos tradicionales donde se intenta limitarla por medio de controles y medidas jurídicas y sanciones

89 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 13.

90 Matus, T. y Kaulino, A. (2023). "Otra autonomía es posible: un giro epistémico para equipos psicosociales de programas de protección a la infancia en Chile". *Revista MAD*, 47, 50-66. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2022.71619

91 Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Trotta. Pág. 97.

92 Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Trotta. Pág. 99.

> administrativas, en los nuevos modelos de gestión pública (NGP) se usan esos espacios a través de métodos interactivos de incentivos que contrastan con los lineales en los que se privilegia el cambio y el ajuste y se incorpora el conflicto como un elemento clave.[93]

Lo anterior es relevante, ya que como va a plantear Safatle:

> ¿Qué puede significar emancipación si la noción misma de autonomía como auto legislación también entra el colapso, ya que no es la conciencia individual o institucional la que actúa… no se puede seguir pensando la libertad bajo una idea reguladora del sí mismo? Por eso en esta era histórica, por esa razón, precisa inventar, de forma completamente nueva lo que debemos entender por autonomía.[94]

De allí que la medición multidimensional de efectiva (IME) entiende la importancia del monitoreo y del grado de apropiación que el propio programa hace de sus aprendizajes traducidos a nuevas decisiones y determinación de ajustes de prioridades y estrategias. La importancia de un giro conceptual en relación con la efectividad, lo aporta una conclusión transversal del estudio del CEP sobre la violencia, al plantear que las reformas y capacidades institucionales se deben dirigir hacia la efectividad, y que esto requiere de una "*aproximación multidisciplinar basada en evidencia, metodológicamente mixta y teóricamente informada"*[95]. Esto porque un fenómeno social complejo "*en el sentido más técnico de la palabra contiene elementos y relaciones irreductibles a una sola dimensión. Su investigación, por tanto, tiene que estar a la altura de esa complejidad*" [96]. Por tanto, la efectividad puede ser vista como un mecanismo refinado de exposición de las fallas e "*identificación de necesidades e imposibilidades, comunes en las recetas fáciles que prometen resolución y armonía inmediatas*"[97]

Se trata entonces de entender la efectividad como la exposición temprana de la brecha entre el diseño y la implementación. Esto tiene una trayectoria de avances desde finales del siglo XX con múltiples aportes conceptuales[98].

93 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 14.

94 Safatle, V. (2023) *Maneras de transformar mundos: Lacan, política y emancipación*. Prometeo libros. Pág. 13.

95 Mascareño, A., Vergara, R. y Gardella, N. (Eds.) (2025). *Violencia en Chile, la fragilidad del orden social*. Fondo de Cultura Económica/Centro de Estudios Públicos. Pág. 531.

96 Mascareño, A., Vergara, R. y Gardella, N. (Eds.) (2025). *Violencia en Chile, la fragilidad del orden social*. Fondo de Cultura Económica/ Centro de Estudios Públicos. Pág. 532.

97 Mascareño, A. (2024). Ética *de la contingencia. Entre individuos y sistemas.* Ediciones Metales Pesados. Pág. 16.

98 Simon, H. A. (1991). *Bases para una ciencia de lo artificial*. Debate.

Barrett, S. & Fudge, C. (Eds.) (1981*). Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Methuen.

Al investigar los riesgos acechan, muchas veces las categorías que se usan para analizar un fenómeno pueden olvidar parte de él, los hechos que son contradictorios y que quedan sin registrarse, las encuestas que favorecen una respuesta o inhiben otra, los resultados que se generalizan a cuestiones que no estudiaron. Estos errores no ocurren al azar ni son inesperados. La organización de nuestras

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

Van Gunsteren, H. R. (1976). *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. John Wiley & Sons.

Coleman, G. et al. (2010). "The Role of SSM in Information Systems Management and Development: The Case of e-Government in English Local Government". *Systemic Practice and Action Research*, 23, 19-38.

Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making (3rd ed.)*. W. W. Norton & Company.

May, P. J. (2014). "Regulatory Implementation and Performance: The Challenges of Real-World Regulation". En: R. F. Durant, O. M. G. O'Lear, & D. T. Van Sant (Eds.). *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford University Press.

Oosterwaal, P. & Torenvlied, R. (2012). "Policy Implementation: Between Politics and Professionalism". En: J. F. M. Koppenjan, H. F. M. Veeneman & E. M. E. R. Van Meerkerk (Eds.). *Management and Governance of Complex Urban Projects*. IOS Press.

Pardo, M. C., Dussauge Laguna, M. I. y Cejudo, G. M. (Coords.). (2018). *Implementación de políticas públicas: Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cejudo, G. M., Pardo, M. C. y Dussauge Laguna, M. I. (2019). "El campo de la implementación de políticas públicas en México y América Latina: orígenes, desarrollos y retos". *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 7-30.

Stone, D. (2022). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton & Company.

Simon, H.A. (1957) *Administration Behaviour.* Macmillan. Nueva York.

Barrett, S.M. y C. Fudge (1981) "Examinig the policy-action relationship". En: *Policy and Action: essays on the implementatios of public policy* (Pags. 3-34). Mehuen. Londres.

Van Meter, D. y C.E. van Horn (1975). "The policy implementation process: a conceptual framework". *Administration and Society*, 6(4), 445-488.

Van Gunsteren, H.R. (1976). *The quest for control : a critique of the rational-central rule approach in public affairs.* John Wiley & Sons. Londres.

Coleman, A., K. Checkland, S. Harrison & U. Hiroeh (2010). "Local histories and local sensemaking". *Policy & Politics*, 38(2), 289-306.

May, P.J. (2014). *Implementation failures revisited: policy regimen perspectives.* DOI: 10.1177/0952076714561505.

Oosterwaal, A. & R. Torenvlied (2012). "Policy divergence in implementation: how conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences". *Journal of public administration research and theory*, 22(2), 171-195.

Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE.

Cejudo, G., Pardo, M. y Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación.* CIDE.

Stone, D. (2022). *La paradoja de las políticas públicas: el arte de la toma de decisiones políticas.* CIDE.

actividades de investigación las torna hasta cierto punto esperables y las naturalizamos con la afirmación tranquilizadora de que todo el mundo lo hace así[99].

Desde esa premisa Becker invita a salir de lo habitual explorando una serie de marcas naturalizadas y poco cuestionadas, haciendo un llamado a salir de esa comodidad reflexionando los supuestos, sesgos, inferencias que guían las investigaciones.

Frente a esos desafíos se propone una noción de efectividad que se funda en la exposición de las fallas como motor de innovación[100]. Lo anterior es un impulso para seguir avanzando en efectividad mediante estudios longitudinales regresivos, como los que se propone en la dimensión de trayectorias en el IME (Índice Multidimensional de Efectividad). Ese camino es valorado por Winter al señalar que es justamente "*que sostener los avances implica propuestas parciales en lugar de pensar la implementación de la efectividad como algo que pueda explicarse de un solo impulso*"[101]

De allí que la premisa inicial de entender las fallas como un motor de innovación se reafirma en el análisis de un conjunto de autores en este campo: "*es vital situar la investigación en una zona gris en la que aparecen "fallas" y los resultados se alejan de los esperados, donde se subraye la importancia del aprendizaje como posibilidad de anticipar desvíos para acortar la distancia entre el ideal de partida y lo que sucede al implementar*"[102]. En este mismo sentido Simon, Lindblom & Woodhouse, en Pardo, Dussauge y Cejudo "*ponen de relieve un enfoque donde los procesos de políticas públicas y programas implican acciones continuas e interacciones, marcadas por una variedad de puntos de decisión*"[103]. Por tanto, van mucho más allá de la perspectiva tradicional de medición de la efectividad.

99 Becker, Howard (2018). *Datos, pruebas e ideas. Por qué los científicos sociales deberían tomárselos más en serio y aprender de sus errores.* Siglo XXI Editores.

100 Matus, T. y Kaulino, A. (2025). "La falla como motor de innovación". En: *Innovar desde la falla.* Ediciones Universidad de Chile.

101 Winter, S.C. (2006) *Implementation*. En: B.G. Peters y J. Pierre (Eds.). *Handbook of public policy* (Pags. 151-166). Sage. Londres.

102 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 23.

103 Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE. Pág. 341.

Simon, H.A. (1957). *Reluctant partners: implementing federal policy.* Pittsburg University Press.

Lindblom, C.E. & Woodhouse, E.J. (1993). *The policy-making process.* Englewood Cliffs. Prentice Hall.

Innovar de esta forma requiere, al decir de Benjamin: "*desplegar las velas en plena navegación*"[104]. En esto también Von Wolfersdorff nos recuerda a Giorgio Parisi quien al recibir el premio Nobel en 2021 señalo que "*la complejidad y junto a ella, las dinámicas aleatorias, son un signo de vitalidad, flexibilidad y dinamismo de los sistemas y por tanto son esenciales para la evolución. Es la enorme diversidad de fuerzas en los sistemas complejos la que crea la belleza, la inteligencia y la novedad asombrosa que existe en el planeta*"[105].

MEDICIONES DE EFECTIVIDAD EX ANTE

Diversos enfoques y herramientas han sido desarrollados para medir la efectividad de políticas y programas públicos de manera multidimensional, integrando variables sociales, económicas y de bienestar, con metodologías ex ante[106]. Existen múltiples índices multidimensionales validados y aplicados para medir la efectividad de programas y políticas públicas, siendo el MPI uno de los más reconocidos. Estos instrumentos permiten una evaluación integral y orientan la toma de decisiones basada en evidencia:

- Índice de Pobreza Multidimensional (MPI): Ampliamente utilizado para evaluar la efectividad de políticas sociales, el MPI mide privaciones en dimensiones como salud, educación y condiciones de vida. Ha sido adoptado oficialmente en países como Colombia (Índice de Pobreza Multidimensional Colombiano, CMPI) y aplicado en Asia y América Latina para orientar, monitorear y diseñar políticas públicas y programas sociales[107].
- Índices Multidimensionales de Sostenibilidad y Educación: Se han desarrollado índices específicos para evaluar la sostenibilidad de políticas (por ejemplo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y la calidad educativa, integrando múltiples factores relevantes para la toma de decisiones públicas[108].

Un esquema comparado entre índices multidimensionales nos arroja el siguiente resultado:

Índice/Modelo	Dimensiones principales	Uso en políticas públicas	Referencias
MPI/CMPI	Salud, educación, empleo, vivienda	Focalización, monitoreo, diseño	(Angulo et al., 2016; Angulo et al., 2015; Hlasny & Sabra, 2022; Vizuete-Salazar et al., 2024; Ogbonna et al., 2025; Alkire, 2020)
Índice de sostenibilidad (SDG)	Medio ambiente, economía, sociedad	Evaluación de programas sostenibles	(Casini et al., 2019)
Indicador educativo multidimensional	Factores intrínsecos y extrínsecos	Mejora de calidad educativa	(Rodríguez et al., 2022)

104 Benjamin, W. (2002). *Obras Completas. Vol. 4*. Abada.

105 Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas.* Taurus. Pág. 173.

106 Alkire, S. (2020). *Multidimensional Poverty Measures as Policy Tools*, 197-214. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-31711-9_12

Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R. (2016). "The Colombian Multidimensional Poverty Index: Measuring Poverty in a Public Policy Context". *Social Indicators Research*, 127, 1-38. DOI: https://doi.org/10.1007/S11205-015-0964-Z

Hlasny, V. & Sabra, A. (2022). "The Adoption of the Multidimensional Poverty Index in Developing Asia: Implications for Social Program Targeting and Inequality Reduction". *Jurnal Ekonomi Malaysia*. DOI: https://doi.org/10.17576/jem-2022-5603-10

Rodríguez, J., Rodado, D., Borrero, T. & Parody, A. (2022). "Multidimensional indicator to measure quality in education". *International Journal of Educational Development*. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102541

Vizuete-Salazar, Y., Flores, M. & Loza-Aguirre, E. (2024). "Understanding Manta's Multidimensional Poverty Using Administrative Records". *Journal of Ecohumanism*. DOI: https://doi.org/10.62754/joe.v3i4.3813

107 Angulo, R. C., Díaz, B. & Pardo, R. (2016). "El Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-C): Aspectos metodológicos y conceptuales". *Revista de Economía del Caribe*, 17, 101-141.

Angulo, R., Pardo, R. & Ham, V. (2015). "La medición de la pobreza multidimensional en Colombia: Un índice robusto para el seguimiento de la política social". *Documentos de Trabajo del DNP*.

Hlasny, V. & Sabra, A. (2022). "The Adoption of the Multidimensional Poverty Index in Developing Asia: Implications for Social Program Targeting and Inequality Reduction". *Jurnal Ekonomi Malaysia*, *56*(3), 185-195.

Vizuete-Salazar, E. et al. (2024). *Análisis de la Medida de Pobreza Multidimensional en Chile. Publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*.

Ogbonna, A., et al. (2025). "Global Multidimensional Poverty Index 2025: Overlapping Hardships: Poverty and Climate Hazards". *Human Development Report Office, UNDP and Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).*

Alkire, S., Kanagaratnam, U. & Suppa, N. (2020). "The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2020: Charting pathways out of multidimensional poverty: Achieving the SDGs". *OPHI MPI Methodological Note 49*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford y Human Development Report Office, UNDP.

108 Casini, M. S. , et al. (2019) "Análisis multidimensional de la sostenibilidad-DID en el contexto físico-virtual". *Revista de Comunicación y Medios*, 28 (40), 1-17.

Rodríguez et al. (2002). "Multidimensional indicator to measure quality in education". *International Journal of Educational Development*, 89. DOI: 10.1016/j.ijedudev.2021.102541.

Ahora bien “la construcción de estos índices requiere seleccionar dimensiones relevantes, ponderarlas adecuadamente y validar su utilidad para la toma de decisiones”[109]. Su importancia radica en que los índices multidimensionales permiten identificar grupos de incumbentes, asignar recursos y coordinar políticas multisectoriales de manera más efectiva[110].

En los índices mencionados, la definición de sus objetivos permite establecer indicadores y métricas mixtas alineadas con los resultados esperados y la eficiencia en el uso de recursos. Sus modelos y análisis cuantitativos usan análisis de causalidad y costo-efectividad o de eficiencia para proyectar impactos. Evalúan la factibilidad institucional, operativa y política, junto con la gestión de riesgos y adaptabilidad. La combinación de estos métodos permite anticipar resultados, optimizar el diseño de las políticas y aumentar sus probabilidades de éxito.

La obra de Bali Capano & Ramesh, también enfatiza la importancia de evaluar la efectividad antes de la implementación, pero introduce un marco más orientado al diseño adaptativo de políticas[111]. Mientras los índices de efectividad ex ante tienen un enfoque técnico y metodológico (modelos, indicadores, simulaciones), Bali Capano & Ramesh, integran una visión dinámica en la que la anticipación ex ante no solo es predictiva, sino también iterativa:

- Consideran que la evaluación previa debe ir acompañada de mecanismos de retroalimentación continua que permitan rediseñar la política incluso antes de su ejecución.
- Dan mayor peso a la viabilidad política como condicionante central, mientras que el texto que resumimos distribuye el peso entre capacidades técnicas, operativas y políticas.

- Bali Capano & Ramesh, se centran más en la gestión de incertidumbre y complejidad de entornos cambiantes, mientras los índices de efectividad ex ante, mantienen un énfasis más estructurado y cuantitativo.

En síntesis, ambos coinciden en que la medición anticipada es crucial para optimizar las políticas públicas, pero difieren en su foco: los índices ex ante buscan precisión técnica y proyección de resultados y Bali Capano & Ramesh, proponen un enfoque más flexible y adaptativo frente a la incertidumbre. Sin duda, una medición clásica con criterios ex ante lo configura el modelo de marco lógico del Banco Mundial (ML-BM) concebido como una herramienta de planificación y evaluación que busca anticipar resultados de implementación. El marco lógico tiene como punto de inicio una jerarquía de objetivos (fin, propósito, componentes) que se conectan lógicamente. Sus indicadores se asocian a cada nivel de objetivo, para monitorear la cadena de resultados. Esto permite que el ML-BM integre supuestos y riesgos como parte estructural de su matriz, previendo factores externos que pueden afectar el éxito.

En la siguiente tabla comparativa, entre Efectividad ex ante, Bali Capano & Ramesh, y el Marco Lógico del Banco Mundial es posible visualizar las coincidencias y diferencias más significativas:

109 Saisana, M. & Saltelli, A. (2011). “Rating the ratings: how to do, and not to do, sensitivity analysis on composite indicators”. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 174(2), 289-317.

Casini, M. S., et al. (2019). “Análisis multidimensional de la sostenibilidad-DID en el contexto físico-virtual”. *Revista de Comunicación y Medios*, 28(40), 1-17.

110 Hlasny, V. & Sabra, A. (2022). “Decomposing Changes in Multidimensional Poverty with Cross-Sectional Data: A Generalized Approach”. *Review of Income and Wealth*, 68(S2), S476-S501.

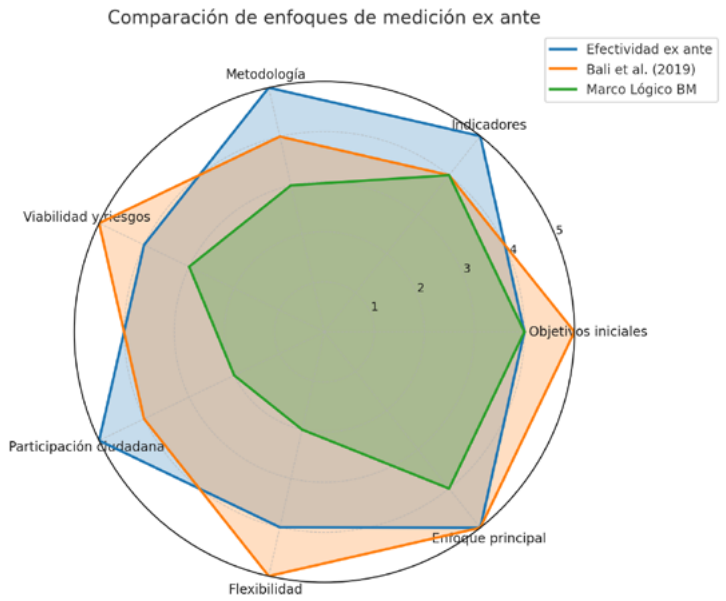
Alkire, S. (2020). “Multidimensional Poverty Measurement and the Sustainable Development Goals”. *Development Journal*, 63(1), 173-189.

Ogbonna, A., et al. (2025). “Global Multidimensional Poverty Index 2025: Overlapping Hardships: Poverty and Climate Hazards”. *Human Development Report Office, UNDP and Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).*

111 Bali, C. & Ramesh (2019). *Anticipating and Designing for Policy Effectiveness*. Reuters.

Criterio	Efectividad ex ante	Bali Capano & Ramesh	Marco Lógico del Banco Mundial
Objetivos iniciales	Definición clara de metas y resultados esperados, alineados a indicadores.	Diseño adaptativo con objetivos revisables según contexto.	Jerarquía fija: fin, propósito, componentes y actividades.
Indicadores	Cuantitativos y cualitativos; alineación con ODS; proyección de impactos.	Indicadores flexibles que se ajustan en procesos iterativos.	Indicadores específicos con fuentes de verificación por nivel de objetivo.
Metodología principal	Modelos econométricos, análisis costo-efectividad, DEA/SFA, simulaciones.	Evaluación adaptativa, diseño iterativo, gestión de incertidumbre.	Matriz 4x4 que relaciona objetivos, indicadores, verificación y supuestos.
Viabilidad y riesgos	Evaluación institucional, operativa y política, con mecanismos de ajuste.	Énfasis en viabilidad política y adaptación ante entornos cambiantes.	Supuestos y riesgos explícitos en cada nivel de la matriz, menos enfoque adaptativo.
Participación ciudadana	Encuestas y experimentos de percepción ex ante como insumo clave.	Participación estratégica para retroalimentar el diseño.	No es requisito estructural, pero puede incluirse como insumo.
Flexibilidad	Alta: ajustes posibles antes y durante la ejecución.	Muy alta: rediseño continuo posible incluso antes de implementar.	Baja: requiere procedimientos formales para modificar objetivos o supuestos.
Enfoque principal	Técnico-analítico, cuantitativo y adaptativo.	Estratégico-adaptativo, orientado a incertidumbre y contexto político.	Estructural, lógico y narrativo para garantizar coherencia y trazabilidad.

Además, usando un gráfico radial es posible apreciar las fortalezas relativas de Efectividad ex ante, Bali Capano & Ramesh y el Marco Lógico del Banco Mundial en cada criterio evaluado:



METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFECTIVIDAD (IME)

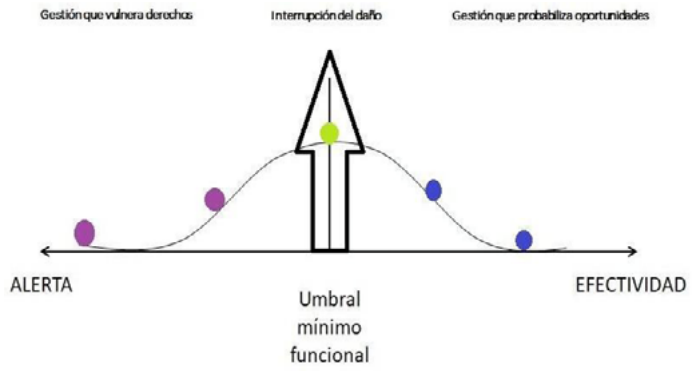
La construcción de este sistema fue un proceso que partió desarrollando las formas y los estándares de medición. Se trata de un puñado de indicadores sensibles cuya métrica se orientó a un **foco específico**: **observar avances y retrocesos, señales de alerta y efectividad en aquellas dimensiones prioritarias que permitan de manera ágil y rigurosa tomar decisiones en mejor tiempo.** Se funda en referencias actualizadas de los Centros internacionales que se dedican a configurar métricas complejas. De allí que, basándonos en el International Civil Service Effectiveness Index, Oxford University, propusimos lo siguiente:

- **Construir un Índice Multidimensional de Efectividad**. Uno de los principales problemas para medir fenómenos sociales radica en la brecha existente entre su complejidad y una métrica de causa-efecto. De ahí que la reducción unicausal no hace justicia a la observación del fenómeno. En Chile, en materia social, el giro de la medición unicausal de la pobreza a una medición multidimensional significó un avance sustantivo tanto para

ajustar sus indicadores como para mejorar la forma de intervención de diversos programas sociales. De allí que, un índice multidimensional de efectividad es un mecanismo de descripción más consistente y posibilitaría evidencias fundadas acerca de sus avances. Contar con un mecanismo de autoobservación sistemático permite evaluar el nivel de cumplimiento de los nuevos modelos propuestos por el Estado de Chile, como formas efectivas de protección a la infancia. Contar con evidencias métricas resulta indispensable tanto para el monitoreo del proceso como para la evaluación de resultados.

Se usaron indicadores sintéticos construidos como función de dos o más subdimensiones, ya que fueron útiles en establecer prioridades y un punto de referencia para monitorear el desempeño de una política[112]. Este tipo de indicadores se consideró relevante ya que se apuntó a un concepto multidimensional de efectividad. En su construcción se cauteló la existencia de dos condiciones básicas, de acuerdo con Soto y Schuschny[113], a saber: la definición clara del atributo que se deseaba medir, en este caso la efectividad. Para ello, se construyó un indicador compuesto entre alerta y efectividad, generando una tipología que se denominó TAE:

Figura IX-3. Tipologías de Alerta y Efectividad (TAE)



- Alerta = Fallas sistémicas persistentes que vulneran derechos
- Umbral Mínimo funcional = Grado básico de interrupción de la falla
- Efectividad = Estándares que probabilizan oportunidades

112 Joint Research Centre-European Commission, 2008.

113 Soto y Schuschny (2009).

De este modo, y a diferencia del marco lógico, donde existe una relación dicotómica entre debilidad y fortaleza, una tipología TAE es un flujo que se desplaza desde señales negativas de alerta, cruza un umbral funcional mínimo y se transforma en efectividad. De esta manera, la alerta no es otra cosa que una señal de efectividad negativa.

- **Operacionalización métrica y rúbrica de las dimensiones del IME:** Cada dimensión fue operacionalizada en puntajes en sus tres subdimensiones, al modo como lo efectúa el sistema español de operación de servicios sociales. Así , detrás de cada dimensión existe una triada combinatoria de subdimensiones, por ejemplo, en el diagrama expuesto, la combinación en un modelo de intervención efectivo, de los enfoques, los instrumentos y los momentos de la intervención. Cada una de sus dimensiones tiene en este prototipo una misma valoración (0-1) y un mismo peso. Este Índice Multidimensional es el resultado de la combinación, sin asignación de peso específico de las 8 dimensiones**.** El resultado del índice, expresado en un valor de 0-1 es el promedio de las interacciones sucesivas de las 8 dimensiones:

DIMENSIONES	NIVEL DE ALERTA	UMBRAL MINIMO FUNCIONAL	NIVEL DE EFECTIVIDAD
1.TRAYECTORIA	0 – 0.49	0.5 – 0.79	0.8 – 1.0
2. MODELOS DE INTERVENCION	0 – 0.59	0.6 – 0.79	0.8 – 1.0
3. AUTONOMIA DE LOS EQUIPOS	0 – 0.59	0.6 – 0.69	0.7 – 1.0
4. CONFIANZA FUNCIONAL	0 – 0.59	0.6 – 0.79	0.8 – 1.0
5. CONDICIONES BASICAS DE OPERACIÓN	0 – 0.24	0.25 – 0.49	0.5 – 1.0
6. CONDICIONES TERRITORIALES	0 – 0.49	0.5 – 0.69	0.7 – 1.0
7. COORDINACION FUNCIONAL	0 – 0.39	0.4 – 0.79	0.8 – 1.0
8. SISTEMAS DE REGULACION	0 – 0.39	0.4 – 0.69	0.7 – 1.0

El modelo español de evaluación de Servicios Sociales

Trabajando directamente con las formas de evaluación de tríadas de los Servicios Españoles, se construyeron en conjunto con los programas socios, ocho dimensiones claves en el Índice Multidimensional de Efectividad:

Creación de triadas de sub-dimensiones

Siguiendo el modelo español de evaluación de los Servicios Sociales se construyeron **triadas combinatorias de subdimensiones** para cada dimensión.



Nombre de la dimensión		
Concepto de dimensión y subdimensiones		
Nivel de alerta	Estándar del umbral mínimo funcional	Nivel de efectividad
Descripción	Descripción	Descripción
Intervalo	Intervalo	Intervalo
Fuentes de verificación	Fuentes de verificación	Fuentes de verificación
Evidenciar	Evidenciar	Evidenciar
Indicadores Descripción y puntaje	Indicadores Descripción y puntaje	Indicadores Descripción y puntaje
Regla de puntaje	Regla de puntaje	Regla de puntaje
En algunos casos explicación descriptiva del contenido de los indicadores		
Fuente: Sistema de evaluación de los servicios sociales españoles.		

Re-escalamiento de cada subdimensión para llevarla al intervalo [0-1] empleando la distancia entre sus valores máximos y mínimos, adquiridos considerando todos los datos de la subdimensión conjuntamente. Esto es calcular:

$$y_t^i = \frac{x_t^i - \min_{\forall p}(x_t^i)}{\max_{\forall p}(x_t^i) - \min_{\forall p}(x_t^i)} \in [0,1]$$

El Índice Multidimensional de Servicios Cívicos de Oxford

Con el avance de esas ocho dimensiones, el acuerdo en relación con sus estándares y cuál era el contenido del umbral mínimo funcional, fue posible plantearse la construcción de un Índice de Efectividad. Al discutir cuál era el factor central de su contenido, nos sirvió mucho abrirnos a la posibilidad de seguir el camino métrico elaborado por la Universidad de Oxford para su Índice Multidimensional de los Servicios Cívicos. Con esta investigación, fue posible modelar las dimensiones y sus indicadores considerando los factores que incidían directamente en los resultados de la gestión de políticas y programas:

Construcción del Índice Multidimensional de Efectividad

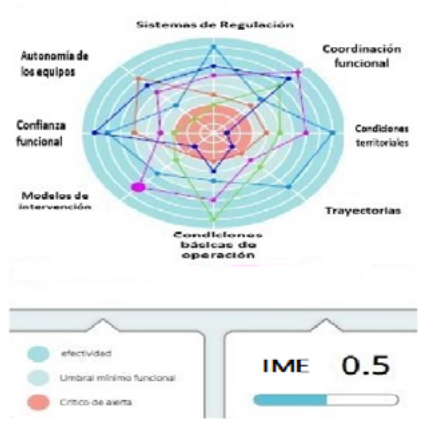
Finalmente se componen los indicadores en el **Índice Multidimensional de Efectividad (IME).**

International Civil Service Effectiviness Index

Para esto, se usó el método de componentes principales ya que en esta etapa no es posible calcular el valor del peso factorial de cada una de las dimensiones de análisis.

7 VENTAJAS:

- La efectividad ya **no responde a una medición unidimensional**
- **Posibilita combinatorias** de dimensiones y subdimensiones
- Permite **monitorear un proceso identificando en series temporales comparadas** avances y retrocesos tanto por dimensión como por subdimensión
- **Construye un estándar básico de cumplimiento de gestión** para los programas asociados a un umbral mínimo funcional
- **Robustece con evidencias** la toma de decisiones para un plan de mejoras
- **Presenta de modo claro los resultados de la gestión** del programa a los diversos stakeholders
- **Probabiliza asociatividades entre programas** dentro de una línea programática



Ventajas del Índice Multidimensional de efectividad (IME)

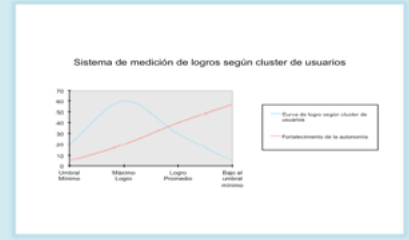
Como se ha expuesto, la propuesta del proyecto FONDEF Nº 17I10033: "*Prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de protección a la infancia desde un enfoque de derechos*", fue generar un SAT de gestión, mediante un sistema de medición de alerta y efectividad , expresado en un Índice multidimensional de efectividad (IME) que contiene ocho dimensiones analíticas: diversidad territorial, condiciones básicas de operación, nivel de coordinación intersectorial, códigos de regulación, trayectorias programáticas, modelos de intervención social, nivel de confianza funcional y grado de autonomía de los equipos.

Este índice se encuentra anclado en una plataforma de conectividad inteligente para observar avances y retrocesos, señales de alerta y efectividad en aquellas dimensiones prioritarias que permiten de manera ágil y rigurosa tomar decisiones en mejor tiempo en la complejidad de la gestión organizacional. A través de este monitoreo, se recolectan y procesan datos e información, ofreciendo pronósticos o predicciones temporales sobre su acción y posibles consecuencias (UNESCO, 2011). Las claves del FONDEF fueron cuatro: interpelar sistemas y programas, observar sus fallas, construir un SAT que permita anticipar y ajustar decisiones a directivos y equipos de trabajo. En el siguiente cuadro sintético, es posible visualizar una síntesis comparada de sus ventajas:

SITUACION CON PROYECTO Variables claves	Ventajas del Producto	Costos, beneficios y externalidades de implementación
NO se trata de reemplazar una evaluación de impacto. Se trata de desarrollar una herramienta distinta, **que se acople** y que contenga un puñado de indicadores sensibles que permitan operar como Sistema de Alerta Temprana (SAT). De esta forma, observar si la oferta del sistema de infancia o un programa específico, cumple con las condiciones mínimas para llevar a cabo sus servicios con calidad o pueda visibilizar con claridad los caminos de su mejora contínua.	El Prototipo de Alerta temprana descrito en este proyecto es de bajo costo. Tiene mayor precisión en el corto plazo. Es más fácil de implementar. Requiere menor recurso humano y se hace en menor tiempo. Reduciendo así el nivel de riesgo en la inversión de programas sociales. Se trata de un puñado se indicadores sensibles que se ha elaborado mediante una estrategia combinada de investigaciones de alta integración. Es decir, contempla las mejores innovaciones existentes y desde ellas busca proponer algunas variables de Deep-data, de aquellos indicadores profundos y altamente discriminantes de los fenómenos que se busca observar. A esto se le suma un dispositivo on line, con una plataforma de conexión inteligente donde poder dar cuenta de los ajustes.	Es una solución más barata, masiva y exige menor tiempo de desarrollo. Es una solución oportuna, ya que permite un rápido paneo por las variables claves y está concebida como un sistema de alerta temprana. Esto permitirá adelantar los ajustes requeridos con un costo menor al de la vía regular y, sobretodo evitando que daños gravísimos como la muerte de niños ocurran sin tomar medidas adecuadas en forma efectiva. Con este dispositivo tecnológico de alta resolución se pasa de una reacción a la posibilidad de anticipación.
La evaluación social se hace principalmente en función de la demanda.	La evaluación pondrá foco en la relación de demanda y oferta, pero además los sistemas de mediciones ya no serán univariados sino multivariados. Se acopla con las innovaciones de medición georeferenciadas ya existentes (SIIS-T) y complementa con variables de calidad de la oferta de los servicios de infancia.	Con el prototipo de alerta temprana se consigue un dispositivo de observación geo referenciado que ayuda en forma real a asumir la diversidad de servicios.
Por lo general, el grado de satisfacción de usuarios se basa en la percepción.	En este prototipo se contempla que el niño y su familia estén integrados en el prototipo de medición y puedan dar señales a tiempo de una situación. Asimismo, al conocer mejor su propio proceso, pueden involucrarse en la solución del problema.	Con el prototipo los niños y su familia podrán dar señales oportunas de alerta y estar en conocimiento del estado de su proceso de intervención.
Las mediciones están muchas veces desacopladas de la toma de decisiones a nivel organizacional.	El prototipo y su plataforma de conectividad inteligente posibilitará una acción más coordinada entre la observación de la situación y una toma de decisiones con mayor rango de oportunidad. Asimismo, como es una herramienta que muestra articulación/desarticulación de sistemas, puede aportar a fortalecer la coordinación y el acoplamiento entre diversos organismos (Ministerios, organizaciones sociales, programas, empresas) .	EL prototipo y la plataforma están diseñadas para mostrar los niveles de fragmentación o duplicidad de servicios, por lo que puede ayudar a una mejor efectivación del gasto y a pensar en tener quizás menos programas repartidos en múltiples servicios como algunos claves que sean mejores.
Las entidades sociales hacen esfuerzos importantes de inversión en la opacidad del grado de efectividad de los programas sociales de infancia que financian.	El prototipo reduce los niveles de incertidumbre en el momento de la inversion social, ya sea de organismos públicos o privados	Una plataforma de conexión inteligente de observación permitirá un mejor monitoreo y una inversión social menos riesgosa.

CONICYT Ministerio de Educación Gobierno de Chile

FONDEF
Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico

Las mediciones y sus resultados son ajenas a los equipos profesionales de los programas.		Para que los equipos sociales participen en los sistemas de evaluación social, se requiere que ellos potencien ese cruce entre evaluación y mejora de calidad del servicio. Con el prototipo se contibuye a que los equipos profesionales crezcan en autonomía pudiendo presentar en un sistema de conexión integrada sus propuestas de innovación local.
Las mediciones sistemáticas para medir progresión de variables son escasas.	La OCDE recomienda a sus miembros, a lo menos, un par de mediciones de progresion en los últimos cinco años de vida de un programa.	Este prototipo de alerta temprana posibilita la implementación de esa exigencia.
Existen pocos manuales y/o sistemas operativos para evaluar programas sociales	Se lanzará un manual físico y virtual con las explicaciones conceptuales, la forma de usar el prototipo y su manual de operaciones.	La plataforma Web provista de un soporte tecnológico, servirá para acoplar sistemas presenciales y de formación elearning.
Existen gran impulso al enfoque de derehos en los programas de infancia pero no existe un sistema de medición operativa que lo respalde	Con el prototipo el enfoque de derechos se volverá operativo en cuanto existirán una serie de indicadores que penetrando en la caja de la intervención, de la presupuestación, de las formas de atención, de los requerimientos de los equipos, lo midan en forma efectiva.	Con el prototipo Chile tendrá un sistema de medición operativo construido desde un enfoque de derechos.
Se construye un prototipo de conectividad **que articule el conocimiento técnico de sistemas de ingeniería y de economía, con el conocimiento social que va hacia la complejidad socio cultural de la implementación del prototipo.** La expresión de esa articulación es un sistema de conectividad inteligente tanto para sistemas, programas y sus equipos profesionales como para los usuarios de esos programas.	Con este producto se adquiere una ventaja sustantiva, una doble distinción: se observa tanto del lado de los organismos e instituciones como desde la posición del usuario, pudiendo ambos conversar en virtud de los datos que ambas partes mantengan. Así, el prototipo permitirá acercar brechas que se mantienen en la desigualdad básica y muy relevante: la del poder de la información. Ya que el usual nivel asimétrico de ésta, se nivela. De esta forma es una estrategia de fomento concreto del empoderamiento, participación y aumento del grado de autonomía de información en los usuarios.	El prototipo, realza dos cuestiones importantes: (1) Que los sujetos estén al centro como sujetos de derecho y que los servicios mejoren la calidad de su atencion; (2) que los sistemas y programas de infancia respondan de mejor modo a la complejidad sistema/entorno. Esto se considera mediante la matriz de acoplamiento que permitirá reducir los tiempos dedicados a la captura de datos diagnósticos, optimizando en consecuencia los tiempos de intervención, eliminando los puntos ciegos entre instituciones y reduciendo las lagunas por desplazamiento.
En Chile, existe un nivel de accountability insuficiente para responder de buena forma a las exigencias de transparencia en materia de programas sociales.	EL prototipo contribuirá a mejorar el sistema de transparencia en las formas de medicion de los programas sociales.	Asimismo, la generación de redes nacionales e internacionales, ayudarán al cumplimiento de un sistema de transparencia para programas sociales de infancia desde una perspectiva de derechos.
La existencia de saberes desacoplados internacionalmente dificulta la reducción de la brecha de conocimientos nacionales.	La generación de una red de socios internacionales específicos durante el transcurso del proyecto posibilita avanzar en reducción de brecha nacional/internacional.	Este sistema pensado posibilita **acoplamientos de brecha en tiempo breve y una mantención en actualizaciones internacionales existentes**, así como el diseño de acuerdos de colaboración específicos.

En la actualidad, el Índice Multidimensional de Efectividad (IME) es una innovación tecnológica desarrollada tanto en una plataforma inteligente, como en un proceso de formación en línea. Por tanto, se encuentra disponible para ser usada por diversos sistemas organizacionales https://ime.uchile.cl/. Está en un proceso de transferencia avanzado, pues desde el proyecto FONDEF se construyó un prototipo conceptual y un producto mínimamente viable, probado con socios estratégicos como Colunga y en una institución pública como las residencias del SENAME. Luego se validó y transfirió tanto a la Corporación Opción como al Hospital público Eloisa Díaz en la Florida. Después de dos años de trabajo en ambas instituciones, Opción se encuentra en pleno proceso de formación y apropiación de la plataforma y el hospital de la Florida, ha incorporado el IME dentro de su innovación de enfoque sociosanitario, lo que le permitió en 2024 ser escogido como institución premiada en el concurso de innovación pública del laboratorio de Gobierno y la DIPRES. Asimismo, lo avanzado en el Hospital de la Florida, será transferido en un proyecto conjunto al hospital público de la Universidad de Chile en 2026. Por otra parte, también el 2026 el Índice Multidimensional de Efectividad será incorporado como medición de efectividad al proyecto MESO INNOVA de la Fundación de Innovación de Anglo American en su trabajo con los SLEP tanto nacionales como en Perú y Brasil.

De este modo, esta innovación métrica de efectividad será una línea que piloteará la construcción del nuevo modelo de transferencia con propósito público del CLIPP. Con ella, en vez de concebir una evaluación de impacto de resultados según demanda (lo que demora más tiempo, recursos y no consigue ajustes oportunos), se coloca anticipatoriamente un algoritmo de riesgo de la efectividad de la oferta que se calcula con un costo/efectividad en términos del ahorro generado. Con esto consigue una triple ventaja: una disminución de costos y tiempos en la medición, así como una evaluación de impacto que reduce el riesgo de la inversión.

REFERENCIAS

Alkire, S. (2020). *Multidimensional poverty measures as policy tools. En Measuring multidimensional poverty and well-being* (Pags. 197–214). Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-31711-9_12

Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R. (2016). “The Colombian Multidimensional Poverty Index: Measuring poverty in a public policy context”. *Social Indicators Research*, 127, 1–38. DOI: https://doi.org/10.1007/S11205-015-0964-Z

Bali, A., Capano, G. & Ramesh, M. (2019). *Anticipating and designing for policy effectiveness*. Reuters Institute for the Study of Journalism.

Barrett, S. M. & Fudge, C. (1981). “Examining the policy-action relationship”. En: *Policy and action: Essays on the implementation of public policy* (Pags. 3-34). Methuen. Londres.

Becker, H. (2018). *Datos, pruebas e ideas: Por qué los científicos sociales deberían tomárselos más en serio y aprender de sus errores*. Siglo XXI Editores.

Benjamin, W. (2002). *Obras completas* (Vol. 4). Abada.

Cejudo, G., Pardo, M. & Dussauge, M. (2019). *Variaciones de implementación*. CIDE.

Coleman, A., Checkland, K., Harrison, S. & Hiroeh, U. (2010). “Local histories and local sensemaking”. *Policy & Politics*, 38(2), 289-306.

Gassner, D., & Gofen, A. (2018). “Street-level management”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568.

Grindle, M. (2009). “La brecha de la implementación”. En: F. Martínez Navarro y V. Garza (Eds.). *Política pública y democracia en América Latina* (Págs. 33-51). CIDE.

Hlasny, V. & Sabra, A. (2022). “The adoption of the multidimensional poverty index in developing Asia: Implications for social program targeting and inequality reduction”. *Jurnal Ekonomi Malaysia*. DOI: https://doi.org/10.17576/jem-2022-5603-10

Hupe, P. L. (2011). *The thesis of incongruent implementation*. John Wiley & Sons. Londres.

Lara, L. F. (Coord.) (2022). *Medir para saber: Una aproximación multidisciplinaria a la medida*. El Colegio Nacional de México.

Lindblom, C. E. & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. Nueva York.

Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Trotta.

Mascareño, A. (2024). *Ética de la contingencia: Entre individuos y sistemas*. Ediciones Metales Pesados.

Mascareño, A., Vergara, R. y Gardella, N. (Eds.) (2025). *Violencia en Chile: La fragilidad del orden social*. Fondo de Cultura Económica/ Centro de Estudios Públicos.

Matus, T. (2025). "Hacia una efectividad multidimensional". En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Eds.). *Índice multidimensional de efectividad*. Ediciones Universidad de Chile.

Matus, T. y Kaulino, A. (2023). "Otra autonomía es posible: Un giro epistémico para equipos psicosociales de programas de protección a la infancia en Chile". *Revista MAD*, 47, 50-66. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2022.71619

Matus, T. y Kaulino, A. (2025). "La falla como motor de innovación". En: T. Matus, C. Mariñez, E. Vilches y P. Rojas (Eds.). *Innovar desde la falla*. Ediciones Universidad de Chile.

May, P. J. (2014). "Implementation failures revisited: Policy regimen perspectives". *Policy & Politics*. DOI: https://doi.org/10.1177/0952076714561505

Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). *Street-level bureaucracy theory*. Oxford University Press.

Oosterwaal, A., & Torenvlied, R. (2012). "Policy divergence in implementation: How conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 171-195.

Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. CIDE.

Safatle, V. (2023). *Maneras de transformar mundos: Lacan, política y emancipación*. Prometeo Libros.

Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior*. Macmillan. Nueva York.

Simon, H. A. (1957). *Reluctant partners: Implementing federal policy*. Pittsburgh University Press.

Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. W. W. Norton & Company. Nueva York.

Stone, D. (2022). *La paradoja de las políticas públicas: El arte de la toma de decisiones políticas*. CIDE.

Van Gunsteren, H. R. (1976). *The quest for control: A critique of the rational-central rule approach in public affairs*. John Wiley & Sons. Londres.

Van Meter, D. & Van Horn, C. E. (1975). "The policy implementation process: A conceptual framework". *Administration and Society*, 6(4), 445-488.

Vizuete-Salazar, Y., Flores, M. & Loza-Aguirre, E. (2024). "Understanding Manta's multidimensional poverty using administrative records". *Journal of Ecohumanism*. DOI: https://doi.org/10.62754/joe.v3i4.3813

Von Wolfersdorff, J. (2025). *La fascinante complejidad de nuestros sistemas*. Taurus.

Winter, S. C. (2006). "Implementation". En: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.). *Handbook of public policy* (Pags. 151-166). Sage. Londres.

4. DIARIO DIGITAL DE USO DEL TIEMPO: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA COMPRENDER LA ORGANIZACIÓN DEL TIEMPO EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS[114]

Alessandra Olivi
Núcleo Milenio LABOFAM,
Universidad de Valparaíso
https://orcid.org/0009-0000-6410-2805
alessandra.olivi@uv.cl

Julieta Palma
Núcleo Milenio LABOFAM,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2443-3858
jpalma@uchile.cl

Juan Pablo Díaz
Núcleo Milenio LABOFAM,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0004-4401-9376
juan.diaz.casanueva@ug.uchile.cl

¿POR QUÉ ESTUDIAR EL USO DEL TIEMPO?

La forma en la que los individuos distribuyen el tiempo resulta un componente central de la vida cotidiana en las sociedades contemporáneas. Desde el punto de vista analítico, la organización del tiempo no solo depende de su estandarización en horas, días, meses y años, sino que también de la posición que cada uno ocupe en la estructura social[115]. En este sentido, las actividades coti-

114 La investigación que dio origen a este documento fue financiada por el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva – Labofam (ANID – Iniciativa Científica Milenio – NCS2024_019).

115 Basaure, M., Güell, P., Larenas, E., Zilveti, M., Yopo Diaz, M., Vera, C. y Díaz, A. (2021). Midiendo el tiempo, valorando la temporalidad. Análisis conceptual y metodológico de encuestas sobre tiempo y temporalidad en Chile. *Revista MAD*, 45, 1-23. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2021.65864

dianas se enmarcan en un contexto definido por factores de género, sociales, económicos, culturales y del marco jurídico e institucional[116]. De este modo, el tiempo que las personas dedican a sus actividades cotidianas es un reflejo de la diversidad de roles sociales y de las desiguales posiciones que ocupan dentro de la estructura social, evidenciando cómo las dinámicas temporales pueden reproducir o intensificar la desigualdad social[117]. Esto ha derivado en la necesidad de llevar a cabo mediciones sistemáticas que permitan estudiar con mayor precisión el fenómeno del uso del tiempo. Así, hace varias décadas se ha empezado a recolectar información sobre cómo los individuos distribuyen el tiempo en las diversas actividades que realizan a lo largo de un periodo de tiempo determinado, generalmente un día o una semana[118].

Si bien los estudios de uso del tiempo han abordado una amplia gama de temáticas, su aplicación ha sido particularmente relevante para el análisis de las desigualdades de género asociadas a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado. En este contexto, las estadísticas de uso del tiempo han sido fundamentales para visibilizar las persistentes desigualdades en la cantidad de tiempo que hombres y mujeres dedican al trabajo doméstico y de cuidado, incluso tras la incorporación masiva de estas últimas al mercado laboral[119]. Asimismo, estos estudios han permitido evidenciar cómo dichas desigualdades inciden en la disponibilidad de tiempo para actividades personales y de ocio[120].

En este sentido, las estadísticas de uso del tiempo constituyen un insumo esencial para el diseño y la evaluación de políticas públicas, particularmente en el ámbito de la igualdad de género, al posibilitar un diagnóstico preciso de la distribución

116 Sharma, S. (2014). *In the Meantime. Temporality and Cultural Politics*. Duke University Press.

117 Basaure, M., Güell, P., Larenas, E., Zilveti, M., Yopo Diaz, M., Vera, C. y Díaz, A. (2021). "Midiendo el tiempo, valorando la temporalidad. Análisis conceptual y metodológico de encuestas sobre tiempo y temporalidad en Chile". *Revista MAD*, 45, 1-23. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2021.65864

Cornwell, B., Gershuny, J. & Sullivan, O. (2019). "The social structure of time: emerging trends and new directions". *Annual Review of Sociology*, 45, 301-320. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022416

118 Hirway, I. (2010). "Time-use surveys in developing countries: an assessment". En: R. Antonopoulos & I. Hirway (Eds.). *Unpaid work and the economy: gender, time use and poverty in developing countries* (Pags. 252-324). Palgrave Macmillan.

Cornwell, B., Gershuny, J. & Sullivan, O. (2019). "The social structure of time: emerging trends and new directions". *Annual Review of Sociology*, 45, 301-320. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022416

119 Bianchi, S. M., Sayer, L. C., Milkie, M. A., & Robinson, J. P. (2012). "Housework: who did, does or will do It, and how much does it matter?". *Social Forces*, 91(1), 55-63. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/sos120

120 Chatzitheochari, S. & Arber, S. (2011). "Identifying the Third Agers: An Analysis of British Retirees' Leisure Pursuits". *Sociological Research Online*, 16(4), 44-55. DOI: https://doi.org/10.5153/sro.2451

desigual del trabajo remunerado y no remunerado. Asimismo, estos datos facilitan la construcción de indicadores que permiten valorar el trabajo no remunerado mediante cuentas satélite, las cuales pueden incorporarse posteriormente a los Sistemas de Cuentas Nacionales, visibilizando así su contribución a la economía nacional (CEPAL, 2022). Por otra parte, las mediciones de uso del tiempo también resultan útiles para evaluar el impacto de programas orientados a reducir dichas desigualdades, al ofrecer evidencia sobre los efectos de iniciativas vinculadas a favorecer la articulación familia-trabajo.

En este contexto, el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM) utiliza la medición del uso del tiempo para analizar los efectos que las recientes reformas laborales en Chile tienen sobre la vida familiar, social y colectiva de las personas trabajadoras. Entre estas transformaciones destacan la regulación del trabajo a distancia (Leyes 21.342 de 2021 y 21.220 de 2022), las medidas de conciliación para personas con responsabilidades de cuidado (Ley 21.645) y la reducción gradual de la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales (Ley 21.561). Este *policy brief* presenta los fundamentos y alcances de esta línea de investigación, describiendo las principales herramientas de medición del uso del tiempo y el proceso de innovación tecno-metodológica que dio origen a la plataforma digital Diario de Uso del Tiempo-DdUT de LABOFAM.

1. INSTRUMENTOS PARA LA MEDICIÓN DEL USO DEL TIEMPO

1.1 La encuesta de uso del tiempo

Las encuestas de uso del tiempo consultan a las personas la cantidad de tiempo que han destinado a un conjunto de actividades predefinidas durante un periodo de referencia. Para responder esta pregunta, la persona encuestada debe realizar un proceso cognitivo que implica comprender la pregunta, recordar las actividades que realizó en el tiempo de referencia y realizar una estimación aproximada del tiempo total que dedicó a cada actividad[121]. Estas operaciones pueden resultar particularmente difíciles en algunos casos, como por ejemplo cuando la persona trabaja con horarios flexibles, de manera informal o esporádica. El tipo y extensión del cuestionario influye también en el proceso cognitivo de la persona encuestada. Aspectos como la extensión de la lista de actividades, su agregación (ej: el trabajo doméstico) o desagregación en subtareas (ej: lavar, planchar, cocinar, etc.), plantean desafíos tanto para para la persona

121 Seymour, G., Malapit, H. & Quisumbing, A. (2020). "Measuring time use in developing country agriculture: evidence from Bangladesh and Uganda". *Feminist Economics*, 26(3), 169-199. DOI: https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1749867

que encuesta como para la que es encuestada[122]. Otro aspecto crítico de este instrumento es la estimación asociada a un período de tiempo de referencia del pasado, que puede ser real —el día de ayer, el fin de semana, la semana o el mes pasado—, o estimado —un día típico de la semana o del fin de semana, una semana típica—. En ese sentido, las dificultades que pueden generar los procesos de comprensión, recordación, agregación/categorización y estimación, propios de las encuestas de uso del tiempo, influyen en la producción de estimaciones confiables.

1.2 El diario de uso de tiempo

Otro instrumento frecuentemente usado para medir el uso del tiempo es el diario. Su principal particularidad consiste en permitir reportar en orden secuencial el tiempo que la persona destina a las actividades que lleva a cabo en un periodo determinado, normalmente el mismo día o el día anterior al que se llena el diario[123]. Para esto, se le entrega a la persona encuestada un diario, pidiéndole que registre, en intervalos usualmente de 10 o 15 minutos, el conjunto de actividades realizadas en un periodo de 24 horas. A su vez, por lo general, se le pide que en cada intervalo agregue información relativa al contexto de la actividad, señalando la eventual simultaneidad con otra actividad (actividad secundaria), la ubicación en la que se encontraba, con quién estaba, y su grado de satisfacción con esta, entre otras. De esta forma, este instrumento permite generar una clasificación de cada "episodio" del día, definidos como periodos homogéneos,[124] y cuyo conjunto suma 24 horas (1.440 minutos).

Aunque la estructura básica del diario de uso del tiempo tiende a mantenerse, puede variar el número de actividades que busca captar y la modalidad para reportarlas. Así, en el diario "completo" la persona encuestada reporta con sus propias palabras el conjunto de actividades que llevan a cabo en el día, mientras que en el diario "ligero" las actividades son predefinidas para disminuir el costo relacionado a la codificación *ex post*[125]. También puede diferir el número de días reportados, generalmente variando de uno a siete días. Si bien el diario semanal es el más completo, se considera que los diarios de dos días (normalmente uno de semana y uno de fin de semana) entregan datos con una calidad similar y presentan menor exigencia para la persona encuestada[126]. Sumado a lo anterior, el desarrollo tecnológico ha introducido la posibilidad de ir más allá del diario físico, generando diarios digitales que se alojan en sitios web o en aplicaciones móviles, que revisaremos más adelante en este texto.

1.3 Ventajas y desventajas

El cuestionario es el instrumento mayormente utilizado para estudios de uso del tiempo, argumentándose la facilidad de su aplicación y la menor cantidad de recursos que implica, pudiendo incluso incorporarse como un set de preguntas en el contexto de una encuesta más amplia[127]. No obstante, en comparación a los diarios, el cuestionario tiende a producir estimaciones de uso del tiempo de menor calidad debido a la complejidad del proceso cognitivo que tiene que llevar a cabo la persona encuestada. La capacidad de recordar con exactitud el tiempo destinado a cada actividad realizada en el pasado reciente resulta particularmente complejo para las tareas relacionadas con el trabajo no remunerado, las cuales ocurren de forma fragmentada, en episodios discontinuos y de corta duración[128]. En este ámbito, además, la cantidad de tiempo que las

122 Esquivel, V. (2017). "Time-use surveys in Latin America: 2005-2015". En: I. Hirway (Ed.). *Mainstreaming Unpaid Work: Time-use Data in Developing Policies* (Pags. 110-140). Oxford Academic. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199468256.003.0002

123 Chatzitheochari, S., Fisher, K., Gilbert, E., Calderwood, L., Huskinson, T., Cleary, A. & Gershuny, J. (2018). "Using new technologies for time diary data collection: Instrument design and data quality findings from a mixed-mode pilot survey". *Social Indicators Research*, 137, 379-390. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-017-1569-5

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

124 Bauman, A., Bittman, M., & Gershuny, J. (2019). "A short history of time use research; implications for public health". BMC Public Health, 19(2), 607. DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-019--y

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". Proceedings of the National Academy of Sciences, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

125 Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

126 Jara-Díaz, S. & Rosales-Salas, J. (2015). "Understanding time use: daily or weekly data?". *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 76, 38-57. DOI: https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.07.009

127 Hirway, I. (2021). "Conducting time-use surveys employing rigorous methods to produce quality data". *The Indian Journal of Labour Economics*, 64. DOI: https://doi.org/10.1007/s41027-021-00351-9

Hurst, E. (2015). "Measuring time use in household surveys". *Journal of Economic and Social Measurement*, 40(1-4), 177-196. DOI: https://doi.org/10.3233/JEM-150414

Seymour, G., Malapit, H. & Quisumbing, A. (2020). "Measuring time use in developing country agriculture: evidence from Bangladesh and Uganda". *Feminist Economics*, 26(3), 169-199. DOI: https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1749867

128 Kan, M. Y. (2008). "Measuring Housework Participation: The gap between 'Stylised' Questionnaire Estimates and Diary-Based Estimates". *Social Indicators Research*, 86(3), 381-400. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-007-9184-5

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across

personas reportan se ve influenciada por la proyección de una imagen de sí mismas socialmente deseable[129]. A su vez, el cuestionario no permite el registro de actividades simultáneas, lo que conlleva el riesgo de contabilización doble, teniendo como consecuencia que los reportes individuales puedan durar más de 24 horas[130].

El diario de uso del tiempo, por su parte, presenta varias ventajas respecto al cuestionario. En primer lugar, permite estudiar no solo la duración de la actividad, sino que también su secuencia, su contexto y valoración[131]. En este sentido, el diario posibilita identificar patrones de la vida social a partir de la multiplicidad de roles que se reflejan en cada actividad[132]. En segundo lugar, se argumenta que la forma secuencial en la que los individuos reportan sus actividades se acerca en mayor medida a la forma en que experimentan su día a día[133]. Esto disminuye las operaciones de estimación del tiempo destinado a una actividad durante un período de referencia, disminuyendo el sesgo asociado a la memoria. En tercer lugar, el formato secuencial reduce el sesgo normativo ya que dificulta la posibilidad de distorsionar el tiempo que se dedica a ciertas actividades, debido a que se encuentran insertas en un ciclo y su alteración influiría también sobre las actividades anteriores y posteriores, dificultando la operación[134]. Por último, resulta importante destacar que los diarios de uso del tiempo tienen la particularidad de que respetan la propiedad "suma-cero" del uso del tiempo, lo cual significa que cada aumento en una actividad principal debe reflejarse en una disminución de otra actividad principal, de manera tal que la suma del tiempo dedicado al conjunto de estas actividades nunca supere las 24 horas[135]. Esta característica permite eliminar la posibilidad del "conteo doble" sin que eso signifique no dar cuenta de actividades llevadas a cabo de manera simultánea.

Estudios comparativos que han aplicado los dos instrumentos en una misma muestra señalan que las encuestas tienden a contener sobreestimaciones o subestimaciones producto de sesgos de memoria y normativos, sumado a la contabilización doble. En específico, en lo que respecta a las mediciones del tiempo destinado al trabajo remunerado, Walthery y Gershuny[136], al comparar reportes a gran escala basados en diarios y encuestas de uso del tiempo en Reino Unido, señalan que los individuos que trabajan más de 40 horas a la semana tienden a sobreestimar su tiempo de trabajo en los cuestionarios, mientras que aquellos que trabajan menos de 30 horas tienden a subestimarlo. Por otro lado, Schulz y Grunow[137], en su análisis empírico de las similitudes y dife-

successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

129 Press, J. E., & Townsley, E. (1998). "Wives' and husbands' housework reporting: gender, class, and social desirability". *Gender & Society*, 12(2), 188-218. DOI: https://doi.org/10.1177/089124398012002005

Schulz, F. & Grunow, D. (2012). "Comparing diary and survey estimates on time use". *European Sociological Review*, 28(5), 622-632. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcr030

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

Walthery, P. & Gershuny, J. (2019). "Improving Stylised Working Time Estimates with Time Diary Data: A Multi Study Assessment for the UK". *Social Indicators Research*, 144(3), 1303-1321. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-019-02074-3

130 Kan, M. Y. (2008). "Measuring Housework Participation: The gap between 'Stylised' Questionnaire Estimates and Diary-Based Estimates". *Social Indicators Research*, 86(3), 381-400. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-007-9184-5

131 Chatzitheochari, S. & Mylona, E. (2022). "Does diary mode matter in time use research?". *Journal of Time Use Research*, 17(1), 1-22. DOI: https://doi.org/10.32797/jtur-2022-1

132 Cornwell, B., Gershuny, J. & Sullivan, O. (2019). "The social structure of time: emerging trends and new directions". *Annual Review of Sociology*, 45, 301-320. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022416

Minnen, J., Glorieux, I., Van Tienoven, T. P., Daniels, S., Weenas, D., Deyaert, J., Van Den Bogaert, S. & Rymenants, S. (2014). "Modular Online Time Use Survey (MOTUS) – Translating an existing method in the 21st century". *Electronic International Journal of Time Use Research*, 11(1), 73-93. DOI: https://doi.org/10.13085/eIJTUR.11.1.73-93

133 Chatzitheochari, S., Fisher, K., Gilbert, E., Calderwood, L., Huskinson, T., Cleary, A. & Gershuny, J. (2018). "Using new technologies for time diary data collection: Instrument design and data quality findings from a mixed-mode pilot survey". *Social Indicators Research*, 137, 379-390. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-017-1569-5

Kan, M. Y. (2008). "Measuring Housework Participation: The gap between 'Stylised' Questionnaire Estimates and Diary-Based Estimates". *Social Indicators Research*, 86(3), 381-400. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-007-9184-5

Robinson, J. P. (2002). "The Time-Diary Method". En: W. E. Pentland, A. S. Harvey, M. P. Lawton & M. A. McColl (Eds*.). Time use research in the social sciences* (Pags. 47-89). Springer US. DOI: https://doi.org/10.1007/0-306-47155-8_3

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

134 Robinson, J. P. (2002). "The Time-Diary Method". En: W. E. Pentland, A. S. Harvey, M. P. Lawton & M. A. McColl (Eds.). *Time use research in the social sciences* (Pags. 47-89). Springer US. DOI: https://doi.org/10.1007/0-306-47155-8_3

135 Chatzitheochari, S. & Mylona, E. (2022). "Does diary mode matter in time use research?". *Journal of Time Use Research*, 17(1), 1-22. DOI: https://doi.org/10.32797/jtur-2022-1

Otterbach, S. & Sousa-Poza, A. (2010). "How accurate are German work-time data? A comparison of time-diary reports and stylized estimates". *Social Indicators Research*, 97(3), 325-339. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-009-9504-z

Robinson, J. P. (2002). "The Time-Diary Method". En: W. E. Pentland, A. S. Harvey, M. P. Lawton, & M. A. McColl (Eds.). *Time use research in the social sciences* (Pags. 47-89). Springer US. DOI: https://doi.org/10.1007/0-306-47155-8_3

136 Walthery, P. & Gershuny, J. (2019). "Improving Stylised Working Time Estimates with Time Diary Data: A Multi Study Assessment for the UK". *Social Indicators Research*, 144(3), 1303-1321. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-019-02074-3

137 Schulz, F. & Grunow, D. (2012). "Comparing diary and survey estimates on time use". *European Sociological Review*, 28(5), 622-632. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcr030

rencias entre las estimaciones de uso del tiempo sobre una pequeña muestra en Alemania, concluyen que los resultados pueden diferir notablemente según la técnica de medición empleada y que los diarios de uso del tiempo son la mejor alternativa para obtener estadísticas descriptivas precisas en diferentes poblaciones. Siempre para el caso alemán, Otterbach y Sousa-Poza[138] señalan que las desviaciones entre las dos técnicas son particularmente significativas en el caso de individuos con jornadas laborales largas y horarios de trabajo flexibles. Aunque existe poca evidencia sobre estas comparaciones en América Latina y el Caribe, los resultados entregados por Parker y Gandini[139] para el caso mexicano corroboran que el sesgo es mayor en el cuestionario estructurado que en el diario y que este instrumento puede ser una alternativa válida a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo.

Sin embargo, pese a ser considerado el *golden standard* de los estudios de uso del tiempo[140], el diario también presenta ciertas limitaciones. El levantamiento de información mediante diarios completos autoadministrados resulta costoso, dado que generalmente tiene una duración no inferior a un año. Este proceso suele incluir la entrega de copias impresas del instrumento en el domicilio de la persona participante, reuniones iniciales para ofrecer instrucciones detalladas sobre el llenado, entrevistas posteriores para validar los registros y, además, una ardua labor de codificación y sistematización de las actividades reportadas[141]. Asimismo, el diario deposita una carga de trabajo significativa en la persona encuestada, lo que deriva en bajas tasas de respuesta en comparación a los cuestionarios estilizados[142]. Estas limitaciones, junto con la dificultad de aplicar el método en contextos con baja alfabetización, reducen su factibilidad práctica. Como consecuencia, la mayoría de los países continúan utilizando los cuestionarios para recolectar información sobre los patrones de uso del tiempo.

2. ESTADO DE LOS ESTUDIOS DE USO DEL TIEMPO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En las últimas décadas, un número creciente de países latinoamericanos ha realizado estudios de uso del tiempo, impulsados por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995[143]. Este hito promovió la elaboración periódica de mediciones que permitieran cuantificar el trabajo no remunerado y su valor económico, desagregando los resultados por sexo y otras características demográficas[144]. Dichos compromisos se reforzaron con la ratificación de la Agenda 2030[145] y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 5, orientado a eliminar la discriminación hacia las mujeres. Su meta 5.4 insta a reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado mediante servicios públicos, infraestructura, políticas de protección social y corresponsabilidad en los hogares.

En este marco, la medición del tiempo que hombres y mujeres dedican a estas actividades se ha convertido en una prioridad del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia de Estadística de las Américas. Este organismo elaboró la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL), con el propósito de dotar a la región de un instrumento con enfoque de género que armonice y estandarice las encuestas de uso del tiempo[146]. Más recientemente, la Guía metodológica para las mediciones de uso del tiempo en la región[147] reafirma la importancia de contar con

138 Otterbach, S. & Sousa-Poza, A. (2010). "How accurate are German work-time data? A comparison of time-diary reports and stylized estimates". *Social Indicators Research*, 97(3), 325-339. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-009-9504-z

139 Parker, S. W. & Gandini, L. (2011). *Cuantificación de sesgos en la contabilización del uso del tiempo a partir de metodologías de diarios y cuestionarios (Cuadernos de trabajo N° 30)*. Instituto Nacional de las Mujeres. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30310.37441

140 Cornwell, B., Gershuny, J. & Sullivan, O. (2019). "The social structure of time: emerging trends and new directions". *Annual Review of Sociology*, 45, 301-320. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022416

141 Chatzitheochari, S., Fisher, K., Gilbert, E., Calderwood, L., Huskinson, T., Cleary, A. & Gershuny, J. (2018). "Using new technologies for time diary data collection: Instrument design and data quality findings from a mixed-mode pilot survey". *Social Indicators Research*, 137, 379-390. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-017-1569-5

Minnen, J., Glorieux, I., Van Tienoven, T. P., Daniels, S., Weenas, D., Deyaert, J., Van Den Bogaert, S. & Rymenants, S. (2014). "Modular Online Time Use Survey (MOTUS) – Translating an existing method in the 21st century". *Electronic International Journal of Time Use Research*, 11(1), 73-93. DOI: https://doi.org/10.13085/eIJTUR.11.1.73-93

142 Chatzitheochari, S. & Mylona, E. (2022). "Does diary mode matter in time use research?". *Journal of Time Use Research*, 17(1), 1-22. DOI: https://doi.org/10.32797/jtur-2022-1

Minnen, J., Glorieux, I., Van Tienoven, T. P., Daniels, S., Weenas, D., Deyaert, J., Van Den Bogaert, S. & Rymenants, S. (2014). "Modular Online Time Use Survey (MOTUS) – Translating an existing method in the 21st century". *Electronic International Journal of Time Use Research*, 11(1), 73-93. DOI: https://doi.org/10.13085/eIJTUR.11.1.73-93

143 Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20/Rev.1). https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf

144 Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20/Rev.1). https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf

145 Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU. Nueva York.

146 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (LC/W.679/Rev.1). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/af9eebf3-248b-4a16-a44b-dcead44940b2

147 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe (LC/CEA.11/17)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/ade7e587-70a9-4df0-a3c0-a3401c75468c

herramientas comparables y coherentes para fortalecer la producción de estadísticas sobre trabajo no remunerado en América Latina.

Hasta 2023, 23 países de América Latina y el Caribe habían realizado al menos un estudio de uso del tiempo[148], recurriendo en su mayoría a cuestionarios con preguntas estilizadas basados en listas de actividades predefinidas. Solo dos países —Bolivia (2018) y Venezuela (2011)— han empleado diarios de uso del tiempo para la generación de información[149]. No obstante, pese a los esfuerzos de estandarización, persisten diferencias significativas entre las mediciones nacionales en aspectos como la modalidad de aplicación, la cobertura geográfica y la cantidad de actividades consideradas, entre otros[150].

En Chile, la primera medición de uso del tiempo, liderada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se llevó a cabo en 2009. Se recurrió al método del diario de uso del tiempo de tipo completo, que recogía información sobre la actividad principal y secundaria y a quién estaba dirigida la actividad, así como variables de contexto como la ubicación y la remuneración[151]. El pilotaje del instrumento se limitó a la población del Gran Santiago y no se siguió realizando otra medición hasta 2015, cuando se realizó la primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), con representación nacional y basada en el cuestionario de la CAUTAL[152]. Una segunda encuesta de uso del tiempo con representatividad nacional ha sido aplicada en el año 2023[153].

La elección del cuestionario como instrumento de recolección predominante en la mayoría de los países de la región está mediada por diversos factores. En general, se argumenta que su aplicación implica menores costos económicos en comparación con los diarios de uso del tiempo, además de sortear las dificultades

148 Para efectos de este documento, solo se consideran las mediciones oficiales de uso del tiempo llevadas a cabo por las oficinas estadísticas de los países de la Región. Esta información se encuentra disponible en el *Repositorio sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe*, administrado por CEPAL (2023).

149 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe (LC/CEA.11/17)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/ade7e587-70a9-4df0-a3c0-a3401c75468c

CEPAL (2023). *Repositorio sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe*.

150 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe (LC/CEA.11/17)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/ade7e587-70a9-4df0-a3c0-a3401c75468c

151 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2009). *Manual del usuario de base de datos: Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago (versión preliminar)*. [Manuscrito no publicado].

152 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015). *Documento de principales resultados ENUT 2015*. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo

153 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2023). *Informe de principales resultados II Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo*. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo

que estos últimos presentan para poblaciones con bajos niveles de alfabetización, aún presentes en algunos países[154]. Asimismo, el mayor conocimiento y experiencia acumulada en el uso del cuestionario refuerzan su adopción continuada, generando una dependencia institucional que lleva a muchos países a mantener este instrumento a lo largo del tiempo[155] .

En este contexto, y considerando las limitaciones que han llevado a la mayoría de los países de la región a optar por el cuestionario, resulta relevante observar las innovaciones que se están desarrollando a nivel internacional. En particular, se advierte una tendencia hacia la adopción de diarios digitales de uso del tiempo, los cuales permiten mejorar la confiabilidad de la información y reducir los costos asociados a la recolección de datos, en comparación con las encuestas tradicionales en formato impreso.

3. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA OPTIMIZAR LA RECOPILACIÓN DE DATOS SOBRE USO DEL TIEMPO

El auge de la comunicación digital ha favorecido el desarrollo de nuevos métodos de investigación que pueden proporcionar una mejor comprensión de los patrones de comportamiento. La amplia distribución de dispositivos móviles y su accesibilidad a lo largo del día ha aumentado su uso para recopilar autoreportes[156].

Aunque las aplicaciones de diario digital tienen una trayectoria más extensa en disciplinas como la psicología y la medicina —donde se emplean para registrar rutinas, conductas y estados emocionales—, su incorporación en los estudios del uso del tiempo constituye un desarrollo relativamente reciente[157]. La pandemia

154 Aguirre, R. y Ferrari, F. (2014). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*. Serie Asuntos de Género N°. 122, LC/L.3678/Rev.1, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/items/c5330e2d-571c-4cbd-a25d-48ec6dca2a39

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe (LC/CEA.11/17)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/ade7e587-70a9-4df0-a3c0-a3401c75468c

Parker, S. W. y Gandini, L. (2011). *Cuantificación de sesgos en la contabilización del uso del tiempo a partir de metodologías de diarios y cuestionarios*. Cuadernos de trabajo N° 30, Instituto Nacional de las Mujeres. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30310.37441

155 Esquivel, V. (2017). “Time-use surveys in Latin America: 2005-15”. En: I. Hirway (Ed.). *Mainstreaming Unpaid Work: Time-use Data in Developing Policies* (Pags. 110-140). Oxford Academic. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199468256.003.0002

156 Alaszewski, A. (2006). *Using Diaries for Social Research*. *SAGE Publications LTD*. DOI: https://doi.org/10.4135/9780857020215

157 Henderson, T., Anthony, D. & Kotz, D. (2005, abril). *Measuring wireless network usage with the experience sampling method. En Proceedings of the First Workshop on Wireless Network Measurements (WiNMee)*. International Communications Sciences and

de COVID-19 transformó profundamente la forma en que las personas interactúan con la tecnología digital, extendiendo su uso a prácticamente todas las dimensiones de la vida cotidiana[158]. El interés por conocer cómo las personas empleaban su tiempo en condiciones de confinamiento y distanciamiento social generó un nuevo impulso en los estudios digitales de uso del tiempo[159]. Los avances en este campo han propiciado un aumento del uso de la tecnología para facilitar la recopilación de datos mediante el método del diario, alejándose en papel y lápiz y pasando a formatos web y aplicaciones móviles.

Entre las principales ventajas de la modalidad digital del diario de uso del tiempo reportada en los distintos estudios figuran: la accesibilidad, al ser disponible mediante descarga; la usabilidad mediante el diseño de interfaces fáciles e intuitivas; la eficiencia en términos de llenado de la información; mayores tasas de respuesta; información más completa y detallada al utilizar listas de actividades desplegables; mayor facilidad de almacenamiento y codificación de los datos[160].

El método del diario móvil, sin embargo, no está exento de inconvenientes, entre los que se incluyen las exigencias que se imponen a los usuarios, especialmente entre las poblaciones con escasos conocimientos tecnológicos, y los posibles problemas técnicos y la necesidad de soporte a los sistemas operativos[161].

Technology Association (ICST). https://www.cs.dartmouth.edu/~kotz/research/henderson-esm/index.html

158 De', R., Pandey, N. & Pal, A. (2020). "Impact of digital surge during Covid-19 pandemic: A viewpoint on research and practice". *International Journal of Information Management*, 55. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102171

159 Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

160 Bauman, A., Bittman, M. & Gershuny, J. (2019). "A short history of time use research; implications for public health". *BMC Public Health*, 19(2), 607. DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-019-6760-y

Lev-On, A. & Lowenstein-Barkai, H. (2019). "Viewing diaries in an age of new media: an exploratory analysis of mobile phone app diaries versus paper diaries". *Methodological Innovations*, 12(1). DOI: https://doi.org/10.1177/2059799119844442

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). "Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

161 Chatzitheochari, S., Fisher, K., Gilbert, E., Calderwood, L., Huskinson, T., Cleary, A. & Gershuny, J. (2018). "Using new technologies for time diary data collection: Instrument design and data quality findings from a mixed-mode pilot survey". *Social Indicators Research*, 137, 379-390. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-017-1569-5

Lev-On, A. & Lowenstein-Barkai, H. (2019). "Viewing diaries in an age of new media: an exploratory analysis of mobile phone app diaries versus paper diaries". *Methodological Innovations*, 12(1). DOI: https://doi.org/10.1177/2059799119844442

3.1 Experiencias internacionales

Actualmente existen tres enfoques principales en términos de diseño de aplicaciones digitales para estudiar el uso del tiempo, que varían en cuanto a la estrategia de recopilación de datos y exhaustividad de la información. El enfoque de "estimación puntual" recopila información en momentos específicos y aleatorios del día sobre la experiencia subjetiva de las personas en relación con sus actividades y sentimientos en ese momento. Este enfoque, conocido como Método de Muestreo por Experiencia, se ha utilizado en la Encuesta Americana sobre el Uso del Tiempo (ATUS) para recopilar información sobre el estado de ánimo en el módulo de bienestar, realizado entre 2010 y 2013. A los encuestados se les enviaban alertas en sus teléfonos móviles, en momentos aleatorios a lo largo del día, para que respondieran a una serie de preguntas sobre qué estaban haciendo y cómo se sentían. Otro ejemplo de este enfoque es el proyecto *Mappiness*, en el Reino Unido, que consiste en una aplicación para teléfonos inteligentes para recopilar estados de ánimo relacionados con la actividad desarrollada, la ubicación y la presencia de otras personas (http://www.mappiness.org.uk/).

El enfoque modular se ha aplicado en el *Modular Online Time Use Survey* – MOTUS, desarrollado por el grupo de investigación TOR de la Vrije Universiteit Brussel (VUB), para realizar encuestas sobre el uso del tiempo en línea, sustituyendo los diarios de papel. Basado en una plataforma digital, las personas encuestadas seleccionan la hora de inicio y finalización de las actividades que realizan en el día a partir de un menú desplegables, generando una secuencia modular. También registran actividades secundarias, con quién se realiza la actividad e información sobre la ubicación. Su característica modular permite añadir módulos personalizados de preguntas sobre el tiempo que las personas ocupan en actividades específicas, como el uso de los medios de comunicación o el transporte. MOTUS representa una solución más costo-efectiva, flexible y escalable para recopilar y analizar datos sobre el uso del tiempo[162].

Una alternativa al diario modular online, es el *Click and Drag Diary Instrument* (CaDDI) desarrollado por el *Center of Time Use Research* (CTUR), dependiente de la University College of London (https://www.timeuse.org/), en colaboración con el Oxford Internet Institute de la Universidad de Oxford. Basado en el método "selecciona y arrastra", CaDDI integra y mejora las funcionalidades de los otros enfoques en una versión más intuitiva y fácil de completar. Las personas encuestadas selección los ítems desde menús desplegables y arrastran el puntero a

162 Minnen, J., Glorieux, I., Van Tienoven, T. P., Daniels, S., Weenas, D., Deyaert, J., Van Den Bogaert, S. & Rymenants, S. (2014). "Modular Online Time Use Survey (MOTUS) – Translating an existing method in the 21st century". *Electronic International Journal of Time Use Research*, 11(1), 73-93. DOI: https://doi.org/10.13085/eIJTUR.11.1.73-93

lo largo de una barra del tiempo, que fracciona las horas del día en bloques de 10 minutos, para crear un registro del tiempo que dedicaron a cada actividad principal. Las actividades se agrupan en 7 campos y se muestran en la barra de la línea de tiempo en diferentes colores. También CaDDI permite reportar, en filas sucesivas, las actividades secundarias; con quién estaba la persona; dónde se encontraba y cómo se sentía en ese momento. Respecto al enfoque modular, CaDDI evita a la persona encuestada la carga de tener que introducir la hora de inicio y de finalización para cada episodio de la actividad principal. CaDDI fue aplicado inicialmente en nueve países —Reino Unido, Estados Unidos, Francia; Alemania, Holanda, Suecia, Finlandia, Italia y España—, entre 2015 y 2016, a una muestra total de 6.000 personas. El tiempo medio empleado para completar el diario fue de 15 minutos y la calidad de las respuestas fue buena, con unos niveles inusualmente bajos (6 minutos) de datos faltantes sobre actividades primarias[163]. Un ulterior desarrollo de CaDDI ha derivado en el *Extended Light Digital Diary Instrument* (ELiDDI), compatible con la clasificación de actividades de la Encuesta Europea Armonizada sobre el Uso del Tiempo (HETUS), y empleado en 2023 como instrumento para una encuesta nacional de uso del tiempo representativa a nivel nacional del Reino Unido.

3.2. DdUT: Adaptación de diarios digitales al contexto latinoamericano

En el marco del Núcleo LABOFAM, y con el propósito de estudiar los efectos de las Modalidades de Trabajo Flexible (MTF) sobre la vida familiar, social y colectiva de las personas trabajadoras, se optó por utilizar el diario de uso del tiempo. Esta decisión responde a que la mayor precisión de este método permite detectar incluso cambios pequeños en la organización de la vida diaria de las personas. Su aplicación resulta por lo tanto adecuada para el enfoque longitudinal de la investigación, ya que posibilita captar de manera progresiva y acumulativa el impacto de las MTF sobre las prácticas cotidianas a lo largo de todo el período de investigación.

A partir de la revisión de las experiencias internacionales más exitosas en términos de medición de uso del tiempo, nos pusimos en contacto con el CTUR de la University College of London y, tras establecer una relación de colaboración, adaptamos el *Extended Light Digital Diary Instrumen*t (ELiDDI) al contexto latinoamericano. Se crea así la plataforma **Diario de Uso del Tiempo - DdUT** a partir de un repositorio de código abierto desarrollado por investigadores del Oxford Internet Institute y disponible en GitHub (https://github.com/andreifoldes/o-timeusediary), que mantiene el mismo método de “selecciona y arrastra” para el reporte en filas sucesivas e integrando nuevas funcionalidades.

163 Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). “Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

La primera medida de adaptación de DdUT consistió en homologar las dimensiones, categorías y subcategorías de uso del tiempo a las que propone la CAUTAL. Esta clasificación identifica y delimita las categorías analíticas del trabajo total, remunerado y no remunerado, tipificando las actividades no remuneradas, domésticas y de cuidado de personas, y las actividades personales que pueden llevarse a cabo durante un período de referencia. Además, para que DdUT respondiera mejor al propósito de evaluar el impacto de las MTF sobre la participación política y la vida colectiva de los y las trabajadoras, se integró también una pregunta acerca de la participación en organizaciones comunitarias o políticas adaptada del cuestionario de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

La adecuación de las categorías de la CAUTAL y la CASEN al entorno digital de DdUT implicó un trabajo de sistematización y síntesis de las categorías y subcategorías para el reporte de las actividades principales y secundarias, las que quedaron finalmente agrupadas en 8 campos: Trabajo remunerado y actividades relacionadas; Trabajo doméstico no remunerado; Trabajo de cuidado no remunerado; Participación en organizaciones comunitarias y políticas; Actividades recreativas; Cuidado personal; Traslados; Otras actividades. A cada campo corresponde un menú desplegable que permite seleccionar las categorías y subcategorías y arrastrarla a la línea del tiempo para el reporte (fig. IX-4).

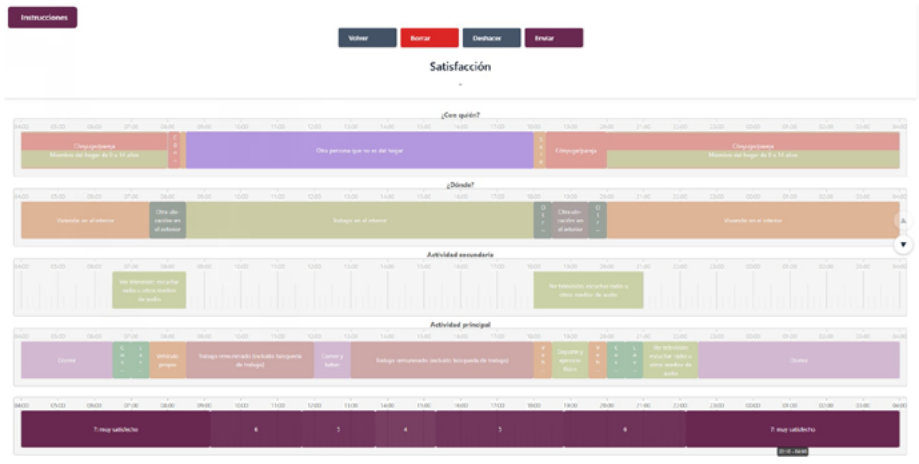
Figura IX-4. Menú desplegable de la actividad principal DdUT.



Fuente: https://www.labofam.site/src/pages/login.html

Respecto a la versión inglesa ELLiDI, DdUT no permite avanzar con el reporte si no se ha completado el registro de las actividades principales desarrolladas durante las 24 horas de la línea del tiempo. Así solo tras completar el registro de la línea del tiempo de la actividad principal, la persona puede continuar su reporte señalando los momentos del día en que realiza más de una actividad (actividad secundaria), el lugar dónde se encontraba mientras realizaba cada actividad, con quién (permitiendo selección múltiple), y finalmente el grado de satisfacción con cada actividad en una escala de puntuación de 1 a 7 (fig. IX-5), seleccionado desde un menú desplegables las opciones de reporte en cada apartado. Una vez completadas todas las filas, la persona puede enviar el reporte, que se almacena en una base de datos, para su posterior procesamiento.

Figura IX-5. Ejemplo de reporte de un día laboral

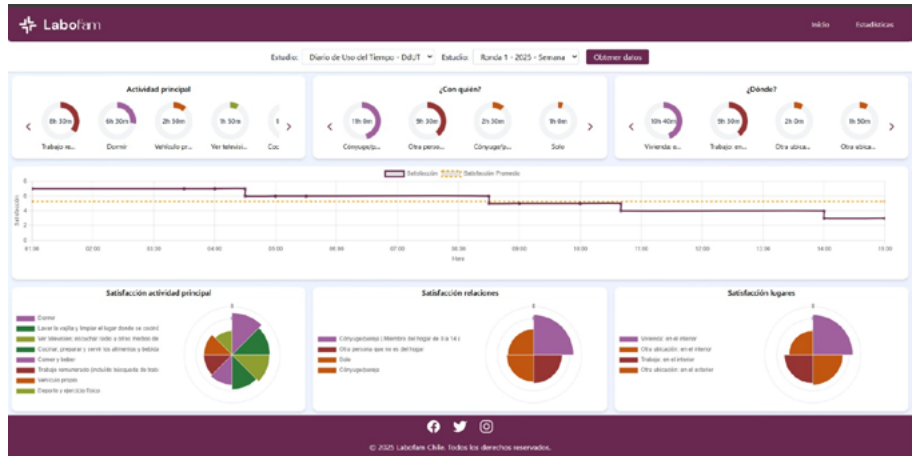


Fuente: https://www.labofam.site/src/pages/login.html

Otra innovación de DdUT, respecto a la matriz inglesa del diario, es que integra un sistema de inicio de sesión que permite a los participantes acceder de forma individual y seleccionar, desde un menú pre-registrado, el día que quiere reportar, debiendo completar dos registros dentro de la misma semana, un reporte de un día laboral y otros de un día de fin de semana.

Finalmente, una de las innovaciones más destacadas de DdUT es la incorporación de un módulo de estadística y visualización (fig. IX-6). Este módulo proporciona a cada participante una interpretación personalizada y comprensible de la información generada a partir de sus reportes, mediante gráficos interactivos y síntesis estadísticas. En tal sentido, cumple una función clave como herramienta de devolución de resultados y apropiación del proceso investigativo, favoreciendo que las personas no solo comprendan globalmente cómo usan el tiempo, sino que también puedan tomar decisiones informadas basadas en la evidencia que reciben durante la investigación longitudinal.

Figura IX-6. Visualizador de gráficos de síntesis de uso del tiempo



Fuente: https://www.labofam.site/src/pages/login.html

Actualmente DdUT se encuentra en etapa de validación y *ad portas* de ser aplicado en una muestra inicial de 60 trabajadores y trabajadoras con hijos/as de 0 a 14 años, residentes en Santiago, Valparaíso y Talca. Se espera que, tras la primera ronda, el instrumento pueda aplicarse a la muestra total de 1.200 personas trabajadoras.

CONSIDERACIONES FINALES Y PROYECCIONES

La generación de conocimiento estratégico a partir de estudios de uso del tiempo resulta fundamental para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, con especial relevancia en la promoción de la igualdad de género y en el reconocimiento de las diversas posiciones que cada persona o grupo ocupa en la estructura social.

El diario de uso del tiempo es reconocido como el método más robusto para captar la duración, secuencia, contexto y significado de las actividades cotidianas, minimizando sesgos asociados a la memoria y a normas sociales. La aplicación de innovación digital en los diarios de uso del tiempo refuerza las ventajas de este método, aumentando la accesibilidad, la eficiencia, la usabilidad y la calidad de la información recolectada. Esto, además, reduce los costos y la duración tradicionalmente asociados a los diarios impresos autoadministrados, que han limitado la aplicación de este método en Chile y Latinoamérica.

El desarrollo de DdUT como versión digital, liviana y homologada a la CAUTAL, ofrece una alternativa costo-efectiva, flexible y escalable para la recolección y el análisis de datos de uso del tiempo a nivel nacional y regional. Estas cualidades posibilitan que su aplicación sea más frecuente y complementaria a instrumentos como la ENUT, así como su adaptación a grupos poblacionales específicos, aportando información clave sobre patrones y rutinas diferenciadas.

Por último, la homologación a la CAUTAL permite la expansión del DdUT a otros países de América Latina y el Caribe, pudiendo favorecer el avance en la armonización conceptual, técnica y el fortalecimiento de los sistemas estadísticos regionales para la toma de decisiones basadas en evidencia.

REFERENCIAS

Aguirre, R. y Ferrari, F. (2014). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro (Serie Asuntos de Género N°. 122, LC/L.3678/Rev.1)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/items/c5330e2d-571c-4cbd-a25d-48ec6dca2a39

Alaszewski, A. (2006). "Using Diaries for Social Research". *SAGE Publications LTD*. DOI: https://doi.org/10.4135/9780857020215

Bauman, A., Bittman, M. & Gershuny, J. (2019). "A short history of time use research; implications for public health". *BMC Public Health*, 19(2), 607. DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-019-6760-y

Basaure, M., Güell, P., Larenas, E., Zilveti, M., Yopo Diaz, M., Vera, C. & Díaz, A. (2021). "Midiendo el tiempo, valorando la temporalidad. Análisis conceptual y metodológico de encuestas sobre tiempo y temporalidad en Chile". *Revista MAD*, 45, 1-23. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-0527.2021.65864

Bianchi, S. M., Sayer, L. C., Milkie, M. A. & Robinson, J. P. (2012). "Housework: who did, does or will do It, and how much does it matter?". *Social Forces*, 91(1), 55-63. DOI: https://doi.org/10.1093/sf/sos120

Chatzitheochari, S. & Arber, S. (2011). "Identifying the Third Agers: An Analysis of British Retirees' Leisure Pursuits". *Sociological Research Online*, 16(4), 44-55. DOI: https://doi.org/10.5153/sro.2451

Chatzitheochari, S., Fisher, K., Gilbert, E., Calderwood, L., Huskinson, T., Cleary, A. & Gershuny, J. (2018). "Using new technologies for time diary data collection: Instrument design and data quality findings from a mixed-mode pilot survey". *Social Indicators Research*, 137, 379-390. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-017-1569-5

Chatzitheochari, S. & Mylona, E. (2022). "Does diary mode matter in time use research?". *Journal of Time Use Research*, 17(1), 1-22. DOI: https://doi.org/10.32797/jtur-2022-1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (LC/W.679/Rev.1)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/af9eebf3-248b-4a16-a44b-dcead44940b2

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Guía metodológica sobre las mediciones de uso del tiempo en América Latina y*

el Caribe (LC/CEA.11/17). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/items/ade7e587-70a9-4df0-a3c0-a3401c75468c

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023, 22 de septiembre). *Repositorio sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/infografias/repositorio-uso-tiempo-america-latina-caribe

Cornwell, B., Gershuny, J. & Sullivan, O. (2019). "The social structure of time: emerging trends and new directions". *Annual Review of Sociology*, 45, 301-320. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022416

De', R., Pandey, N. & Pal, A. (2020). "Impact of digital surge during Covid-19 pandemic: A viewpoint on research and practice". *International Journal of Information Management*, 55. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102171

Esquivel, V. (2017). "Time-use surveys in Latin America: 2005–15". En: I. Hirway (Ed.). *Mainstreaming Unpaid Work: Time-use Data in Developing Policies* (Pags. 110-140). Oxford Academic. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199468256.003.0002

Henderson, T., Anthony, D. & Kotz, D. (2005, abril). "Measuring wireless network usage with the experience sampling method". En: *Proceedings of the First Workshop on Wireless Network Measurements (WiNMee)*. International Communications Sciences and Technology Association (ICST). https://www.cs.dartmouth.edu/~kotz/research/henderson-esm/index.html

Hirway, I. (2010). "Time-use surveys in developing countries: an assessment". En: R. Antonopoulos & I. Hirway (Eds.). *Unpaid work and the economy: gender, time use and poverty in developing countries* (Pags. 252-324). Palgrave Macmillan.

Hirway, I. (2021). "Conducting time-use surveys employing rigorous methods to produce quality data". *The Indian Journal of Labour Economics*, 64, 883-898. DOI: https://doi.org/10.1007/s41027-021-00351-9

Hurst, E. (2015). "Measuring time use in household surveys". *Journal of Economic and Social Measurement*, 40(1-4), 177-196. DOI: https://doi.org/10.3233/JEM-150414

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2009). *Manual del usuario de base de datos: Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago (versión preliminar)*. [Manuscrito no publicado].

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015). *Documento de principales resultados ENUT 2015*. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2023). *Informe de principales resultados II Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo*. https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo

Jara-Díaz, S. & Rosales-Salas, J. (2015). "Understanding time use: daily or weekly data?" *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 76, 38-57. DOI: https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.07.009

Kan, M. Y. (2008). "Measuring Housework Participation: The gap between 'Stylised' Questionnaire Estimates and Diary-Based Estimates". *Social Indicators Research*, 86(3), 381-400. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-007-9184-5

Lev-On, A. & Lowenstein-Barkai, H. (2019). "Viewing diaries in an age of new media: an exploratory analysis of mobile phone app diaries versus paper diaries". *Methodological Innovations*, 12(1). DOI: https://doi.org/10.1177/2059799119844442

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022). *Documento metodológico cuestionario Casen: preguntas incluidas en el cuestionario Casen 2022*. División Observatorio Social. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022

Minnen, J., Glorieux, I., Van Tienoven, T. P., Daniels, S., Weenas, D., Deyaert, J., Van Den Bogaert, S. & Rymenants, S. (2014). "Modular Online Time Use Survey (MOTUS) – Translating an existing method in the 21st century". *Electronic International Journal of Time Use Research*, 11(1), 73-93. DOI: https://doi.org/10.13085/eIJTUR.11.1.73-93

Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20/Rev.1)*. https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf

Otterbach, S. & Sousa-Poza, A. (2010). "How accurate are German work-time data? A comparison of time-diary reports and stylized estimates". *Social Indicators Research*, 97(3), 325-339. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-009-9504-z

Parker, S. W. & Gandini, L. (2011). *Cuantificación de sesgos en la contabilización del uso del tiempo a partir de metodologías de diarios y cuestionarios (Cuadernos de trabajo N° 30)*. Instituto Nacional de las Mujeres. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30310.37441

Press, J. E. & Townsley, E. (1998). ·Wives' and husbands' housework reporting: gender, class, and social desirability". *Gender & Society*, 12(2), 188-218. DOI: https://doi.org/10.1177/089124398012002005

Robinson, J. P. (2002). "The Time-Diary Method". En: W. E. Pentland, A. S. Harvey, M. P. Lawton & M. A. McColl (Eds.). *Time use research in the social sciences* (Pags. 47-89). Springer US. DOI: https://doi.org/10.1007/0-306-47155-8_3

Schulz, F. & Grunow, D. (2012). “Comparing diary and survey estimates on time use”. *European Sociological Review*, 28(5), 622-632. DOI: https://doi.org/10.1093/esr/jcr030

Sharma, S. (2014). *In the Meantime. Temporality and Cultural Politics*. Duke University Press.

Seymour, G., Malapit, H. & Quisumbing, A. (2020). “Measuring time use in developing country agriculture: evidence from Bangladesh and Uganda”. *Feminist Economics*, 26(3), 169-199. DOI: https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1749867

Sullivan, O., Gershuny, J., Sevilla, A., Foliano, F., Vega-Rapun, M., Lamote de Grignon, J., Harms, T. & Walthéry, P. (2021). “Using time-use diaries to track changing behavior across successive stages of COVID-19 social restrictions”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(35). DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.2101724118

Walthery, P. & Gershuny, J. (2019). “Improving Stylised Working Time Estimates with Time Diary Data: A Multi Study Assessment for the UK”. *Social Indicators Research*, 144(3), 1303-1321. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-019-02074-3

SOBRE LOS AUTORES

COORDINADORAS

Teresa Matus
Directora académica del Co-laboratorio de Innovación con Propósito Publico, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-2974-9678
teresamatus@uchile.cl

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Es Doctora en Sociología por IUPERJ y en Trabajo Social por la Universida de Federal do Rio de Janeiro. Desde 2013 lideró el proyecto de reinstalación del Trabajo Social en la Universidad de Chile. Su línea de investigación se centra en la innovación social aplicada al ámbito público, abordando procesos sociales complejos mediante prototipos de innovación que integran equipos transdisciplinarios, conformados no solo por académicos de distintas facultades y universidades, sino que también por profesionales y directivos involucrados en la implementación de estas iniciativas. Actualmente es la Directora académica del Co-laboratorio de Innovación con Propósito Público.

Anahí Urquiza
Directora de Innovación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6901-0846
anahiurquiza@uchile.cl

Magíster en Antropología y Desarrollo por la Universidad de Chile y doctora en Sociología por la Universidad Ludwig Maximilian de Múnich y el Rachel Carson Center. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile e investigadora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2), su trabajo se centra en la relación entre sociedad y medio ambiente, con énfasis en el cambio climático. Actualmente es la Directora de Innovación de la Vicerrectoría de Innovación y Desarrollo (VID) de la Universidad de Chile

I. CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO: APRENDER DE LA COMPLEJIDAD

Laura Gallardo Klenner
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2, Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0001-7605-3721
lgallard@u.uchile.cl

Doctora en Meteorología Química por la Universidad de Estocolmo. Es Profesora Titular del Departamento de Geofísica e investigadora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) de la Universidad de Chile. Integra el bureau del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, representa a Sudamérica en el Grupo de Trabajo II y es investigadora asociada del Centro de Modelamiento Matemático y del programa Ciudades Resilientes.

Axel Osses Alvarado
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6833-4064
axosses@uchile.cl

Ingeniero matemático y doctor en Matemáticas Aplicadas por la École Polytechnique de París. Profesor Titular de la Universidad de Chile e investigador del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2), su trabajo se centra en problemas inversos en ecuaciones diferenciales y sus aplicaciones en cambio climático, recursos naturales y biofísica.

Anahí Urquiza Gómez
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-6901-0846
anahiurquiza@uchile.cl

Magíster en Antropología y Desarrollo por la Universidad de Chile y doctora en Sociología por la Universidad Ludwig Maximilian de Múnich y el Rachel Carson Center. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile e investigadora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2), su trabajo se centra en la relación entre sociedad y medio ambiente, con énfasis en cambio climático.

2. GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN CHILE: OPORTUNIDADES PARA SU ARTICULACIÓN CON LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Gabriela Azócar de la Cruz
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-8282-1122
gazocarde@uchile.cl

Doctora en Sociología y magíster en Gobierno y Sociedad por la Universidad Alberto Hurtado, y licenciada en Sociología por la Universidad de Chile. Es académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile e investigadora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2).

Julián Cortés Oggero
Departamento de Geofísica de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0002-8226-2893
julian.cortes@uchile.cl

Abogado y profesor del Departamento de Geofísica de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Posee un MSc en Governance of Risk and Resources por la Heidelberg University. Es investigador en el Programa Riesgo Sísmico (PRS), en la Red de Pobreza Energética (RedPE) y en la Iniciativa Interfacultades EneAS (Energía, Agua y Sustentabilidad) de la Universidad de Chile.

Paz Orellana Leiva
Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2)
paz.j.orellana@gmail.com

Geógrafa de la Universidad de Chile y magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad por la misma universidad. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la línea de gobernanza del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2).

3. DESARROLLO TERRITORIAL CON EQUIDAD PARA CHILE: CONCEPTOS Y PROPUESTAS

Antonieta Urquieta Álvarez
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0999-4983
antonieta.urquieta@uchile.cl

Trabajadora Social por la Universidad de Valparaíso y doctora por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente se desempeña como académica asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y coordinadora del Núcleo I+D Sistemas Territoriales Complejos (SITEC). Sus líneas de investigación abordan la complejidad territorial, los procesos de inclusión y exclusión social, y la intervención social.

Johanna Madrigal Calderón
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0648-8217
johanna.madrigal@uchile.cl

Trabajadora Social y magíster en Trabajo Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctora y Magíster en Sociología por la Universidad de Estrasburgo, Francia. Académica asistente de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación se centran en la complejidad territorial y las políticas públicas.

Valentina Abhufele Milad
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1824-464X
valentina.abufhele@uchile.cl

Socióloga por la Universidad Alberto Hurtado, magíster en Sociología por Columbia University y doctora en Sociología por The New School for Social Research. Académica asistente de la Universidad de Chile, sus líneas de investigación incluyen estudios urbanos, sociología política, pobreza, desigualdad e informalidad urbana.

Hugo Cadenas Ramos
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2499-2430
hcadenas@uchile.cl

Antropólogo Social, Magíster en Antropología y Desarrollo por la Universidad de Chile y doctor en Sociología por la Universidad Ludwig Maximilian de Múnich. Profesor Asociado en el Departamento de Antropología y en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile.

Jorge Larenas Salas
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-9627-035X
jlarenas@uchilefau.cl

Sociólogo por la Universidad de Chile y doctor en Sociología por la Universidad de Sevilla. Es Profesor Asociado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile y Director del Instituto de la Vivienda (INVI).

Luis Campos Medina
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5157-4974
luiscampos@uchilefau.cl

Sociólogo por la Universidad de Chile, Magíster en Ciencias Sociales y doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París. Actualmente es Profesor Asociado en la Universidad de Chile.

Mariela Gaete Reyes
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-4948-5200
m.gaetereyes@uchile.cl

Arquitecta por la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctora en Geografía por King's College London. Actualmente se desempeña como Profesora Asistente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

Rebeca Silva Roquefort
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1733-4168
bekysilva@uchile.cl

Diseñadora Industrial y Diplomada en Ergonomía por la Universidad de Chile. Doctora en Arquitectura por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente es Profesora Asistente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

Marco Billi
Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0003-3161-6468
marcobilli@uchile.cl

Licenciado en Economía y Comercio por la Universidad Comercial Luigi Bocconi y doctor en Procesos e Instituciones Políticas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Es Investigador del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR 2). Miembro del Núcleo de Estudios Sistémicos Transdisciplinarios, de la Red de Pobreza Energética y del Earth System Governance Project. Profesor Asistente en el Departamento de Gestión e Innovación Rural, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile.

Cecilia Osorio Gonnet
Facultad de Gobierno, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5515-2373
ceciliaosorio@uchile.cl

Cientista política y licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, MSc en Social Policy and Planning in Developing Countries por la London School of Economics and Political Science y doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. Profesora Asociada en el Departamento de Administración y Gestión Pública, Universidad de Chile. Sus áreas de investigación son políticas públicas, difusión de políticas públicas y participación ciudadana.

Rodrigo Jiliberto Herrera
Facultad de Gobierno,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7336-8223
rodrigo.jiliberto@uchile.cl

Economista de la Universidad de Chile, con un M.Sc. en Desarrollo Económico por FLACSO. Es docente en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (FCFM) de la Universidad de Chile y colabora con el Centro de Sistemas Públicos de la misma facultad.

II. POBREZA Y DESIGUALDADES

1. CHILE FRENTE A UNA NUEVA MIRADA DE LA POBREZA: RETOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y PERFILES DE LA POBLACIÓN POBRE Y VULNERABLE

Gonzalo Durán Sanhueza
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
Comisión Presidencial de Expertos
y Expertas para la Actualización
de la Medición de la Pobreza.
Fundación SOL
https://orcid.org/0000-0001-6800-3599
gonzalo.duran.s@uchile.cl

Economista por la Pontificia Universidad Católica, magíster en Economía Laboral Aplicada al Desarrollo por la Universidad de Turín y Doktor der Philosophie por la Universidad de Duisburg-Essen. Es profesor asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile e investigador en el área de salarios y desigualdad en Fundación SOL. Además, forma parte de la Comisión Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

Emmanuelle Barozet
Departamento de Sociología,
Universidad de Chile
Comisión Presidencial de Expertos
y Expertas para la Actualización
de la Medición de la Pobreza
Centro de Estudios de Cohesión y
Conflicto Social, COES
https://orcid.org/0000-0001-9297-3480
ebarozet@uchile.cl

Socióloga, diplomada en Sciences-Po, máster en Historia y Civilización y doctora en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, con especialización en América Latina. Es profesora titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile e investigadora principal del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Además, forma parte de la Comisión Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza, con investigación centrada en estratificación social y clases medias.

Aníbal Figueroa Moulian
Estudiante del Departamento de
Sociología
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0000-7399-629X
anibal.figueroa.m@ug.uchile.cl

Estudiante del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Valentina Jeria Arias
Estudiante del Departamento de
Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0003-3806-7606
valentina.jeria.a@ug.uchile.cl

Estudiante del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile.

2. LOS INGRESOS DE LOS HOGARES COMO UN EJERCICIO ESPECULATIVO. UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A LA OPACIDAD DE LOS INGRESOS EN LA VIDA ECONÓMICA DE LOS HOGARES CON INGRESOS MODERADOS

Lorena Pérez-Roa
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-5959-9439
loperez@uchile.cl

Trabajadora social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Antropología y Desarrollo por la Universidad de Chile y doctora en Ciencias Humanas Aplicadas por la Universidad de Montreal. Es profesora asociada del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile e investigadora en la Iniciativa Milenio sobre Autoridad y Asimetrías de Poder, con énfasis en procesos de adquisición de deuda, prácticas socioeconómicas y financieras de individuos y familias, y la financiarización de la vida cotidiana.

3. VULNERABILIDAD A LA POBREZA EN CHILE: HACIA UNA MEDICIÓN OFICIAL Y POLÍTICAS PREVENTIVAS

Joaquín Prieto Suárez
Facultad de Gobierno
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-4145-9988
joaquin.prieto@gobierno.uchile.cl
prietosj@lse.ac.uk

Ingeniero civil industrial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencias de la Ingeniería y doctor en Política Social por la London School of Economics and Political Science. Es investigador post-doctoral en la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile y visiting fellow en el International Inequalities Institute de LSE. Fue fundador y director del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, y su investigación se centra en el bienestar económico y social y en el desarrollo de políticas inclusivas y sostenibles.

III. EQUIDAD DE GÉNERO

1 MOVIMIENTO FEMINISTA, GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA.

Hillary Hiner
Coordinadora, Magíster en Estudios de Género y Cultura
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
hillaryhiner@uchile.cl

Historiadora feminista y doctora en Historia por la Universidad de Chile. Licenciada en Estudios Latinoamericanos, Relaciones Internacionales y Lengua Española por la Universidad de Wisconsin-Madison, y magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Nueva York (NYU). Actualmente se desempeña como profesora asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile; investigadora principal del Proyecto Anillo ATE N° 220051, “Decentering Gender Inequalities”, e investigadora responsable del FONDECYT Regular N° 1220139, “Gendered Constitutional Debates and Paradoxical Citizenships in Chile, 20th–21st Centuries”.

Débora de Fina
Departamento de Mediaciones y Subjetividades,
Universidad de Playa Ancha
debora.defina@upla.cl

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil, y post-doctora en Sociología por la Universidad de Chile. Su investigación se centra en los feminismos, las teorías de género, los movimientos sociales, el activismo y las protestas en América Latina. Integra el Núcleo de Estudios en Género y Sociedad Julieta Kirkwood (Universidad de Chile) y el grupo internacional e interdisciplinar Colectiva Protesta. Además, es miembro del comité del proyecto Regular ANID/FONDECYT N° 1220430, “La resurgencia de los comunes en el Antropoceno Azul en Chile”.

Ana López Dietz
Facultad de Derecho y Humanidades
Universidad Central de Chile
alopezd@ucentral.cl

Doctora y magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile, y licenciada en Historia con mención en Estudios Culturales por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Actualmente se desempeña como investigadora del Instituto de Investigación y Postgrado de la Facultad de Derecho y Humanidades de la Universidad Central de Chile. Es investigadora principal del proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11220755, "¡Arriba el feminismo que va a vencer!: El movimiento estudiantil feminista universitario, 2011–2020". Sus líneas de investigación incluyen género, feminismos y movimientos sociales.

Javiera Cubillos Almendra
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Chile
javieracubillos@uchile.cl

Trabajadora social por la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Igualdad de Género en las Ciencias Sociales y doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como profesora asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Es investigadora responsable del proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11251033 (2025–2027), "Entre femineidad y feminismo: Indagando en las tensiones corporeizadas de activistas feministas en Chile".

2. DE LA CERTIFICACIÓN A LA TRANSFORMACIÓN: EFECTIVIDAD E INNOVACIÓN EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO

Carolina Franch Maggiolo
Directora de Género, Facultad de Ciencias Sociales
https://orcid.org/0000-0003-4289-6530
cb.franch@gmail.com
direccion.genero@facso.cl

Antropóloga y magíster en Estudios de Género y Cultura por la Universidad de Chile, donde actualmente cursa su doctorado en Ciencias Sociales. Se desempeña como académica en el Departamento de Antropología y ejerce como directora de Género de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) durante el período 2022–2026.

Pamela Saavedra Castro
Coordinadora de Género, Facultad de Ciencias Sociales
pamesaavedra@uchile.cl

Socióloga por la Universidad de Chile y posee un Máster Universitario en Estudios de Género y Desarrollo Profesional por la Universidad de Sevilla, así como una maestría en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como Coordinadora de la Dirección de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

IV. TRABAJO

1. MODALIDADES DE TRABAJO FLEXIBLES: SÍNTESIS DE EVIDENCIA PARA INFORMAR EL DEBATE Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE

Pablo Pérez Ahumada
Departamento de Sociología
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM), Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0410-0725
pabloperez@uchile.cl

Sociólogo y licenciado en Sociología por la Universidad de Chile, magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica y doctor en Sociología por la Universidad de California, San Diego. Es profesor asistente del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile e investigador adjunto del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES). Actualmente dirige el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM) y es responsable del proyecto FONDECYT Nº 1230056, con investigación centrada en clases sociales, movimientos sindicales y conflicto, además de participar en comités editoriales de revistas académicas.

Julieta Palma Palma
Departamento de Sociología
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM), Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2443-3858
jpalma@uchile.cl

Doctora en Sociología por la Universidad de Cambridge (Inglaterra), Magíster en Gestión y Políticas Públicas y Socióloga por la Universidad de Chile. Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile e Investigadora Asociada del Núcleo Milenio LABOFAM. Se desempeña como Investigadora Asociada en el proyecto "Decentering Gender Inequalities" (Proyecto Anillo, ANID) y como Investigadora Responsable del proyecto "Corresponsabilidad comunitaria para la redistribución de los cuidados" (GRADE/IDRC). Sus líneas de investigación abordan el estudio de las desigualdades de género, las relaciones familiares y las políticas públicas, con especial énfasis en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados, así como en las desigualdades económicas en América Latina.

Fabiana Ivankovic Silva
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM)
fabiana.ivankovic@ug.uchile.cl

Socióloga por la Universidad de Chile y estudiante de magíster en Ciencia Política en la misma institución. Es asistente de investigación en el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM), en la línea "Trabajo, participación política y vida colectiva".

Francisca Leiva Hidalgo
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM)
francisca.leiva.h@gmail.com

Socióloga y licenciada en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado y estudiante del magíster en Sociología en la misma institución. Es asistente de investigación en el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM), en la línea "Trabajo, género y vida familiar".

Daniela Olivares Collío
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM)
danielaolivarescollio@gmail.com

Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile y magíster en Estadística por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es asistente de investigación en el Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM), en la línea "Política laboral y relaciones laborales".

Teresa Barrera Brassesco
Núcleo Milenio en Política laboral
y Vida Familiar y Colectiva
(LABOFAM)
tbarrera.br@gmail.com

Socióloga y magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Es coordinadora académica del Núcleo Milenio en Política Laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM).

2. HACIA UN UMBRAL DE SUFICIENCIA COMO CRITERIO RECTOR DEL SALARIO MÍNIMO EN CHILE

Gonzalo Durán Sanhueza
Departamento de Trabajo Social,
Universidad de Chile
Economista Fundación SOL
https://orcid.org/0000-0001-6800-3599
gonzalo.duran.s@uchile.cl

Economista por la Pontificia Universidad Católica, magíster en Economía Laboral Aplicada al Desarrollo por la Universidad de Turín y Doktor der Philosophie por la Universidad de Duisburg-Essen. Es profesor asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile e investigador en el área de salarios y desigualdad en Fundación SOL. Además, forma parte de la Comisión Presidencial de Expertos y Expertas para la Actualización de la Medición de la Pobreza.

Constanza Ávila Norambuena
Estudiante de la carrera de Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0005-2837-8667
constanza.avila.n@ug.uchile.cl

Estudiante de la carrera de Trabajo Social en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile.

Martina Olivares Alarcón
Estudiante de la carrera de Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0007-4973-862X
martina.olivares.a@ug.uchile.cl

Estudiante de la carrera de Trabajo Social en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile.

Santiago Rosselot Labella.
Fundación SOL santiago.rosselot@fundacionsol.cl
https://orcid.org/0009-0006-9021-3545

Economista por la Universidad de Chile y estudiante de maestría en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Es investigador en la Fundación SOL.

Marco Kremerman Strajilevich.
Fundación SOL marco.kremerman@fundacionsol.cl
https://orcid.org/0009-0000-7595-1597

Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas por la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales por la Università di Bologna y la Universidad Central. Es investigador en la Fundación SOL.

V. SEGURIDAD Y REINSERCIÓN SOCIAL

1. CRISIS CARCELARIA EN CHILE: LA URGENTE NECESIDAD DE INNOVAR

Guillermo Sanhueza Olivares
School of Social Work
Loyola University Chicago, EEUU
https://orcid.org/0000-0003-1971-7362
gsanhueza@luc.edu

Doctor en Trabajo Social (PhD) y magíster en Trabajo Social (MSW). Es profesor asociado en la School of Social Work de Loyola University Chicago, Estados Unidos. Ha trabajado más de dos décadas en justicia penal, reforma penitenciaria y trabajo social en Chile, con investigación centrada en condiciones carcelarias, programas de rehabilitación y reintegración de personas privadas de libertad.

Jorge Delva
School of Social Work
Boston University
jdelva@bu.edu

Magíster en Trabajo Social y doctor en Bienestar Social por la University of Hawai'i. Es profesor en la School of Social Work de Boston University, con investigación centrada en trastornos por consumo de sustancias, salud étnica y desigualdades en salud, buscando informar políticas e intervenciones inclusivas. Ha publicado más de 160 trabajos académicos y ha ocupado roles de liderazgo académico y editorial en su disciplina.

Richard Weber
Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6351-1065
richard.weber@uchile.cl

Licenciado en Matemáticas, magíster en Investigación de Operaciones y doctor en Negocios y Economía por la RWTH Aachen, Alemania. Es profesor en el Departamento de Ingeniería Industrial y miembro del Centro de Sistemas Públicos de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

2. MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN CHILE. EDUCACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO PILAR DE LA PARTICIPACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Marcela Gaete Vergara
Departamento de Estudios Pedagógicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-1051-1168
magaete@uchile.cl

Doctora en Educación por la Universidad de Barcelona, magíster por la Universidad de Chile y licenciada y profesora de Filosofía por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Es profesora asociada del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile y forma parte del Grupo de Estudio Pedagogía en Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP).

Viviana Soto Aranda
Departamento de Educación,
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7818-5653
viviana.soto.a@uchile.cl

Magíster en Educación Parvularia por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y magíster en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización por la Universidad de Chile. Es académica del Departamento de Educación de la Universidad de Chile, socia fundadora y vicepresidenta de la Red Chilena de Pedagogía en Contextos de Encierro (Red PECE) y forma parte del Grupo de Estudio Pedagogía en Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP).

Marisol Ramírez Muga
Departamento de Estudios
Pedagógicos de la Facultad de
Filosofía y Humanidades de la
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-4467-6294
solmuga@uchile.cl

Profesora asistente del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. Es magíster en Género y Cultura y profesora de Educación Media en Artes Visuales por la Universidad de Chile. Forma parte del Grupo de Estudio Pedagogía en Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP).

Grupo de Estudio Pedagogía en Encierro Punitivo y Protección (GEPEPP)
Universidad de Chile

3. DESAFÍOS DE LA REINSERCIÓN SOCIAL: ACOMPAÑAMIENTO POST SANCIÓN PENAL

María Isabel Salinas Chaud
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
misrpp@hotmail.com

Psicóloga y Doctora en Psicología. Se desempeña como Profesora Asociada del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Es miembro del claustro académico del Doctorado en Psicología y coordinadora del Laboratorio de Psicología Jurídica.

Decio Mettifogo Guerrero
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6168-0877
deciomettifogo@gmail.com

Psicólogo y Doctor en Psicología. Es Profesor Asociado del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Posee interés en el diseño, gestión, evaluación e implementación de políticas públicas en los ámbitos de protección de derechos de la infancia y juventud, prevención del consumo de drogas, prevención del delito y reinserción social de jóvenes y adultos.

Elías Escaff Silva
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
eescaff@gmail.com

Psicólogo y Profesor Asociado del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Se desempeña como Profesor Coordinador de la Unidad de Victimología del Programa de Formación Regular de Jueces en la Academia Judicial y como Director Académico del Magíster en Intervención Psicojurídica y Forense de la Universidad Diego Portales.

VI. SALUD PÚBLICA

1. ACELERAR EL RITMO LENTO EN SALUD: LOS “EMPUJONES” QUE NECESITA LA POLÍTICA PÚBLICA

Fabián Duarte Vásquez
Profesor Asociado, Departamento
de Economía,
Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0003-0321-7427
fabduarte@fen.uchile.cl

Ingeniero civil matemático por la Universidad de Chile y magíster y doctor en Economía por Yale University. Es profesor asociado y director del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, además de director del Núcleo Milenio en Desarrollo Social. Ha sido director del Centro de Microdatos y presidente de la Escuela de Desarrollo de Talentos de la misma facultad. Anteriormente se desempeñó como director asociado y economista adjunto para Chile en el Center for Latin American Social Policy (CLASP) de RAND Corporation en California, e investigador en Yale University, el Banco Central de Chile y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Álvaro Jiménez-Molina
Psicólogo. Profesor asistente, Facultad de Psicología y Humanidades
Observatorio de Salud USS.
Universidad San Sebastián
https://orcid.org/0000-0002-5621-9322
alvaro.jimenez@uss.cl

Psicólogo por la Universidad de Chile y doctor en Sociología por la Université Paris Cité. Es profesor asistente e investigador en la Facultad de Psicología y Humanidades de la Universidad San Sebastián, donde también integra el Observatorio de Salud. Actualmente es investigador del Núcleo Milenio para Mejorar la Salud Mental de Adolescentes y Jóvenes (Imhay) y del Instituto Milenio para la Investigación en Depresión y Personalidad (MIDAP).

2. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN SOCIOSANITARIA EN URGENCIAS DEL HOSPITAL DRA. ELOÍSA DÍAZ

Gonzalo Leiva Rojas
Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz I. La Florida
https://orcid.org/0000-0002-0654-2615
gonzalo.leiva@hospitallaflorida.cl

Matrón por la Universidad de Santiago de Chile y magíster en Administración de Salud por la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como Subdirector de Gestión Usuaria en el Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz de La Florida.

Maritza Ortega Palavecinos
Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz I. La Florida
https://orcid.org/0009-0006-5401-6552
maritza.ortega@hospitallaflorida.cl

Trabajadora social y administradora pública por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Actualmente se desempeña como jefa del Departamento de Atención Psicosocial en el Hospital Clínico Dra. Eloísa Díaz de La Florida.

Estefanía Vilches
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Chile
estefania.vilches@uchile.cl

Trabajadora social y magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad por la Universidad de Chile. Articula procesos de transferencia de conocimiento, promoviendo colaboraciones entre instituciones para abordar desafíos sociales complejos. Actualmente, se desempeña como gestora de transferencia del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) de la Universidad de Chile, en el procedimiento de atención sociosanitario del Hospital de la Florida Dra. Eloísa Díaz.

Susana Quezada Laubreaux
International Consultant
squezada@vqcg.global

Matrona de la Universidad de Santiago de Chile, magíster en Ciencias Biológicas y doctora en Nutrición y Alimentos, Perinatología y Nutrición por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Short Term Consultant en The World Bank y VQCG Global.

3. ATENCIÓN PRIMARIA PREPARADA PARA LAS CRISIS SOCIOSANITARIAS: COMO RESPONDER A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MAYORES

Alejandra Fuentes García
Escuela de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0003-3094-1330
alefuentes@uchile.cl

Socióloga por la Universidad de Chile, magíster en Salud Pública por la Sheffield Hallam University y doctora en Salud Pública por la Universidad de Chile. Es profesora asociada de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la misma universidad. Sus áreas de investigación se centran en las desigualdades sociales, la funcionalidad y el bienestar en la vejez, así como en la atención primaria de salud y la relación con los usuarios del sistema en sus contextos socioculturales.

Paulina Osorio Parraguez
Departamento Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0002-6438-3712
posorio@uchile.cl

Antropóloga social por la Universidad de Chile, doctora en Sociología y diplomada en Análisis del Cambio Social por la Universidad del País Vasco, España. Es profesora titular del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y miembro de la Red Transdisciplinaria sobre Envejecimiento de la misma institución.

Catalina Arteaga Aguirre
Departamento Sociología,
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile,
https://orcid.org/0000-0002-0365-5526
carteaga@uchile.cl

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, mención Sociología, por la Universidad Nacional Autónoma de México, y magíster en Ciencias Sociales por FLACSO-México. Es profesora asociada del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Ha desarrollado una amplia trayectoria investigativa en colaboración con instituciones nacionales e internacionales como SERNAM, UNFPA, CLACSO, University College London, FLACSO-México y la Secretaría de Economía de México.

Juan Ilabaca Mendoza
Escuela de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-0202-3312
juan.ilabaca@uchile.cl

Nutricionista por la Universidad de Chile, magíster en Ciencias de la Nutrición por el INTA de la misma casa de estudios y MBA con especialización en Salud por la Universidad Andrés Bello. Es profesor adjunto de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento de Cuidados Integrales de Salud de la División de Atención Primaria de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

Ignacia Navarrete Luco
Estudiante Doctorado en Antropología y Comunicación,
Universitat Rovira i Virgili
https://orcid.org/0000-0002-4128-2900
ignavlu@gmail.com

Antropóloga social, magíster en Salud Pública y diplomada en Antropología Médica por la Universidad de Chile. Actualmente cursa el Doctorado en Antropología y Comunicación en la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España.

María Gracia Salamanca García
Escuela de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0004-6248-8555
maria.salamanca@ug.uchile.cl

Antropóloga con especialización en antropología física y biológica por la Universidad de Chile. Cuenta con un magíster en Salud Pública y un diplomado en Salud Sexual y Reproductiva en la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como docente tutora en la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile.

Constanza Biscarra Mc-Naughton
Estudiante Doctorado en Ciencias Sociales,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0000-7141-7020
constanza.biscarra@gmail.com

Psicóloga de la Universidad de Chile, magíster en Estudios de Género y Cultura con mención en Ciencias Sociales y Antropología por la misma institución. Actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

4. INNOVANDO LA ENTREGA DE INFORMACIÓN DE SALUD A MUJERES MIGRANTES EN CHILE

Caterine Galaz V.
Departamento de Trabajo Social,
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0001-6301-7609
cgalazvalderrama@uchile.cl

Doctora y magíster en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Barcelona, con postdoctorado en Psicología Social en la misma universidad. Es profesora asociada de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y co-coordinadora del Núcleo de Diversidad y Género. Su investigación se centra en análisis críticos y feministas del Estado, políticas públicas e intervención social sobre migraciones transnacionales, sexualidades y género.

Mauricio Cerda Villablanca
Instituto de Ciencias Biomédicas,
Facultad de Medicina, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3447-1815
mauricio.cerda@uchile.cl

Ingeniero civil en Computación por la Universidad de Chile y doctor en Informática por la Université Nancy 2, Francia. Es profesor asistente en el Instituto de Ciencias Biomédicas de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, subdirector del Centro de Informática Médica y Telemedicina (CIMT) e investigador en el Instituto de Neurociencia Biomédica (BNI). Su investigación se centra en la cuantificación de estructuras y dinámicas en imágenes médicas y microscópicas, incluyendo análisis 2D/3D y ultrasónicos.

Silvana Castillo Parra
Facultad de Medicina,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-9195-1391
scastillop@uchile.cl

Enfermera por la Universidad de Chile y doctora en Educación por la Universitat de Barcelona. Es profesora asociada del Departamento de Enfermería de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.

Paul Délano Reyes
Director académico Hospital Clínico de la Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0003-2588-4757
pdelano@hcuch.cl

Médico cirujano y doctor en Ciencias Biomédicas por la Universidad de Chile. Es profesor titular y director académico del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, además de profesor asociado del Centro de Diagnóstico y del Departamento de Neurociencias de la Facultad de Medicina. En 2023 recibió el Premio a la Investigación Médica de la Academia de Medicina.

Catalina Gutiérrez Ramírez
Doctoranda Data Sciences Universidad Adolfo Ibañez,
catalinagutierrez@ug.uchile.cl

Trabajadora social por la Universidad de Chile y doctoranda en Data Sciences en la Universidad Adolfo Ibáñez.

Fabián Issi Oviedo
Estudiante Ingeniería civil en Computación,
Universidad de Chile
fabian.issi@ug.uchile.cl

Estudiante de Ingeniería civil en Computación, Universidad de Chile.

Sofía Bravo Miranda
Estudiante Diseño Gráfico,
Universidad de Chile,
sofia.bravo.miranda@ug.uchile.cl

Estudiante de Diseño Gráfico, Universidad de Chile.

Instituciones participantes

Programa Apoya Mujer Migrante, Servicio Nacional de Migraciones
https://serviciomigraciones.cl/migracion-y-genero/

Hospital Clínico de la Universidad de Chile
https://www.redclinica.cl/

Núcleo Diversidad y género, abordajes feministas interseccionales (Universidad de Chile)
https://www.trabajosocialuchile.cl/nucleos-id/diversidad-y-genero-abordajes-feministas-interseccionales/

Red de Interseccionalidad, género y prácticas de resistencias
https://rediger.uchile.cl/

5. PERSPECTIVA TRANSDISCIPLINARIA Y ROL DE LA ODONTOGERIATRÍA EN EL PROPÓSITO PÚBLICO

Marcela Farías Vergara
Facultad de Odontología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0002-2684-6031
mfarias@odontologia.uchile.cl

Cirujana dentista por la Universidad de Chile, magíster en Ciencias Biomédicas del Instituto de Ciencias Biomédicas de la Facultad de Medicina y especialista en Patología Bucomaxilofacial por la misma institución. Actualmente, se desempeña como académica del Departamento de Patología y Medicina Oral y Directora de Extensión de la Facultad de Odontología.

Nataly Cajas Cajas
Facultad de Odontología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0002-7389-2946
ncajas@odontologia.uchile.cl

Cirujana dentista y especialista en Rehabilitación Oral por la Universidad de Chile, donde también obtuvo los grados de licenciada en Odontología y bachiller en Ciencias Naturales y Exactas. Actualmente se desempeña como académica de la Facultad de Odontología y Directora del Diplomado en Odontogeriatría.

Varinia Reyes Bórquez
Facultad de Odontología,
Universidad de Chile
variboryes@gmail.com

Cientista social por la Universidad Finis Terrae y candidata a magíster en Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria por la Universidad de Chile. Se desempeña como profesora invitada en la Facultad de Odontología de la Universidad de Chile y directora de la campaña de salud “Besa la Vida”.

Macarena Miranda Viorklumds
Facultad de Odontología,
Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0001-9845-0215
mmiranda@odontologia.uchile.cl

Cirujana dentista y especialista en Rehabilitación Oral por la Universidad de Chile, y en Implantología por la Universidad UNIFIA de Brasil. Se desempeña como profesora asistente y docente clínica en la Facultad de Odontología de la Universidad de Chile, donde coordina la Unidad de Trabajo Estudiantil (UTE) Adulto Mayor y participa en la formación de pre y posgrado en áreas de prótesis fija, removible e integral.

Jesús Santorcuato Muñoz
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-9712-2048
jesus.santorcuato@uchile.cl

Sociólogo de la Universidad Diego Portales y tesista del Magíster en Filosofía de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Gestor de Transferencia, Tecnología y Licenciamiento en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y como Especialista en Innovación Pública en el Laboratorio de Gobierno.

VII. EDUCACIÓN

1. ECOSISTEMA PARA LA EXPERIMENTALIDAD: CRUZAR LA CALLE HACIA ALIANZAS QUE CULTIVAN FUTURO EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Natalia Albornoz Muñoz
Profesional Iniciativa Escuela Centro Experimental Carén, Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-3915-2442
natalbmu@uchile.cl

Psicóloga, magíster en Psicología Educacional por la Universidad de Chile y doctora en Psicología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigadora del Proyecto Escuela Experimental Carén de la Universidad de Chile y profesora adjunta en la Escuela de Educación de la Universidad de O'Higgins.

Elize Cárcamo Solar
Profesional Iniciativa Escuela Centro Experimental Carén, Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0006-9804-9233
elize.carcamo@uchile.cl

Profesora en Educación General Básica con mención en Matemáticas por la Universidad Central de Chile y magíster en Educación con mención en Currículo y Comunidad Educativa por la Universidad de Chile. Es parte de la Iniciativa Escuela Centro Experimental Carén del Programa Transversal de Educación de la Universidad de Chile.

Cristina Arenas Mejía
Directora Ejecutiva Programa Transversal de Educación, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6186-8968
crisarenasm@uchile.cl

Economista por la Universidad de Antioquia, magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y doctora en Educación por la Universitat Autònoma de Barcelona. Es directora ejecutiva del Programa Transversal de Educación de la Universidad de Chile.

Pilar Diez Yensen
Encargada de Estudios, Servicio Local de Educación Pública de Barrancas
https://orcid.org/0000-0002-5588-2720
pilar.diez@slepb.cl

Magíster en Pensamiento Contemporáneo y en Métodos para la Investigación Social por la Universidad Diego Portales, y estudiante del Doctorado en Sociología en la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeña como encargada de Estudios en el Servicio Local de Educación Pública de Barrancas.

2. MESO INNOVA: IMPULSANDO LA INNOVACIÓN SISTÉMICA DESDE EL NIVEL INTERMEDIO LOCAL

David Viera Miranda
Gerente de educación, Anglo American
david.viera@angloamerican.com

Sociólogo de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Gerente de Educación en Anglo American.

Claudia Ruiz-Tagle González
Directora ejecutiva Fundación Anglo American
claudia.ruiztagle@fundacionangloamerican.cl

Ingeniera comercial de la Universidad de Chile y posee un máster en Administración de Empresas por la Loyola University Maryland. Actualmente se desempeña como directora ejecutiva de la Fundación Anglo American.

Mario Uribe Briceño
Director Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa, Universidad Diego Portales
mario.uribe@udp.cl

Profesor de Historia y Geografía, magíster en Educación con mención en Gestión Escolar por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y doctor en Ciencias de la Educación por Blanquerna - Universitat Ramon Llull. Es director del Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa de la Universidad Diego Portales.

Javier González Díaz
Director de SUMMA y consejero de la Agencia de Calidad de la Educación de Chile
javier.gonzalez@summaedu.org

Economista, doctorado en la Universidad de Cambridge, especializado en desarrollo, desigualdad, educación e innovación. Es director fundador de SUMMA, el Laboratorio de Investigación e Innovación Educativa para América Latina y el Caribe, y consejero de la Agencia de Calidad de la Educación de Chile.

Christian Miranda Jaña
Departamento de educación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-8318-675X
christian.miranda@u.uchile.cl

Académico titular del Departamento de Educación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, profesor de la Carrera de Pedagogía en Educación Parvularia, magíster en Educación y Psicología Educacional y doctor en Educación por la misma universidad. Actualmente se desempeña como vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y es fundador e integrante del Núcleo de Investigación en Formación Docente (IFODOC).

Santiago Rincón Gallardo
Director Liberating Learning
santiago@liberatinglearning.com
rinconsa@gmail.com

Doctor en Política Educacional, Liderazgo y Práctica Pedagógica por la Universidad de Harvard, con estudios postdoctorales en el Ontario Institute for Studies in Education de la Universidad de Toronto, Canadá. Actualmente es director de Liberating Learning y lidera el equipo de investigación de la consultora internacional Michael Fullan Enterprises.

Eevamaija Vuollo
Coordinadora imagen país y comunicaciones, Embajada de Finlandia, Chile
eevamaija.vuollo@gov.fi

Coordinadora de Imagen País y Comunicaciones en la Embajada de Finlandia en Chile. Posee licenciatura y máster en Ciencias de la Educación por la Universidad de Oulu.

3. DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE EN CHILE: DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN SISTEMA ARTICULADO Y SOSTENIBLE

Christian Miranda Jaña
Departamento de educación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
https://orcid.org/0000-0001-8318-675X
christian.miranda@u.uchile.cl

Académico titular del Departamento de Educación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, profesor de la Carrera de Pedagogía en Educación Parvularia, magíster en Educación y Psicología Educacional y doctor en Educación por la misma universidad. Actualmente se desempeña como vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y es fundador e integrante del Núcleo de Investigación en Formación Docente (IFODOC).

Sergio Celis Guzmán
Escuela de Ingeniería y Ciencias, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-0502-5608
scelis@uchile.cl

Ingeniero civil industrial por la Universidad de Chile y Ph.D. en Educación Superior por la University of Michigan. Es director ejecutivo de la Cátedra UNESCO “La Universidad Pública del Siglo XXI” y editor coordinador para América Latina de la revista Educational Policy Analysis Archives (EPAA). Se desempeña en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Claudia García Yáñez
Departamento de educación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
claudiagarcia@uchile.cl

Profesora de Educación Básica por la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez y magíster en Educación con mención en Informática Educativa por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Universidad de Chile.

4. CREACIÓN DEL PRIMER TÍTULO PROFESIONAL DE ESPECIALISTA EN PSICOLOGÍA JURÍDICA EN CHILE: INNOVACIÓN Y NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL

María Isabel Salinas Chaud
Departamento de Psicología, Universidad de Chile
misrpp@hotmail.com

Psicóloga y Doctora en Psicología. Se desempeña como Profesora Asociada del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Es miembro del claustro académico del Doctorado en Psicología y coordinadora del Laboratorio de Psicología Jurídica.

Decio Mettifogo Guerrero
Departamento de Psicología, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6168-0877
deciomettifogo@gmail.com

Psicólogo y Doctor en Psicología. Es Profesor Asociado del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Posee interés en el diseño, gestión, evaluación e implementación de políticas públicas en los ámbitos de protección de derechos de la infancia y juventud, prevención del consumo de drogas, prevención del delito y reinserción social de jóvenes y adultos.

Elías Escaff Silva
Departamento de Psicología,
Universidad de Chile
eescaff@gmail.com

Psicólogo y Profesor Asociado del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Se desempeña como Profesor Coordinador de la Unidad de Victimología del Programa de Formación Regular de Jueces en la Academia Judicial y como Director Académico del Magíster en Intervención Psicojurídica y Forense de la Universidad Diego Portales.

VIII. INFANCIA Y JUVENTUD

1. PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN PROCESOS DE POLÍTICA: RECOMENDACIONES PARA LA ESFERA PÚBLICA

Mahía Saracostti Schwartzman
Departamento de Trabajo Social
Directora de la Cátedra UNESCO:
Bienestar de la Niñez y Juventud,
Educación y Sociedad
Universidad de Chile
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9673-5727
mahia.saracostti@uchile.cl

Trabajadora social de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Ph.D. en Social Welfare por la City University of New York. Se desempeña como académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y directora de la Cátedra UNESCO sobre Bienestar de la Niñez y Juventud, Educación y Sociedad.

Carlos Andrade Guzmán
Académico del Departamento de Trabajo Social
Codirector de la Cátedra UNESCO:
Bienestar de la Niñez y Juventud,
Educación y Sociedad
Universidad de Chile
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4150-032X
carlos.andrade@uchile.cl

Doctor en Trabajo Social y Políticas de Bienestar por la Universidad Alberto Hurtado, Chile, y Ph.D. en Social Work por Boston College, Estados Unidos. Se desempeña como académico del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile y codirector de la Cátedra UNESCO sobre Bienestar de la Niñez y Juventud, Educación y Sociedad.

2. ORIENTACIONES PARA EL TRABAJO DE REPARACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE HAN SIDO VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS MIENTRAS HAN ESTADO BAJO LA TUTELA DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)

Matías Marchant Reyes
Departamento de Psicología,
Facultad de Ciencias Sociales de
la Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0001-9850-9988
matiasmarchant@uchile.cl

Psicólogo de la Universidad Diego Portales y magíster en Filosofía. Se desempeña como académico del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Es director de la Corporación Centro de Salud Mental Casa del Cerro y codirector del Magíster en Clínica Psicoanalítica con Niños y Jóvenes de la Universidad Alberto Hurtado. Además, forma parte de la Comisión Asesora Presidencial para la Verdad, Justicia y Reparación de Víctimas del SENAME.

Camilo Morales Retamal
Escuela de Postgrado, Facultad
de Ciencias Sociales de la
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-7152-1415
camilomorales@uchile.cl

Psicólogo de la Universidad Diego Portales, magíster en Psicología Clínica por la Universidad Alberto Hurtado y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Se desempeña como académico en la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Coordina el Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Infancias en FACSO.

María Elena Acuña Moenne
Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0005-5208-0465
maacuna@uchile.cl

Antropóloga y licenciada en Antropología por la Universidad de Chile, y doctora en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Se desempeña como profesora asociada en el Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

3. EL SENTIDO DE UN OBSERVATORIO DE NIÑEZ DE FUNDACIÓN COLUNGA

Paloma del Villar Tagle
Directora del Observatorio Niñez
p.delvillar@fundacioncolunga.org

Socióloga y Magíster en Development Studies por la Universidad de Melbourne. Actualmente dirige el Observatorio Niñez de Fundación Colunga, donde lidera investigaciones y agendas públicas sobre bienestar infantil, pobreza, violencia y primera infancia en Chile. Ha trabajado en el Centro Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica y en la Dirección de Estudios Sociales del Instituto de Sociología UC. Su trayectoria combina análisis de políticas públicas, investigación aplicada y articulación intersectorial para fortalecer la garantía de derechos de niñas y niños

Arturo Celedón de Andraca
Director Ejecutivo Fundación Colunga
a.celedon@fundacioncolunga.org

Psicólogo y máster en sociología, con estudios de profundización en políticas públicas y gestión de equipos. Trabaja por la promoción y protección de los derechos de la niñez desde distintas organizaciones de la sociedad civil. Ha participado de proyectos territoriales, académicos y de políticas públicas a favor del bienestar de las niñas y niños en Chile y América Latina. Fue director social de América Solidaria, desde donde trabajó con organizaciones de 8 países de América Latina y el Caribe. Actualmente y desde hace 7 años dirige Colunga, fundación filantrópica chilena que trabaja promoviendo el bienestar de la niñez a través de la incidencia en políticas públicas y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Samanta Alarcón
Investigadora Observatorio Niñez Colunga
s.alarcón@fundacioncolunga.org

Socióloga de formación, Magíster en Políticas Públicas, y estudiante del doctorado de sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Con más de diez años de experiencia en investigación aplicada cuantitativa y cualitativa, en el ámbito de cuidados, políticas públicas, niñez y equidad. Actualmente se desempeña como investigadora en Observatorio Niñez de Fundación Colunga. Desde este rol, ha contribuido al diseño del Modelo de Bienestar Infantil, la elaboración de agendas temáticas como Niñez y Pobreza, Violencia contra la Niñez y el Informe Nacional de Bienestar de la Niñez 2024, y al fortalecimiento de vínculos entre evidencia, sociedad civil y Estado. Participó activamente en el proceso de elaboración de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2023-2032, liderado por la Subsecretaría de la Niñez con apoyo de UNICEF y Fundación Colunga, aportando desde la sociedad civil una mirada basada en derechos, bienestar y evidencia. Además, es coinvestigadora del proyecto FONDECYT regular “Caring Cities?: Disclosing The Entanglements Of Children, Urban Spaces, Care, And Wellbeing

IX. DISPOSITIVOS TRANSVERSALES

1. PENSAR LA IMPLEMENTACIÓN DESDE EL DISEÑO: SU CENTRALIDAD EN LAS INICIATIVAS CON PROPÓSITO PÚBLICO

Gianinna Muñoz-Arce
Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-4582-0507
gianinna.munoz@uchile.cl

Profesora Titular del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Se tituló en Trabajo Social en la Pontificia Universidad Católica de Chile, cursó un Magíster en Trabajo Social y un Doctorado en Trabajo Social en la Universidad de Bristol, Inglaterra. Sus líneas de investigación incluyen teorías críticas, implementación de programas sociales, trabajo social e intervención profesional.

2. INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA A LA INDUSTRIA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA CHILE

Viviana Isabel Meruane Naranjo
Directora Académica, de Investigación e Innovación, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-6692-2687
vmeruane@uchile.cl

Ingeniera civil mecánica por la Universidad de Chile y doctora en Ingeniería Mecánica por la Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica. Es profesora asociada del Departamento de Ingeniería Mecánica y se desempeña como Directora Académica de Investigación e Innovación de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Sus principales áreas de investigación incluyen rotodinámica, dinámica estructural, análisis modal experimental, actualización de modelos, evaluación de daños y monitoreo de condiciones.

Ninoska Leiva Cortés
Candidata a Doctora en Comunicación, Universidad de Sevilla
https://orcid.org/0000-0002-5137-6193
nino@uchile.cl

Periodista por la Universidad de Chile, magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, y magíster en Marketing por la Facultad de Economía y Negocios de la misma universidad. Actualmente es candidata a doctora en Comunicación en la Universidad de Sevilla.

3. ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE EFECTIVIDAD: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE ANTICIPA EL GRADO DE EFECTIVIDAD PROGRAMÁTICA MEDIANTE UN ALGORITMO DE RIESGO DE LA OFERTA

Teresa Matus
Núcleo Innovación Efectiva en Política Pública (NIepp)
Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-2974-9678
teresamatus@uchile.cl

Doctora en Sociología por la Universidad Cándido Mendes (IUPERJ) y Doctora en Trabajo Social por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciada en Sociología del Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILADES) y Trabajadora Social de la Universidad de Concepción. Es Profesora Titular de la Universidad de Chile y actual Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma institución. Coordinó la reapertura y creación del Departamento de Trabajo Social en la Universidad de Chile. Socia Fundadora de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, coordina el Núcleo de Innovaciones Efectivas en Política Pública (NIepp). Ha publicado una serie de libros y artículos sobre teoría crítica e innovación, y desarrollado una línea de investigación sobre innovación a través de diversos proyectos Fondecyt y Fondef Ideas de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

Adriana Kaulino
Coordinadora del Programa en Historia y Teorías Críticas de los Saberes Psi. Universidad Diego Portales
https://orcid.org/0000-0001-9936-3191
adriana.kaulino@udp.cl

Doctora en Psicología por la Universidad de Chile. Magíster en Psicología Social por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Profesora Asociada de la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales de la que fue Decana entre los años 2008 y 2014. Actualmente coordina el Programa de Historia y Teorías Críticas de los Saberes Psi. Ha publicado artículos sobre Psicología Crítica, Epistemología y Ética de la Psicología y sobre la reconstrucción crítica del concepto de autonomía. Investigadora en el Núcleo de Innovaciones Efectivas en Política Pública (NIepp). Es miembro asociado de las divisiones 24 y 26 de la American Psychological Association (APA) y de la International Society Theoretical Psychology (ISTP). Así como integrante de la European Society for the History of Human Sciences (ESHHS).

Estefania Vilches
Gestora de Redes y ecosistema de innovación
estefania.vilches@uchile.cl

Trabajadora social y Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad por la Universidad de Chile. Articula procesos de transferencia de conocimiento, promoviendo colaboraciones entre instituciones para abordar desafíos sociales complejos. Actualmente, se desempeña como gestora de transferencia del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) de la Universidad de Chile, en el procedimiento de atención sociosanitario del Hospital de la Florida Dra. Eloísa Díaz.

Paulina Rojas
Gestora de Calidad de programas sociales

Ingeniera Comercial Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Magíster en Psicología Comunitaria Universidad de Chile, Diplomada en diseño de servicios, Escuela de diseño Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido directora de proyectos en United Way Chile, Directora de Desarrollo Social en Fundación Colunga. Consultora en Innovación social para instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

4. DIARIO DIGITAL DE USO DEL TIEMPO: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA COMPRENDER LA ORGANIZACIÓN DEL TIEMPO EN LA VIDA COTIDIANA DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS

Alessandra Olivi
Núcleo Milenio LABOFAM
Universidad de Valparaíso
https://orcid.org/0009-0000-6410-2805
alessandra.olivi@uv.cl

Doctora en Antropología social por la Universidad de Sevilla, Magíster en Estudios del Desarrollo de la Escuela Europea de Estudios Avanzados de la Universidad de Pavia, titulada en Historia por la Universidad de Bologna, con especialización en Ciencias Demo-Etno-Antropológicas por la Universidad La Sapienza di Roma, Italia. Actualmente es profesora de la Escuela de Sociología, miembro del Centro Gerópolis y del Centro de Investigación de Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales de la Universidad de Valparaíso y co-directora del Centro Colaborador de la Organización Mundial de la Salud en Ecosistemas Amigables con la Edad.

Julieta Palma
Departamento de Sociología
Núcleo Milenio en Política laboral y Vida Familiar y Colectiva (LABOFAM) Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0003-2443-3858
jpalma@uchile.cl

Doctora en Sociología por la Universidad de Cambridge (Inglaterra), Magíster en Gestión y Políticas Públicas y Socióloga por la Universidad de Chile. Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile e investigadora asociada del Núcleo Milenio LABOFAM. Se desempeña como Investigadora Asociada en el proyecto “Decentering Gender Inequalities” (Proyecto Anillo, ANID) y como Investigadora Responsable del proyecto “Corresponsabilidad comunitaria para la redistribución de los cuidados” (GRADE/IDRC). Sus líneas de investigación abordan el estudio de las desigualdades de género, las relaciones familiares y las políticas públicas, con especial énfasis en la distribución del trabajo doméstico y de cuidados, así como en las desigualdades económicas en América Latina.

Juan Pablo Díaz
Núcleo Milenio LABOFAM, Universidad de Chile
https://orcid.org/0009-0004-4401-9376
juan.diaz.casanueva@ug.uchile.cl

Licenciado en Sociología por la Universidad de Chile e integrante del Núcleo Milenio LABOFAM.

OTROS AUTORES

Teresa Matus Sepúlveda
Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile
https://orcid.org/0000-0002-2974-9678
teresamatus@uchile.cl

Profesora Titular del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile. Doctora en Sociología por IUPERJ y en Trabajo Social por la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Desde 2013 lideró el proyecto de reinstalación del Trabajo Social en la Universidad de Chile. Su línea de investigación se centra en la innovación social aplicada al ámbito público, abordando procesos sociales complejos mediante prototipos de innovación que integran equipos transdisciplinarios, conformados no solo por académicos de distintas facultades y universidades, sino también por profesionales y directivos involucrados en la implementación de estas iniciativas.

Estefania Vilches
Gestora de Redes y ecosistema de innovación
estefania.vilches@uchile.cl

Trabajadora social y Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad por la Universidad de Chile. Articula procesos de transferencia de conocimiento, promoviendo colaboraciones entre instituciones para abordar desafíos sociales complejos. Actualmente, se desempeña como gestora de transferencia del Índice Multidimensional de Efectividad (IME) de la Universidad de Chile, en el procedimiento de atención sociosanitario del Hospital de la Florida Dra. Eloísa Díaz.

Paulina Rojas
Gestora de Calidad de programas sociales

Ingeniera Comercial Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Magíster en Psicología Comunitaria Universidad de Chile, Diplomada en diseño de servicios, Escuela de diseño Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido directora de proyectos en United Way Chile, Directora de Desarrollo Social en Fundación Colunga. Consultora en Innovación social para instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Jesús Santorcuato Muñoz
Gestor de Transferencia
https://orcid.org/0009-0006-9712-2048
jesus.santorcuato@uchile.cl

Sociólogo de la Universidad Diego Portales y tesista del Magíster en Filosofía de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Gestor de Transferencia, Tecnología y Licenciamiento en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y como Especialista en Innovación Pública en el Laboratorio de Gobierno. Ha trabajado en el diseño e implementación de proyectos de innovación y desarrollo de capacidades en instituciones del Estado. Su experiencia combina investigación, metodologías ágiles y diseño de servicios para fortalecer la colaboración entre el Estado, la academia, el sector privado y la sociedad civil.

Carolina Leiva
Asesora de Transferencias

Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Administración Pública de la Universidad de Columbia. Fue coordinadora de alianzas e innovación de la Fábrica de Renca y ha trabajado como consultora de innovación y protección social para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, además de asesorar Ministerios en Brasil, Perú, Uruguay, Barbados, Tunes y Chile en la implementación de programas y políticas sociales.

Beatriz Rahmer
Encargada Innovación Social y Pública de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la U. de Chile
https://orcid.org/0000-0002-4405-9819

Trabajadora Social. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios de Género. Universidad de Chile. Estudiante de PhD en Educación Superior. Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Especialización en Interfaz ciencia/política; incidencia e innovación pública; vinculación con el medio; equidad, inclusión y transición en educación superior; estudios de género; liderazgo e innovación social.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN: EL TIEMPO LENTO DE CHILE 7

I. CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL 29

1. El cambio climático: aprender de la complejidad 33
2. Gestión de riesgos de desastres en Chile: oportunidades para su articulación con la acción climática 47
3. Desarrollo territorial con equidad para Chile: conceptos y propuestas 65

II. POBREZA Y DESIGUALDADES 79

1. Chile frente a una nueva mirada de la pobreza: retos de política pública y perfiles de la población pobre y vulnerable 83
2. Los ingresos de los hogares como un ejercicio especulativo. Una aproximación etnográfica a la opacidad de los ingresos en la vida económica de los hogares con ingresos moderados 105
3. Vulnerabilidad a la pobreza en Chile: hacia una medición oficial y políticas preventivas 121

III. EQUIDAD DE GÉNERO 141

1. Movimiento feminista, género e interseccionalidad en la universidad pública 143
2. De la certificación a la transformación: efectividad e innovación en la institucionalización de género 165

IV. TRABAJO 185

1. Modalidades de trabajo flexibles: síntesis de evidencia para informar el debate y las políticas públicas en Chile 187
2. Hacia un umbral de suficiencia como criterio rector del salario mínimo en Chile 215

V. SEGURIDAD Y REINSERCIÓN SOCIAL 237

1. Crisis carcelaria en Chile: la urgente necesidad de innovar 241
2. Mujeres privadas de libertad en Chile. Educación con perspectiva de género como pilar de la participación y reinserción social 271
3. Desafíos de la reinserción social: acompañamiento post sanción penal 289

VI. SALUD PÚBLICA 303

1. Acelerar el ritmo lento en salud: los “empujones” que necesita la política pública 307
2. Procedimiento de atención sociosanitario del Hospital Eloisa Diaz I. De la Florida 327
3. Atención primaria preparada para las crisis sociosanitarias: como responder a las necesidades de las personas mayores 341
4. Innovando la entrega de información de salud a mujeres migrantes en Chile 365
5. Perspectiva transdisciplinaria y rol de la odontogeriatría en el propósito público 387

VII. EDUCACIÓN 403

1. Ecosistema para la experimentalidad: cruzar la calle hacia alianzas que cultivan futuro en la educación pública 407
2. Meso Innova: impulsando la innovación sistémica desde el nivel intermedio local 423
3. Desarrollo profesional docente en Chile: desafíos y propuestas para un sistema articulado y sostenible 437
4. Creación del primer título profesional de Especialista en Psicología Jurídica en Chile: innovación y necesidad de especialización profesional 453

VIII. INFANCIA Y JUVENTUD 467

1. Participación de la niñez y adolescencia en procesos de política: recomendaciones para la esfera pública 469
2. Orientaciones para el trabajo de reparación de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violación de derechos mientras han estado bajo la tutela del Servicio Nacional de Menores (SENAME) 479
3. El sentido de un Observatorio de Niñez de Fundación Colunga 499

IX. DISPOSITIVOS TRANSVERSALES: LA CAJA DE HERRAMIENTAS DEL CO-LABORATORIO DE INNOVACIÓN CON PROPÓSITO PÚBLICO 515

1. Pensar la implementación desde el diseño: su centralidad en las iniciativas con propósito público 521
2. Inteligencia artificial aplicada a la industria: oportunidades y desafíos para Chile 539
3. Índice multidimensional de efectividad: innovación tecnológica que anticipa el grado de efectividad programática mediante un algoritmo de riesgo de la oferta 553
4. Diario digital de uso del tiempo: innovación tecnológica para comprender la organización del tiempo en la vida cotidiana de las personas trabajadoras 579

SOBRE LOS AUTORES 601

La premisa de *El Tiempo lento de Chile* es mostrar la tardanza nacional en el enfrentamiento de desafíos gravitantes para el país y responder a ella con producción científica. Esto se expresa en un conjunto de *policy brief*, elaborados por investigadores de diversas universidades, instituciones públicas, empresas y fundaciones de la sociedad civil, y reunidos en este libro. Su propósito es aportar evidencias para la toma de decisiones frente a desafíos complejos: cambio climático y desarrollo territorial, pobreza y desigualdades, equidad de género, trabajo, seguridad y reinserción social, educación, salud pública, educación, infancia y juventud. *El Tiempo lento de Chile* también desarrolla una línea de dispositivos transversales que aportan plataformas y herramientas para medir efectividad, el uso del tiempo y la contribución de la inteligencia artificial a la industria.

Este segundo volumen de la serie CLIPP propone un enfoque de innovación donde las brechas y fallas de los sistemas existentes se reconocen como oportunidades de aprendizaje y transformación. La evidencia presentada permite identificar qué funciona, cómo se implementa y en qué contextos, facilitando ajustes precisos que potencien los resultados y permitan actuar como aceleradores del tiempo lento de Chile.

UNIVERSIDAD DE CHILE

Co-lab de INNOVACIÓN con PROPÓSITO PÚBLICO