

Nº 2

INCIDENCIA

IDEAS, DATOS Y PROPUESTAS
PARA APORTAR A LO PÚBLICO

SEPTIEMBRE 2025

01

Población no lectora
durante la última
década: Revisión en
base a datos CASEN

19

Artículos recientes

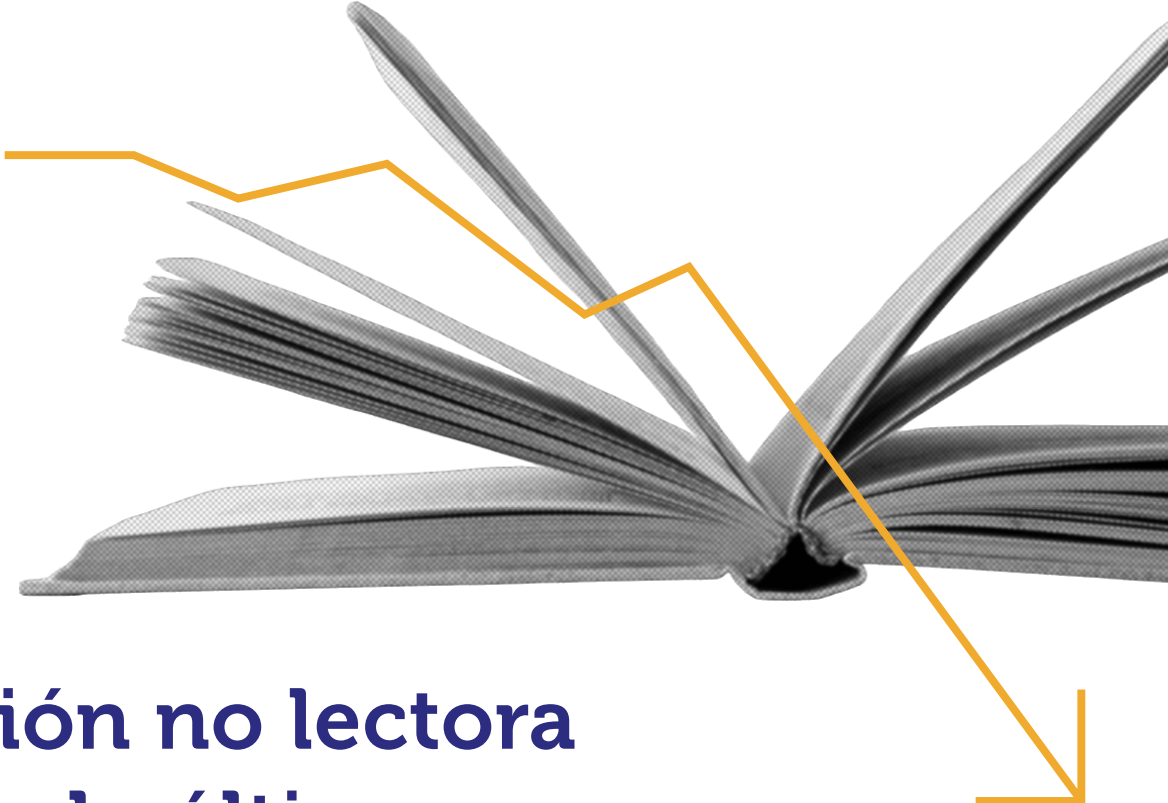
23

Panel de Políticas
Públicas: La UF: entre la
estabilidad y el populismo



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS



Población no lectora durante la última década: Revisión en base a datos CASEN

Escuela de Gobierno UC y Por Un Chile que Lee


**Fabian Ramírez y
Susana Claro**

El siguiente reporte describe la población que se declara como no lectora en Chile según la CASEN 2022 y realiza un seguimiento desde CASEN 2011 en adelante. Se describe la población no lectora según tramo de edad, nivel socioeconómico, género y otros. El objetivo de este documento es entregar información del alfabetismo en Chile para la generación de políticas públicas enfocadas en lograr que todos y todas las personas que habitan en Chile puedan leer comprensivamente. Se estima que la población no lectora en Chile es de 346.090 personas. Aproximadamente la mitad de ellos tienen más de 65 años. No sorprende tanto, si se considera que una alta cobertura educativa en la educación primaria tiene solo cinco décadas en el país. De hecho, en el Censo de 1982 (40 años antes de la Casen 2022) se reportaba que un 6,5 por ciento de las personas entre 25 y 44 años era analfabeta.

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

En el tramo de 15 a 24 años, el 85% de los no lectores presentan alguna condición de larga duración. Tener una condición de larga duración aumenta la probabilidad de no saber leer en Chile, especialmente en los quintiles de menores ingresos, pero se debe destacar que, de los 346.090 no lectores estimados, hay 155.954 (45%) que no presentan ninguna condición de larga duración que pueda dificultar la adquisición de habilidades lectoras. En el tramo etario más joven, esto es entre 15 y 24 años, la población no lectora es mayormente chilena, masculina, urbana y perteneciente a los dos quintiles de menores ingresos.

Introducción y metodología

Las evaluaciones de lectura censales en Chile muestran que menos de la mitad de los estudiantes de 4to básico en 2024 comprenden adecuadamente lo que leen (SIMCE 2024). En niveles más avanzados sólo un tercio de los niños de 6to básico comprenden adecuadamente lo que leen y uno de cada 5 jóvenes de II medio logran este aprendizaje en nivel adecuado. Estos preocupantes resultados son parte frecuente de la discusión pública y revelan desafíos que podríamos llamar de segunda generación. Se ha avanzado en lograr altos niveles de alfabetismo, pero a partir de ellos hay que satisfacer otros objetivos. Con todo, y dado que es menos visible, interesa saber también cómo ha avanzado el alfabetismo en la población adulta. A partir de los 15 años en adelante es posible obtener información sobre la situación lectora con la encuesta CASEN, la cual tiene cobertura nacional y consulta al entrevistado si sabe leer y escribir. Este instrumento tiene además la ventaja de considerar a toda la población mayor de 15 años y no solo a aquellos que participan de las pruebas nacionales. De este modo podemos tener información también de poblaciones que están fuera del sistema escolar.



1/3

de los niños de 6to básico comprenden adecuadamente lo que leen.

1/5

jóvenes de II medio logran este aprendizaje en nivel adecuado.

El presente estudio usa los datos levantados en CASEN 2011 a 2022. Esta información proviene de una muestra representativa de la población mayor de 15 años en Chile, y no contiene una medición de lectura, si no que se basa en el autorreporte de la población encuestada en el siguiente ítem del módulo de educación:

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

¿Sabe leer y escribir? Las respuestas se codifican en las siguientes categorías

1. Sí, lee y escribe
2. No, sólo lee
3. No, sólo escribe
4. No, ninguno

A continuación, se analiza la evolución de las personas que indicaron las alternativas 3 o 4 (solo escribe o no lee ni escribe) en las encuestas CASEN 2011, 2013, 2015, 2017 y 2022. Si bien existe también una aplicación CASEN 2020, en dicha versión no se hizo esta pregunta.

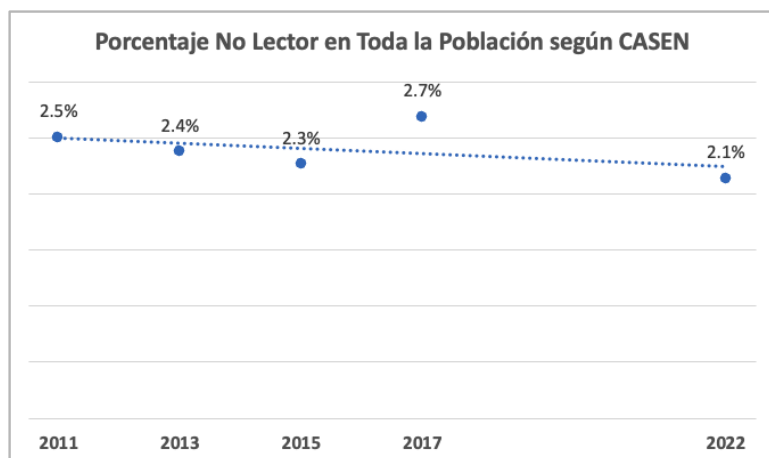
Resultados: Población no lectora en Chile

I. Nivel nacional

A nivel nacional la población de 15 años o más, representada por la encuesta CASEN, corresponde a 16.146.333 personas. De estas, se estima que 346.090 personas no saben leer, es decir un 2,14 por ciento de la muestra declara que no sabe leer. En el Anexo 3 (Tabla A1) puede verse el detalle por región.

La proporción de la población no lectora ha ido disminuyendo en cada medición. La excepción fue 2017, pero, a pesar de la pandemia, se retomó la tendencia a la baja en 2022. Esta es la proporción de no lectores a nivel nacional más baja para los años revisados (Figura 1).

Figura 1. Porcentaje estimado de personas que declara no saber leer cada año, según CASEN





INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

II. Diferencias de género en la población no lectora

La proporción de hombres que no sabe leer es prácticamente igual a la de las mujeres (2.19% vs. 2.10%). (Ver Tabla 1.) En la última medición se ha encontrado la brecha más baja entre hombres y mujeres dentro del periodo analizado. El índice de paridad de género correspondiente a la cantidad de no lectores es 1, porque hay una cantidad similar de hombres y mujeres que declaran no leer.

Tabla 1: Proporción y cantidad estimada de no lectores en Chile por año y sexo según CASEN.

Sexo	2011	2013	2015	2017	2022
Hombre	156.728 (2,37%)	162.253 (2,38%)	153.181 (2,19%)	194.074 (2,67%)	173.031 (2,19%)
Mujer	185.559 (2,66%)	170.527 (2,38%)	172.379 (2,34%)	205.357 (2,70%)	173.059 (2,10%)
Total	342.287 (2,52%)	332.780 (2,38%)	325.560 (2,27%)	399.431 (2,69%)	346.090 (2,14%)
Índice de paridad	1,18	1,05	1,13	1,06	1,00

III. Diferencias de edad en población no lectora

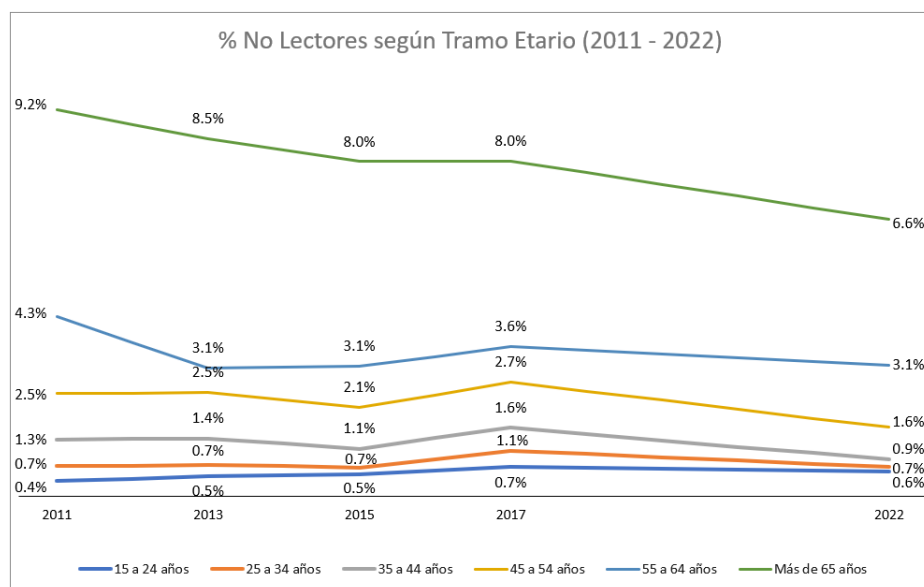
La proporción de no lectores aumenta con la edad llegando a 6,59% para los adultos mayores de 65 años (171.590 personas). Es un fenómeno esperable asociado al aumento en la escolaridad que ha existido en Chile en el tiempo.

Entre los jóvenes de 15 a 24 años, existen 15.056 no lectores, correspondiendo al 0,58% de este grupo (Ver Tabla 2 y Figura 2)

En 2022, se estima que todos los tramos etarios tuvieron un porcentaje de población no lectora menor que en la medición anterior. Sin embargo, la tendencia en el tiempo muestra un quiebre. En efecto, entre 2011 y 2022 aumentó la población no lectora en el tramo entre 15 y 24 años desde un 0.46 a un 0.58 por ciento. En contraste, en el resto de los tramos etarios esta proporción disminuyó (Ver Figura 3 y Tabla 2).

En términos generales, los no lectores jóvenes (entre 15 y 24 años) se encuentran en un 82,7% en áreas urbanas (Tabla A2 en anexo), 89,5% se ubica en los tres quintiles de ingreso más bajos (Tabla A3), 96,6% tiene nacionalidad chilena y 62,8% son hombres.

Figura 2: Porcentajes de no lectores por tramo etario en el tiempo



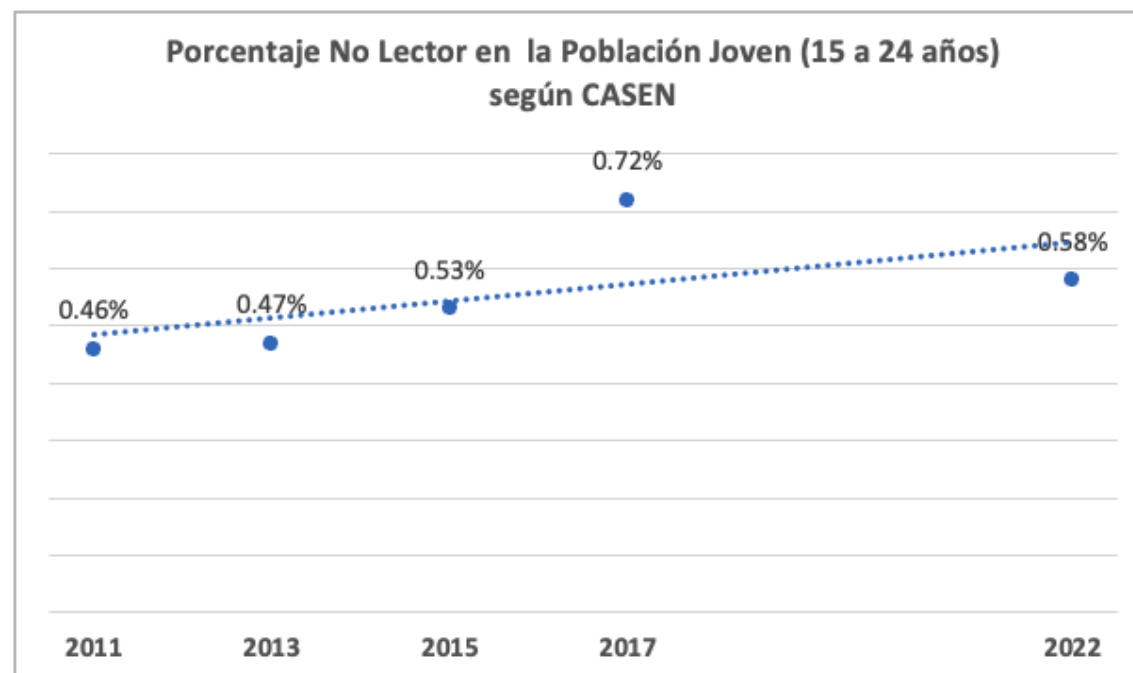
INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Tabla 2: Porcentaje de no lectores en Chile por tramo etario y año según CASEN

Tramo edad	2011	2013	2015	2017	2022	No Lect 2022
15 a 24 años	0,46%	0,47%	0,53%	0,72%	0,58%	15.056
25 a 34 años	0,77%	0,75%	0,68%	1,11%	0,69%	22.591
35 a 44 años	1,29%	1,41%	1,13%	1,70%	0,88%	25.234
45 a 54 años	2,39%	2,46%	2,09%	2,78%	1,64%	41.837
55 a 64 años	4,09%	3,07%	3,06%	3,63%	3,12%	69.782
Más de 65 años	8,74%	8,42%	7,88%	7,93%	6,59%	171.590
Total	2,61%	2,55%	2,42%	2,93%	2,14%	346.090

Figura 3: Detalle de la población no lectora en el tramo etario joven (entre 15 y 24 años)



IV. Brechas socioeconómicas

La comparación en el porcentaje de no lectores según quintil de ingresos (Figura 4) nos muestra que todos los quintiles presentaron una baja desde la situación prepandemia.

Los quintiles más pobres son los que tienen una mayor proporción de población que no sabe leer, ocho veces más alta que la de los dos quintiles de mayores ingresos, y el doble que los quintiles medios.

Figura 4: Porcentaje de no lectores por quintil socioeconómico y año

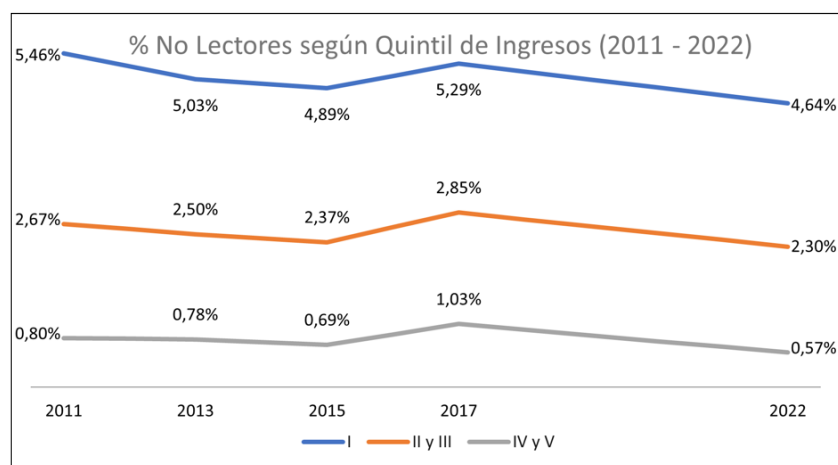
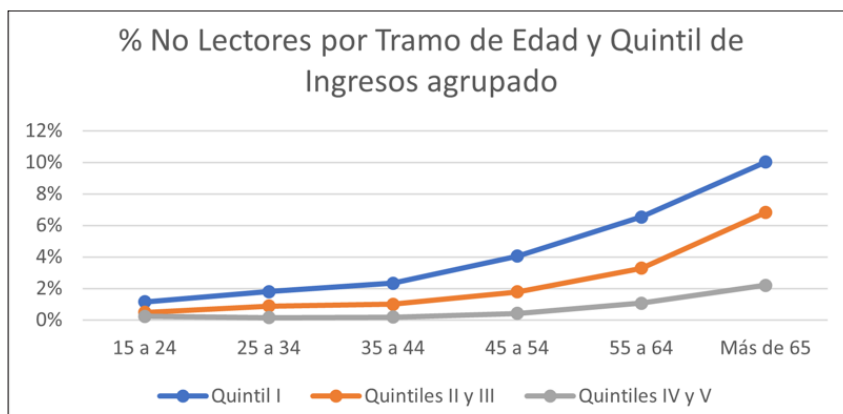


Figura 5: Porcentaje de No Lectores por tramo de edad y quintil de ingreso agrupado, año 2022



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Al observar las diferencias socioeconómicas por edad vemos que las principales brechas entre quintiles se encuentran en la población adulta (en especial en el tramo de más de 65 años, donde hay 5,2 veces más no lectores en el primer quintil que en los quintiles IV y V). Sin embargo, la brecha ya existe entre los jóvenes, donde los no lectores del primer quintil son 4,5 veces más que en los quintiles IV y V. (Ver Figura 5 y detalle en Tabla A3 de Anexo.)

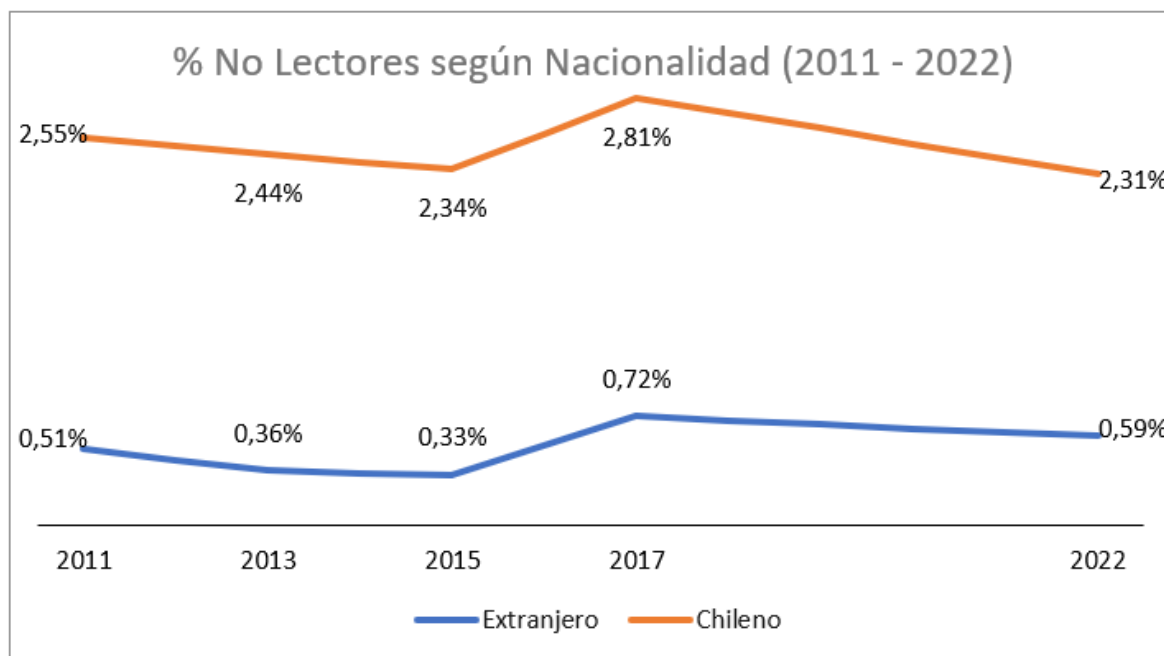
El quintil de ingresos inferior agrupa a más de siete mil no lectores jóvenes (entre 15 y 24 años), los que corresponden a casi la mitad del total de no lectores jóvenes (47,9%).

V. No lectores según nacionalidad

Si se compara a los chilenos y extranjeros, se observa que los extranjeros presentan una tasa de analfabetismo mucho menor a la de los chilenos (0.59% vs 2.31%). (Ver Figura 6.)



Figura 5: Porcentaje de No Lectores por tramo de edad y quintil de ingreso agrupado, año 2022



NOTA: Aquellos que indicaron contar con ambos tipos de nacionalidades (chilena y otra extranjera) fueron clasificados como extranjeros, en su mayor parte corresponden a extranjeros que obtuvieron nacionalidad chilena.


85%

La proporción de personas con condiciones de larga duración es alta en la población no lectora, especialmente en el tramo de edad más joven (15 a 24 años).

VI. Jóvenes no lectores según condición de larga duración

La proporción de personas con condiciones de larga duración es alta en la población no lectora (55% en promedio, Tabla 3), especialmente en el tramo de edad más joven (15 a 24 años), donde es 85%. Por su parte, la población entre 55 y 64 es la que presenta el menor porcentaje de no lectores con condiciones de larga duración (41%), seguramente porque aquí se agrega la poca o nula escolaridad de una parte relevante de este grupo demográfico (Tabla 3).

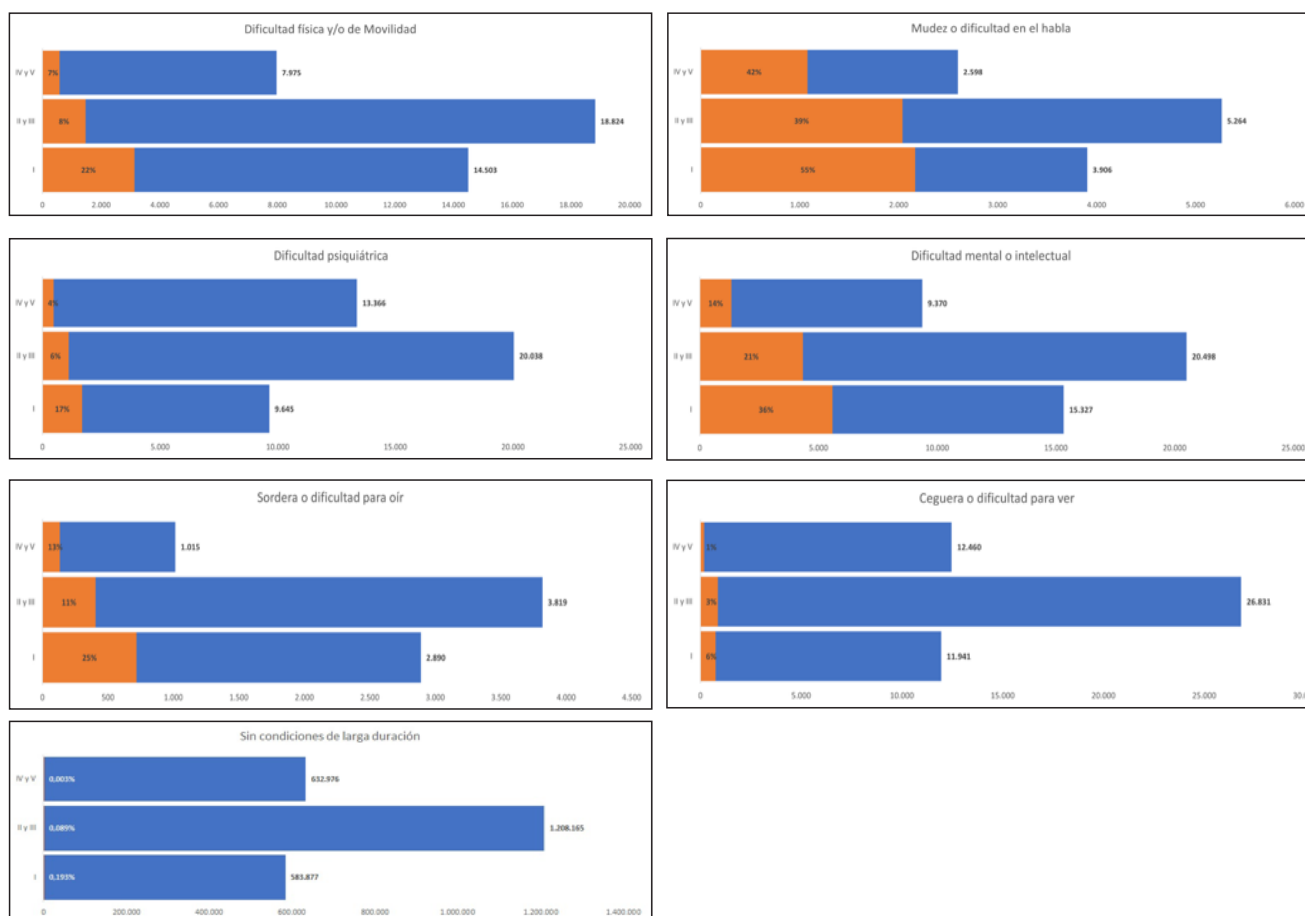
Al observar no lectores con condición de larga duración por quintil se observa alta desigualdad. En primer lugar, la proporción de personas con condición de larga duración es el doble en el quintil más pobre (21%) que en los dos quintiles superiores (10%). Sumado a esto, tener una condición de larga duración en el quintil de menor ingreso aumenta fuertemente la probabilidad de no saber leer. En los dos quintiles superiores, solo tres por ciento de la población con condiciones de larga duración declara no leer. En contraste, en el quintil de menor ingreso, el trece por ciento declara no leer. Si consideramos que la mitad de la población lectora tiene alguna condición de larga duración, se levanta la necesidad de diseñar políticas públicas de desarrollo lector enfocadas en esta población especialmente en quintiles de bajos ingresos (Tabla A5 en Anexo).

La siguiente serie de gráficos se enfoca en la población joven, dado que casi toda la población no lectora de este tramo tiene una o más condiciones de larga duración. Se aprecia que el quintil de ingreso más bajo cuenta con una mayor proporción de jóvenes con condición de larga duración y también registra la mayor probabilidad de ser no lectora, con proporciones similares a las observadas en todos los tramos de edad. Esto es especialmente notorio en jóvenes con alguna dificultad física o de movilidad, dificultad psiquiátrica y ceguera o dificultad para ver.

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Figura 7: Cantidad de jóvenes (15 a 24 años) con condición de larga duración (azul) y porcentaje de no lectores respectivo (rojo), según quintil de ingreso agrupado y condición específica según tipo de condición de larga duración por quintil de ingreso



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Tabla 3: Presencia de condición de larga duración entre población no lectora en Chile por tramo etario según CASEN

Tramo de edad	¿Tiene condición de larga duración? (solo población no lectora)			% con condición de larga duración entre no lectores
	Sí	No	Total No Lectores	
15-24	12.832	2.224	15.056	85%
25-34	14.912	7.679	22.591	66%
35-44	13.749	11.485	25.234	54%
45-54	20.428	21.409	41.837	49%
55-64	28.923	40.859	69.782	41%
65+	99.292	72.298	171.590	58%
Total	190.136	155.954	346.090	55%

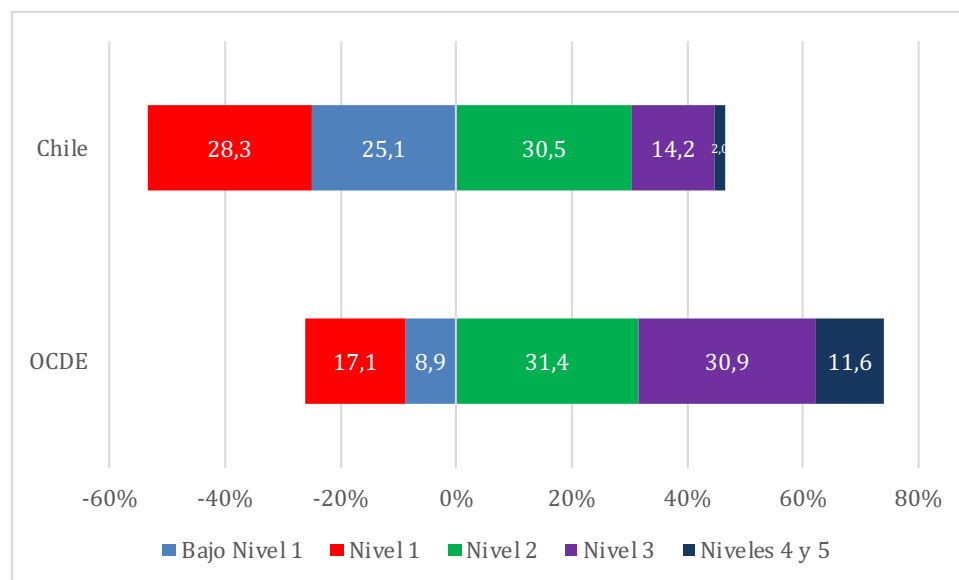
VII. Discusión y nuevos desafíos

La proporción de la población no lectora alcanza ya niveles similares a los que se encuentran en países desarrollados, pero en varios de ellos las proporciones fluctúan en torno a un uno por ciento, menos de la mitad que en Chile. Hay, entonces, espacio para bajar aún más los niveles de población no lectora.

Una diferencia relevante con esos países es que, en ellos, las condiciones de larga duración parecen influir menos en la posibilidad de que no se desarrolle la capacidad de leer. En Chile se observa que la población con condiciones de larga duración en grupos de ingresos bajos, la proporción de no lectores es 1.6 veces mayor al promedio nacional, y 4.2 más que si hubieran estado en el grupo de mayor ingreso. La proporción y distribución de no lectores en países desarrollados se parece más a la que se observa en Chile para el grupo de mayores ingresos (Figura N. 7). Acercar las oportunidades de aprender a leer para toda la población en Chile requiere apoyos especiales, imperfectamente desarrollados en las políticas educativas actuales.

Pero la alfabetización, hay que reconocerlo, es cada vez más un estándar mínimo que debe ser satisfecho en la sociedad moderna. Dicho eso, no se puede ol-

Figura 8: Distribución de la población de 16 a 64 años por nivel de competencia lectora.
Fuente: OCDE, 2024, PIAAC, segundo ciclo.



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

vidar que, según UNESCO, casi 750 millones de personas no son capaces de leer en todo el mundo. Con todo, la figura N. 8 da cuenta de los nuevos desafíos que tiene un país como el nuestro en esta materia. Ahí se muestra la proporción de la población en Chile por nivel de competencia lectora en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencia de Adultos (PIAAC) desarrollado por la OCDE. Los textos que deben comprenderse en el nivel 1 son cortos y no tienen distractores. Las tareas que deben realizarse son muy simples e involucran preguntas guiadas y un único paso para arribar a la respuesta. Es un nivel muy básico. Por ello es reportada en la parte negativa de la escala, sugiriendo insuficiencia para el mundo actual. El contraste con el promedio simple de la OCDE es evidente, pero más preocupante resulta que un 53 por ciento de los residentes en el territorio nacional tengan un nivel insatisfactorio en esta competencia tan fundamental para la vida laboral y personal.

La tabla N. 4 sugiere que estos resultados, tan insuficientes, no son únicamente consecuencia de la menor escolaridad de nuestra población. En efecto, al analizar por escolaridad se aprecian brechas significativas (los resultados están en una escala de 0 a 500 con una desviación estándar en torno a 50), particularmente para quienes solo tienen educación secundaria. En la educación terciaria son algo más acotados. Las brechas no desaparecen al disminuir la edad, pero se van acotando. Aquí seguramente influye el hecho de que se han acelerado los niveles de escolaridad en Chile. Constituye un gran desafío, entonces, no solo asegurar una mayor población que lee en grupos específicos de la población que aquí se han detectado, sino también velar por aumentar las competencias lectoras de manera relativamente generalizada.



Tabla 4: Resultados en competencia lectora para distintos grupos demográficos.

Fuente: OCDE, 2024, PIAAC, segundo ciclo.

	Secundaria Superior	Terciaria
OCDE	250,0	282,7
Chile	210,2	249,2

a) Por nivel educacional

	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64
OCDE	270,7	271,7	264,8	256,3	241,2
Chile	241,9	237,6	218,8	205,9	180,9

b) Por grupo de edad

VIII. Conclusión

Se ha reducido levemente la proporción de personas mayores de 15 años que declara no saber leer en Chile a un 2.1% de esta población en 2022.

La proporción de población no lectora es mayor mientras más alto el rango etario, menor sector socioeconómico y se concentra principalmente en la población nacida en Chile (no extranjera). Sin embargo, se estima que aún hay más de 15 mil jóvenes, entre 15 y 24 años, que declaran no saber leer.

Al analizar a la población no lectora en su conjunto, 55% de estos tienen alguna condición de larga duración. Entre los jóvenes no lectores esta proporción es más de 80%, sugiriendo que gran parte del desafío en las nuevas generaciones está ligado a la presencia de condiciones de larga duración. Sin embargo, independiente de la condición, los jóvenes en quintiles de mayores ingresos tienen mayor probabilidad de saber leer a pesar de estas condiciones. Tener una condición de larga duración aumenta la probabilidad de no saber leer desproporcionadamente más en los quintiles de menores ingresos. Esta brecha puede abordarse con políticas educativas específicas y con foco en estos grupos, especialmente desde la primera infancia.

Por otro lado, se debe destacar que, de los 346.090 no lectores estimados en Chile, hay 155.954 (45%) que no presentan ninguna condición de larga duración que pueda dificultar la adquisición de habilidades lectoras. Hay una historia de baja escolaridad que puede explicar esta realidad y que podría abordarse con políticas de alfabetización a adultos.

Al mismo tiempo, junto con la caída observada en la población que no lee emerge una preocupación sobre las competencias lectoras. Tener a toda la población leyendo es apenas un primer paso en un desafío mayor que es asegurar a toda la población competencias lectoras suficientes para comprender y poder desenvolverse apropiadamente en el mundo actual.

Anexo: Información complementaria

Tabla A1 Porcentaje no lector en 2022 por región y tramo de edad.

Región	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	Más de 65 años	Total
Arica y Parinacota	0,63%	0,85%	0,69%	0,77%	1,33%	3,76%	1,27%
Tarapacá	0,83%	0,96%	0,77%	0,16%	1,79%	3,10%	1,14%
Antofagasta	0,69%	0,55%	0,74%	0,73%	1,64%	2,94%	1,08%
Atacama	0,59%	0,98%	0,65%	1,91%	1,67%	5,18%	1,72%
Coquimbo	0,64%	0,82%	1,51%	1,52%	3,12%	6,67%	2,37%
Valparaíso	0,60%	0,71%	0,64%	1,59%	1,69%	4,33%	1,64%
Metrop. de Santiago	0,61%	0,54%	0,51%	0,73%	2,30%	4,03%	1,31%
Lib. Gral. B. O'Higgins	0,55%	1,02%	1,57%	2,17%	5,68%	10,72%	3,67%
Maule	0,41%	1,37%	1,41%	2,71%	6,25%	12,49%	4,12%
Ñuble	0,52%	0,84%	2,53%	4,78%	5,27%	11,57%	4,56%
Biobío	0,51%	0,71%	1,19%	2,80%	3,49%	7,93%	2,75%
La Araucanía	0,60%	0,81%	1,57%	2,71%	4,36%	11,15%	3,61%
Los Lagos	0,51%	0,58%	0,99%	3,11%	4,78%	10,85%	3,49%
Los Ríos	0,47%	0,81%	1,21%	3,16%	3,36%	9,66%	3,16%
Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	0,18%	0,44%	2,14%	1,48%	3,75%	8,56%	2,45%
Magallanes y Antártica Chilena	0,47%	0,25%	0,61%	1,94%	1,78%	5,27%	1,67%
Total	0,58%	0,69%	0,87%	1,64%	3,12%	6,59%	2,14%

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Tabla A2 Porcentaje no lector en 2022 estimado por tramo de edad y área geográfica.

Tramo de edad	Urbano		Rural		Total	
	Población no lectora estimada	% no lector estimado	Población no lectora estimada	% no lector estimado	Población no lectora estimada	% no lector estimado
15 a 24 años	12.455	0,53%	2.601	0,99%	15.056	0,58%
25 a 34 años	19.302	0,64%	3.289	1,19%	22.591	0,69%
35 a 44 años	18.270	0,70%	6.964	2,58%	25.234	0,87%
45 a 54 años	28.960	1,31%	12.877	3,85%	41.837	1,64%
55 a 64 años	46.425	2,42%	23.357	7,25%	69.782	3,12%
Más de 65 años	112.540	5,09%	59.050	15,06%	171.590	6,59%
Total	237.952	1,67%	108.138	5,82%	346.090	2,14%

Tabla A3: Población no lectora estimada y porcentaje respectivo dentro de la población de dicho tramo por quintil de ingreso agrupado y tramo de edad.

Tramo	Detalle	15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	Más de 65	Total
Quintil I	Población no lectora estimada	7.207	8.649	11.418	17.897	27.967	76.960	150.098
	% no lector estimado	1,14%	1,81%	2,33%	4,05%	6,52%	10,02%	4,64%
Quintiles II y III	Población no lectora estimada	6.261	11.742	11.611	19.844	33.137	80.091	101.455
	% no lector estimado	0,49%	0,88%	1,00%	1,77%	3,28%	6,81%	2,84%
Quintiles IV y V	Población no lectora estimada	1.588	2.200	2.205	4.063	8.477	14.496	61.231
	% no lector estimado	0,24%	0,15%	0,18%	0,41%	1,07%	2,20%	1,74%
Total	Población no lectora estimada	15.056	22.591	25.234	41.804	69.581	171.547	345.813
	% no lector estimado	0,58%	0,69%	0,87%	1,64%	3,12%	6,59%	2,14%

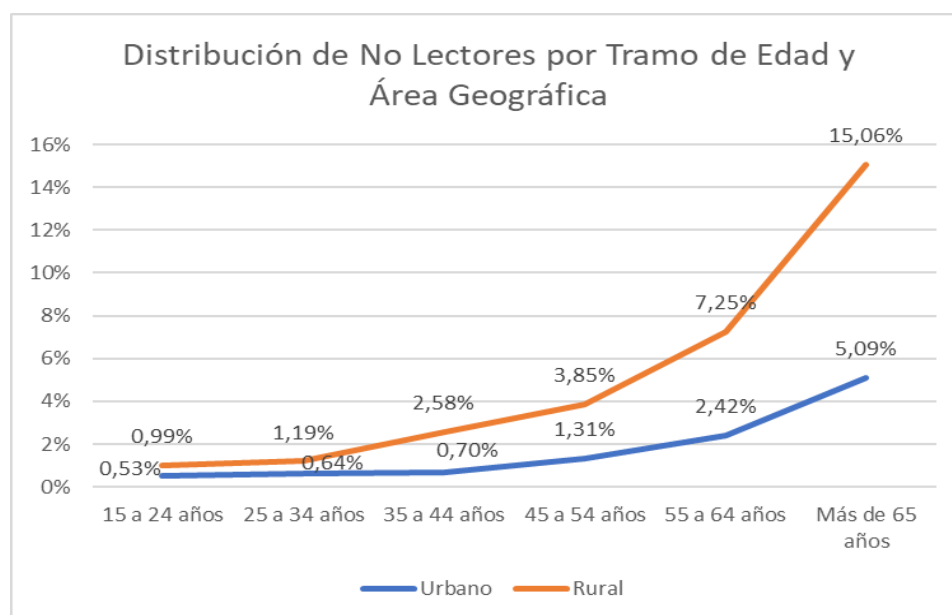
INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Tabla A4 Porcentaje no lector en 2022 estimado por tramo de edad y área geográfica.

Tramo de edad	Urbano		Rural		Total	
	Población no lectora estimada	% no lector estimado	Población no lectora estimada	% no lector estimado	Población no lectora estimada	% no lector estimado
15 a 24 años	12.455	0,53%	2.601	0,99%	15.056	0,58%
25 a 34 años	19.302	0,64%	3.289	1,19%	22.591	0,69%
35 a 44 años	18.270	0,70%	6.964	2,58%	25.234	0,87%
45 a 54 años	28.960	1,31%	12.877	3,85%	41.837	1,64%
55 a 64 años	46.425	2,42%	23.357	7,25%	69.782	3,12%
Más de 65 años	112.540	5,09%	59.050	15,06%	171.590	6,59%
Total	237.952	1,67%	108.138	5,82%	346.090	2,14%

Figura A4: Porcentaje de no lectores en 2022 por área geográfica y tramo de edad



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Tabla A5 Distribución de población no lectora y con condición de larga duración por quintil de ingresos.

		población con condicion de larga duración	Total poblacion	% con condicion
Quintil 1	total	687062	3235718	21%
	no lector	86544	150098	58%
	% no lector	<u>12.6%</u>	<u>4.6%</u>	
Quintil 2 y 3	total	1066784	7085443	15%
	no lector	86225	162686	53%
	% no lector	<u>8.1%</u>	<u>2.3%</u>	
Quintil 4 y 5	total	584828	5811322	10%
	no lector	17291	33029	52%
	% no lector	<u>3.0%</u>	<u>0.6%</u>	
Total	total	2338674	16132483	14%
	no lector	190060	345813	55%
	% no lector	<u>8.1%</u>	<u>2.1%</u>	

ARTÍCULO RECIENTE

Derecho urbanístico y exclusión social

Diego Gil

Profesor Asociado
de la Escuela de
Gobierno, UC.

Nicolás Bucarey

Abogado, UC.
Máster en
Derecho, U. de
Toronto.

En la mayoría de las ciudades del país, los factores socioeconómicos inciden significativamente en cómo las personas se distribuyen a lo largo del territorio. La segregación social urbana es, en parte, el resultado de las preferencias habitacionales de las personas expresadas dentro de las dinámicas del mercado urbano. Sin embargo, la segregación también tiene un importante componente institucional. El artículo examina la relación entre el derecho urbanístico y los procesos de exclusión social que se producen en zonas urbanas. En general, esto ocurriría a través de las reglas que definen el uso del suelo urbano y la implementación que de ellas hacen los principales operadores jurídicos. En particular, el derecho urbanístico al definir usos, alturas, densidades, entre otros estándares, influye en cómo los individuos se localizan en una ciudad, afectando significativamente las preferencias habitacionales de quienes viven o quieren vivir en una ciudad.

El artículo plantea que los instrumentos del derecho urbanístico, si son utilizados de modo excluyente, pueden impedir la construcción de viviendas sociales en comunas de ingresos medios y altos a través del encarecimiento de los proyectos, por ejemplo, evitando todo aumento de densidades en los planes reguladores. Hay tres casos emblemáticos en años recientes en los que esfuerzos de estas características se han realizado para evitar la construcción de viviendas sociales – Peñalolén, Maipú, Las Condes/Vitacura-. En todos ellos grupos de vecinos se opusieron activamente para evitar esa posibilidad a través de definir, promover o impedir modificaciones urbanísticas que posibilitaran su construcción. También, al dejar sin efecto operaciones que podían realizar municipios para posibilitar una solución habitacional específica.

La segregación social urbana es, en parte, el resultado de las preferencias habitacionales de las personas expresadas dentro de las dinámicas del mercado urbano.

En estos tres casos se avanzó, a pesar de toda la oposición, en el logro de soluciones que permitían la construcción de viviendas sociales. Pero de ahí sería erróneo asumir que el marco institucional permite al final del día resolver las tensiones involucradas. En efecto, si algo demuestran los casos es el enorme riesgo que significa intentar soluciones de esta naturaleza al interior de comunas que están predispuestas, por distintas razones, a evitar en ellas la construcción de viviendas sociales. Hay, al menos, tres elementos institucionales que explican ese elevado riesgo. En primer lugar, los vecinos suelen transformarse en un grupo de interés con capacidades de movilizar recursos y que amparados en el derecho urbanístico promueven el status quo en materia de planes reguladores o en servicios comunitarios.

Un segundo elemento es que el diseño urbanístico está muy influido por las autoridades locales exacerbando la capacidad de influencia de los vecinos del lugar. Un diseño más impersonal y alejado de la autoridad local sería más amistoso con las reformas que pueden promover la integración social. Por último, la elección democrática de las autoridades locales hace más complejo que prime en su visión el interés general que no siempre va de la mano del interés local. La autoridad central puede intentar mediar para compatibilizar ambos intereses, pero su poder efectivo, salvo casos puntuales, es acotado. Esta realidad en un contexto donde la integración siga siendo necesaria y donde la política urbana carece aún de las herramientas para coordinar los distintos intereses sigue siendo una asignatura pendiente. El problema solo puede crecer como lo demuestran las dificultades para terminar con los campamentos, producir soluciones habitacionales atractivas para los sectores más vulnerables y garantizar barrios seguros.



ARTÍCULO RECIENTE

Polarización afectiva y erosión democrática

Mariana Chudnovsky

Profesora
Asociada de
la Escuela de
Gobierno, UC.

José Carlos Fernández

Food and
Agriculture
Organization
of the United
Nations

La polarización afectiva, típicamente caracterizada por una lógica de “nosotros contra ellos” ha demostrado ser un riesgo para la estabilidad democrática. En general, se ha asumido que ese fenómeno tiene su origen en identidades sociales fuertes entrelazadas con partidos políticos. Sin embargo, en América Latina hay alguna evidencia de que ha aumentado la polarización afectiva y ello ha ocurrido a pesar de que suelen prevalecer múltiples partidos que se caracterizan por ser más bien débiles. Esta realidad obliga a repensar los orígenes de la polarización en nuestra región y cómo ella afecta las percepciones respecto de la democracia. Para indagar este asunto, se analiza el caso de Chile, caracterizado por una identificación de la población con partidos o coaliciones políticas especialmente baja.

Se aborda, en particular, el caso del plebiscito de septiembre de 2022 en el cual los votantes debían aprobar o rechazar un texto constitucional redactado por una Convención Constitucional. En ese momento la confianza en los partidos y la identificación con ellos estaban en niveles mínimos. Adicionalmente, por diversas razones, las posiciones partidarias respecto del plebiscito estaban diluidas. Al mismo tiempo, el eje izquierda-derecha no clasificaba a la población con la claridad de antaño y tampoco lograba ese efecto el clivaje que había generado el plebiscito de 1988 que puso término a la dictadura. Por último, tampoco la política chilena se caracterizaba por estar alineada en torno a factores religiosos o personalistas. El grupo prevalente en ese momento estaba conformado por personas apolíticas y que más bien estaban desconectadas de la política. Por ello, no estaba para nada claro quiénes eran “nosotros” y quiénes “ellos”.

Los resultados obtenidos sugieren que en el 85 por ciento de la muestra que tenía decidido su voto, usando las mediciones habituales, el índice de polarización afectiva sube significativamente, así como la animosidad hacia el grupo que tenía una inclinación distinta.

Para activar polarización se realizó un experimento por medio de una encuesta en la que inicialmente se preguntó por la intención de voto en el plebiscito y luego se indagó por características (al menos tres) que disgustaban al encuestado respecto de las personas que votaban por la otra alternativa (hay que recordar que había solo dos opciones en el voto). Como es habitual en estos estudios, se incluyó un grupo de control al que se le hizo una pregunta sobre los aspectos (al menos tres) que le molestaban en un llamado que ofrecía un producto o servicio. Ambos grupos fueron elegidos aleatoriamente y la encuesta se realizó dos semanas antes del plebiscito mencionado.

Los resultados obtenidos sugieren que en el 85 por ciento de la muestra que tenía decidido su voto, usando las mediciones habituales, el índice de polarización afectiva sube significativamente, así como la animosidad hacia el grupo que tenía una inclinación distinta. Es especialmente interesante que, más allá de la importancia de este plebiscito, una división reciente, aun en un contexto de identidades partidarias débiles, puede producir altos niveles de polarización afectiva.

El experimento realizado muestra también evidencia causal de que la polarización afectiva debilita el compromiso de los ciudadanos con la democracia como forma de gobierno. El efecto que se encuentra es una erosión de normas democráticas abstractas y no responde solo a una cuestión utilitaria como sería el caso del apoyo a un candidato poco democrático porque es el único que se acerca a las posiciones ideológicas del votante. Este fenómeno, por tanto, requiere mucha atención.

INCIDENCIA

PANEL DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS



La UF: entre la estabilidad y el populismo

La reciente consulta del Panel de Políticas Públicas (Panel PP) puso sobre la mesa una idea con gran impacto potencial en la economía chilena: ¿debería eliminarse la UF en créditos hipotecarios y en contratos de salud y educación, como aprobó recientemente la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados? La reacción fue categórica. De los 35 participantes, un 65% se declaró muy en desacuerdo y un 27% en desacuerdo, sumando un 92% de rechazo a la sola idea de evaluar la medida. Apenas un 4% apoyó la propuesta. La convicción también fue notable: el 94% dijo estar seguro o muy seguro de su posición.

El desacuerdo es aún más evidente entre los economistas (promedio de 1.2 en una escala donde 1 es muy en desacuerdo), frente a 1.7 entre los no economistas. También hubo diferencias políticas: mientras la centro-derecha mostró un rechazo casi absoluto (1.2), la centroizquierda fue algo más matizada (1.8), aunque igualmente contraria. ¿Por qué tanto consenso? Porque la UF ha sido una pieza central en el desarrollo del mercado de capitales chileno. Indexada diariamente a la inflación, ha permitido eliminar la incertidumbre inflacionaria de contratos de mediano y largo plazo. Esto se traduce en menores tasas de interés, mayor acceso al crédito hipotecario y estabilidad en los mercados financieros. Robert Shiller, Premio Nobel de Economía, citado por un panelista, llegó a decir que la UF “es una excelente idea que debería ser imitada en todo el mundo”.

Una de las claves de su éxito radica en la consistencia: desde fines de los años setenta, cuando se instauró la fórmula de ajuste diario según el IPC, su definición nunca ha sido modificada. En momentos de alta inflación no faltaron presiones para excluir ciertos precios que “subían demasiado” y supuestamente distorsionaban la UF. Sin embargo, autoridades económicas de distintos signos resistieron esas tentaciones, preservando la credibilidad del instrumento frente a impulsos populistas. Esa disciplina ha dado a la UF la estabilidad que hoy se reconoce.

Eliminarla, en cambio, trasladaría el riesgo inflacionario directamente a los deudores, encareciendo los créditos y reduciendo su disponibilidad, en especial para los hogares de menores ingresos. Como señalaron varios panelistas, “la UF no genera inflación, solo la refleja, como un termómetro la temperatura”. Su ventaja está en la transparencia y en que evita que los contratos incorporen una “prima inflacionaria” que terminaría pagando el consumidor. No sorprende entonces que más de un experto calificara la propuesta aprobada en la Comisión de Economía como “populista” y de graves consecuencias.

Como señalaron varios panelistas, “la UF no genera inflación, solo la refleja, como un termómetro la temperatura”. Su ventaja está en la transparencia y en que evita que los contratos incorporen una “prima inflacionaria” que terminaría pagando el consumidor.

Dicho esto, algunos matices son relevantes. En salud, ciertos contratos estipulan pagos en “UF más algo”, lo que puede generar confusión. Sin embargo, hoy la autoridad pública supervisa que los costos efectivos no superen umbrales vinculados al aumento real de los servicios médicos. En educación, en tanto, no todas las instituciones usan la UF: muchas fijan sus aranceles en pesos, lo que amplía las opciones disponibles para las familias y da espacio a la competencia entre modelos de determinación de precios. En definitiva, el Panel PP envía un mensaje claro: la UF es un instrumento esencial para la estabilidad financiera y el acceso al crédito de largo plazo en Chile. Descartarla sería un error histórico. Lo razonable, en cambio, es revisar sus usos sectoriales, corrigiendo excesos, pero preservando un mecanismo que ha dado solidez al sistema financiero y que hoy, más que nunca, debiera cuidarse de tentaciones populistas. Al final, la experiencia chilena demuestra que la disciplina y la consistencia en el diseño de políticas pueden marcar la diferencia entre estabilidad y retroceso.



ESCUELA DE GOBIERNO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

f **ig** **tw**
@gobiernouc

in
Escuela de Gobierno UC