

Nº 4

INCIDENCIA

IDEAS, DATOS Y PROPUESTAS
PARA APORTAR A LO PÚBLICO

DICIEMBRE 2025

01

Consideraciones sobre
el desempleo ilustrado

14

Enfrentar la
delincuencia: Consejos
del mundo académico

20

Panel de Políticas
Públicas: ¿Cómo enfrentar
la nueva realidad de los
campamentos?



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

Consideraciones sobre el desempleo ilustrado

Por Harald Beyer

1. Introducción

Las mayores tasas de desempleo del último tiempo han puesto el foco en lo que se ha dado en llamar cesantía ilustrada. Ésta es la que se observa entre los grupos que han completado su educación terciaria. En parte, esta preocupación es consecuencia de que este grupo tiene una participación cada vez más importante en la fuerza de trabajo como consecuencia de la creciente cobertura en educación superior. En efecto, si en 2010 la proporción de la fuerza de trabajo con educación superior alcanzaba un 22,1 por ciento en la última medición disponible (trimestre agosto-octubre 2025) se empujaba a un 42 por ciento, es decir prácticamente se ha duplicado en tres lustros. Se especula, entonces, que el mayor desempleo que se observa en el país respecto de años anteriores también tiene en este grupo un impacto. En estas líneas se mira más detalladamente este fenómeno. La evi-

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

dencia que emerge es mixta, aunque es difícil argumentar que el desempleo ilustrado se encuentra en una situación crítica. Por ejemplo, en 2024 el desempleo para los graduados de la educación superior fue de un 7 por ciento (un 6,8 por ciento si se considera solo a los graduados universitarios), mientras que para el promedio de la economía alcanzó un 8,5 por ciento. A la vez, la desocupación de las personas con educación media completa se ubicó en un 9,5 por ciento. Por cierto, ese 6,8 por ciento puede considerarse alto para personas con título universitario. Para 2024 la OECD reporta un 3,6 por ciento en el grupo de edad de 25 a 64 años con educación terciaria para el promedio de los países miembros. Chile en ese mismo grupo demográfico registraba una tasa de desempleo de 6,4 por ciento. Ahora también la tasa de desempleo general fue bastante más baja que en nuestro país. Su 8,5 por ciento hay que compararlo con un 5,0 por ciento para el promedio de los países miembros de esa organización (septiembre 2025).

En 2024 el desempleo para los graduados de la educación superior fue de un 7 por ciento (un 6,8 por ciento si se considera solo a los graduados universitarios), mientras que para el promedio de la economía alcanzó un 8,5 por ciento. A la vez, la desocupación de las personas con educación media completa se ubicó en un 9,5 por ciento.

2. Empleo y desempleo en Chile por nivel educativo

La evolución de las variables de ocupación no puede desligarse del comportamiento de la economía y de la regulación en la que se enmarcan las relaciones laborales. El mediocre desempeño de la economía, que se prolonga por más de una década, afecta la creación de puestos de trabajo. Un mercado laboral rígido tampoco es particularmente amistoso con el dinamismo del empleo. En esas circunstancias se contrata menos o se privilegian relaciones laborales más breves. Los indicadores generados por la OCDE

INCIDENCIA

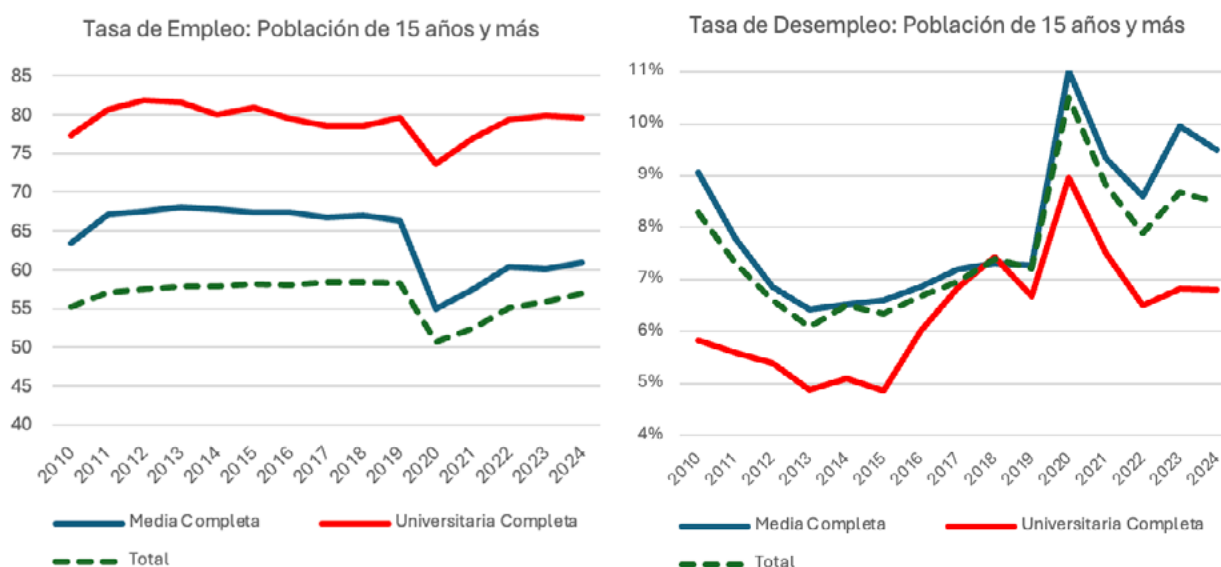
ASUNTOS DE INTERÉS

sugieren que nuestro país está más bien en la parte alta de la distribución de países según la rigidez de sus mercados del trabajo. En estas circunstancias cabe esperar un desempleo general más alto en nuestro país (en la última medición disponible para Chile la tasa de desocupación alcanzó un 8,4 por ciento mientras que para el promedio de la OCDE el guarismo más reciente indica un 5 por ciento (solo cinco países miembros de este organismo registran una tasa de desempleo superior a la nacional).

Un mercado laboral menos dinámico, en presencia de otros fenómenos que están ocurriendo como un rápido cambio tecnológico, puede tener impactos heterogéneos en distintos grupos demográficos, pero es difícil pensar que no los afecta, en algún grado, a todos ellos. En particular, es difícil imaginar que los sectores más educados no se vean afectados por la coyuntura que está viviendo el país. El análisis que se haga de la evolución del desempleo ilustrado no puede olvidar esta realidad. La Figura N. 1 muestra la evolución del empleo y el desempleo para la fuerza de trabajo entre 2010 y 2024.

Figura 1. Ocupación y Desocupación para la Fuerza de Trabajo de Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Nacional de Empleo.



¹ Véase, por ejemplo, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html>



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

Son evidentes las diferencias entre las tasas de ocupación de las personas con grado universitario y las que solo reportan educación media completa (en lo que sigue se considerará fuerza de trabajo ilustrada solo a aquella que detenta un grado universitario. Incorporar en este grupo a quienes completaron la educación superior técnica profesional no modifica mayormente el análisis que se hace en estas líneas). Incluso durante la pandemia el ajuste de los primeros es menos intenso que el de los segundos y estos han tenido más dificultades para recuperar los niveles de empleo previos. La trayectoria de la desocupación tiene matices que conviene tener en cuenta. La pandemia, en respuesta a la caída de la ocupación, elevó la tasa de ocupación de todos los grupos demográficos, pero en el caso de las personas con media completa el efecto fue más pronunciado (la caída en la ocupación no se traspasa completamente a desempleo porque en ese momento hubo también salida de la fuerza de trabajo).

Con todo, el período 2015-2018 observa un rápido incremento en el desempleo de universitarios desde un 4,9 a un 7,4 por ciento, alcanzando una tasa equivalente a la de las personas con educación media. En los años siguientes la brecha entre ambos grupos vuelve a manifestarse. Por ello, dicho período tiene un interés especial. Si bien la economía perdió vigor en esos momentos, después de un lustro con un crecimiento relevante, el mayor impacto negativo de la desaceleración económica en este grupo respecto

² Influido en parte por una mayor disposición de los jóvenes de proseguir estudiando y de los mayores de 65 años de retirarse de la fuerza de trabajo.

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

de aquel con educación secundaria completa llama la atención. La Figura N. 2 muestra la evolución de los titulados universitarios en los últimos años. Es interesante notar que en los años inmediatamente anteriores al período 2015-2018 se observa una aceleración en el número de universitarios titulados. En efecto, entre 2010 y 2014 estos subieron en un 36,5 por ciento. Como referencia se puede indicar que entre ese último año y 2018 el aumento en titulados fue de un 8 por ciento y entre este y 2022 un 17 por ciento. En una economía poco dinámica no puede descartarse que la absorción de los nuevos titulados tome más tiempo.



Figura 2. Titulados universitarios por año.
Fuente: Sistema de Información de la Educación Superior.

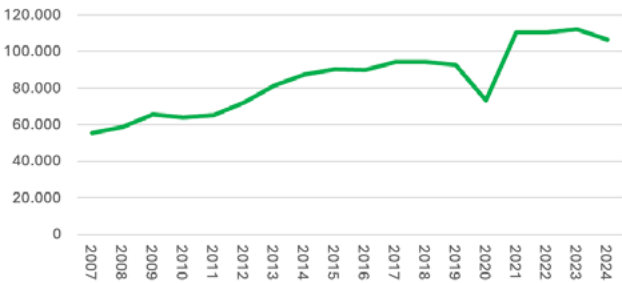
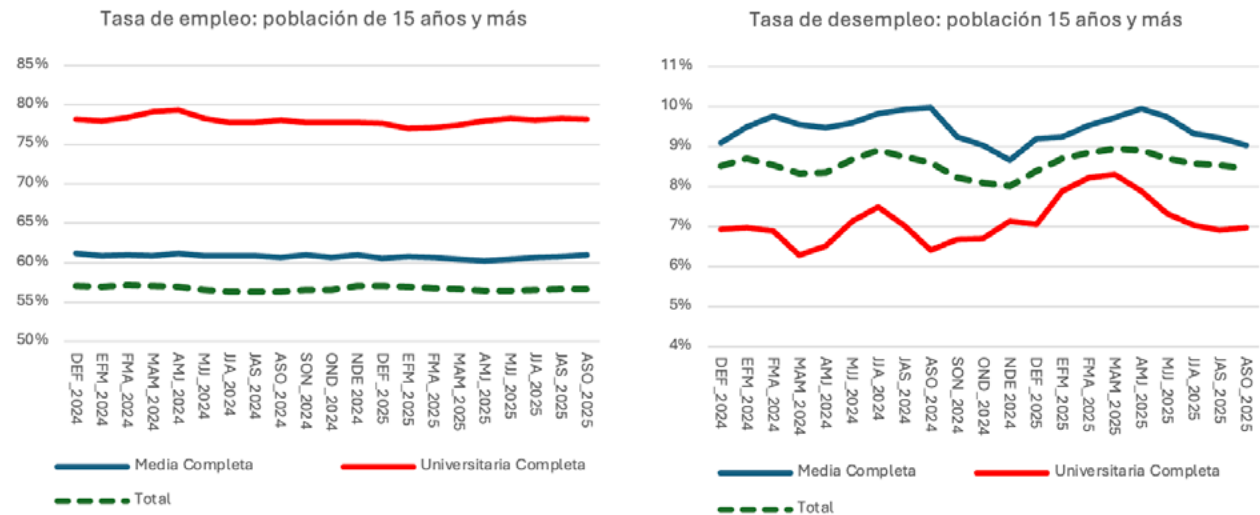


Figura 3. Ocupación y Desocupación para la Fuerza de Trabajo de Chile (promedios móviles trimestrales: diciembre-febrero 2024 a agosto-octubre 2025)

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Nacional de Empleo.



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Para indagar en mayor profundidad en este asunto revisamos el comportamiento del empleo y el desempleo en los últimos trimestres móviles disponibles. Así podemos extender el análisis hasta 2025. Es evidente que desde mediados del año pasado hasta la primera parte del año presente se observa un aumento relevante en el desempleo de los graduados universitarios. Es una tendencia que se observa también en las personas con secundaria completa, pero a un ritmo más pausado. De hecho, en este caso el peak del año es similar al observado en 2024. En cambio, entre los universitarios la desocupación se empujó por sobre los registros de 2024. Este hecho indudablemen-

Con todo, el período 2015-2018 observa un rápido incremento en el desempleo de universitarios desde un 4,9 a un 7,4 por ciento, alcanzando una tasa equivalente a la de las personas con educación media.

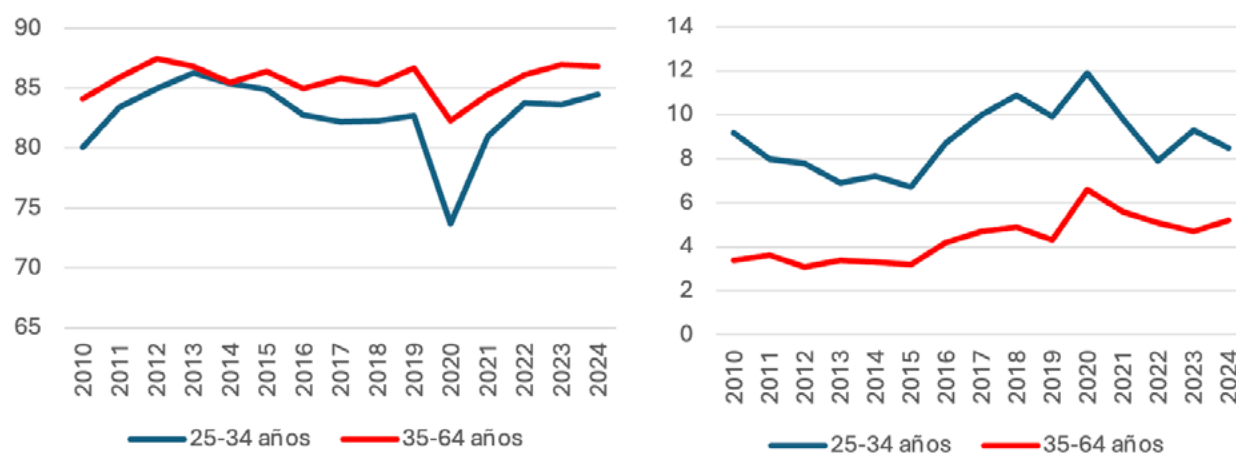
te que causó preocupación entre diversos expertos y requiere una mejor comprensión de las dinámicas que están ocurriendo en el mercado laboral. Es muy posible que algunas de las rigideces que lo caracterizan (mencionadas más arriba) hagan más difíciles los ajustes en una economía que no es indiferente a los cambios tecnológicos y productivos que están ocurriendo en las más diversas latitudes. Sin embargo, la desocupación de los graduados de la educación superior se redujo en forma importante en los últimos trimestres móviles. Por supuesto, aún se mantiene en niveles poco satisfactorios y, además, la tasa de empleo no logra situarse por encima del 80 por ciento que está más en línea con la experiencia comparada para los graduados universitarios. Con todo, el comportamiento de la ocupación y desocupación está lejos de ser una cuestión dramática. Es relevante preocuparse de esta situación, pero no debe exagerarse el problema. El foco es asegurar un mayor dinamismo de la economía, porque parece ser esto lo que falta para asegurar menos desempleo ilustrado.

3. Empleo y Desempleo ilustrado por grupos de edad

Es sabido que una economía poco dinámica tiene un impacto heterogéneo sobre distintos grupos demográficos. En la sección anterior eso quedaba meridianamente claro al comprar las evoluciones del empleo y la desocupación para grupos con distinta escolaridad. Sin embargo, esto también es cierto al interior de un grupo, preliminarmente, más homogéneo.

Figura 4. Ocupación y desocupación graduados universitarios entre 25 y 64 años

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Nacional de Empleo.



En la Figura N. 4 se divide a los graduados universitarios entre aquellas personas con edades entre 25 y 34 años y las que tienen entre 35 y 64 años. Al seguir la evolución de la ocupación y el desempleo de ambos grupos en los 15 años que transcurren entre 2010 y 2024 se observan diferencias relevantes. Desde luego la evolución tanto de la tasa de empleo como la de desempleo muestra una estabilidad alta para el grupo de 35 y 64 años mientras que es más baja para quienes tienen entre 25 y 34 años. También es evidente que el período 2015-2018, en el que subió fuertemente el desempleo de los universitarios, el cambio se explica por el grupo de menos edad. Ello hace más plausible la hipótesis de que el aumento brusco en el número de titulados jugó un factor en un momento en que la economía estaba reduciendo su crecimiento.

Por supuesto, esto no significa que los grupos con más experiencia no sean afectados por la situación económica o quizás un mercado laboral inadecuadamente regulado para las distintas disrupciones tecnológicas que se están viviendo. Así, al final del período analizado, la tasa de desocupación de las personas entre 35 y 64 años, si bien está por debajo del promedio nacional, es casi dos puntos porcentuales más elevada que al comienzo de este. Indudablemente que poco más de una década de crecimiento modesto pasan la cuenta. La perspectiva interesante es que la brecha entre ambos grupos de edad se ha ido reduciendo en el último tiempo comparado con las brechas que se observaban en los años previos a la pandemia. Ello sugiere que el problema del incumplimiento de expectativas que tiene el acceso a la educación superior es más acotado del que habitualmente se postula. Ello no significa que este sea un asunto que no requiere atención, pero hay que ponerlo en una perspectiva adecuada.

4. ¿Universitarios sobrecalificados?

La conversación sobre el desempleo ilustrado se combina cada vez, a medida que crece la disponibilidad de información, con la existencia de pareos poco apropiados entre las calificaciones de las personas y las que se demandan en sus puestos de trabajo. Así las personas pueden estar sobrecalificadas o subcalificadas en su ocupación. Desde el punto de vista de la economía una reasignación de personas sería bienvenida, porque influiría positivamente en la productividad. Un mejor match haría subir también los niveles de satisfacción y bienestar de los trabajadores. Un mercado laboral dinámico debería facilitar esa reasignación. Sin embargo, es habitual observar que esos match inadecuados permanecen en el tiempo. Particularmente preocupantes son aquellas ocupaciones donde las personas tienen calificaciones más altas que las necesarias para realizarlas efectiva y eficientemente. Esa realidad puede ser una fuente de frustración significativa para las personas.

Por cierto, la falta de paneles confiables en muchos lugares no permite concluir si estas situaciones tienen un carácter permanente o transitorio. Los efec-

tos de ambas realidades son, posiblemente, muy distintos. En el debate público se sostiene, a menudo, que muchas personas han visto incumplidas sus expectativas luego de acceder a la educación superior. Indudablemente que los largos programas de estudio iniciales y la excesiva especialización que los caracteriza puede producir un desajuste entre las oportunidades laborales efectivas, sobre todo al inicio de la vida laboral, y las expectativas de los graduados. Esquemas más articulados de formación, más generales en un inicio y con oportunidades posteriores de especialización posiblemente son más apropiados para el mundo de cambios vertiginosos que estamos experimentando.

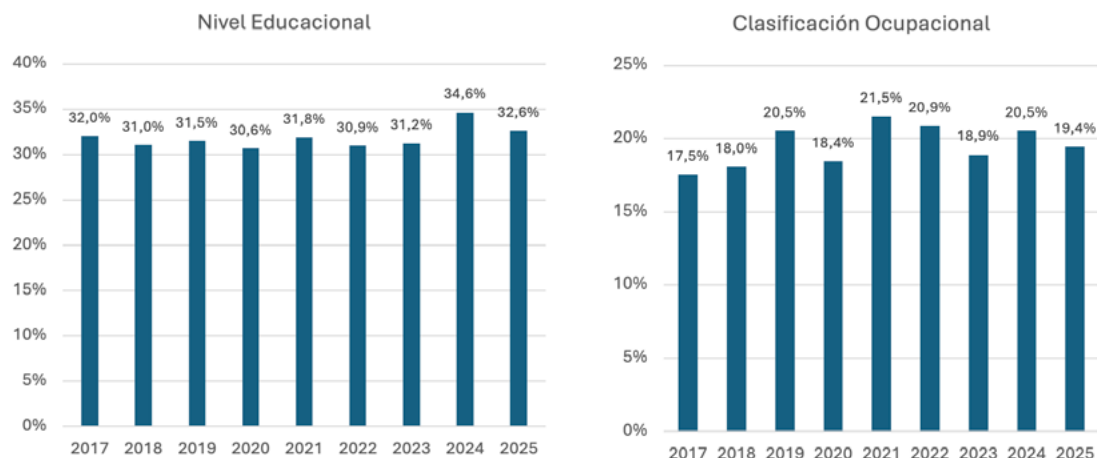
Particularmente preocupantes son aquellas ocupaciones donde las personas tienen calificaciones más altas que las necesarias para realizarlas efectiva y eficientemente. Esa realidad puede ser una fuente de frustración significativa para las personas.

En ese sentido, este parece ser un asunto que requiere ser estudiado con mayor detalle. A partir de 2017 el INE está midiendo si las personas están sobrededucadas o subeducadas en sus puestos de trabajo. Para estos propósitos indaga, siguiendo las recomendaciones de la OIT en esta materia, si existe una discrepancia entre el nivel educacional alcanzado por la persona y el necesario para desarrollar adecuadamente la ocupación en la que se encuentra. Esta clasificación descansa en antecedentes autorreportados. En la Figura N. 5 el gráfico de la izquierda presenta para los graduados universitarios la proporción que tiene más educación de la necesaria para desempeñarse en el cargo que reporta actualmente. Es una proporción que bordea el tercio del total de personas con estudios superiores y es relativamente estable en el tiempo. El gráfico de la derecha ocupa la clasificación internacional (a un dígito) de la ocupación y considera como sobrecalificados a quienes ocupan un cargo como personal de apoyo administrativo o de menor calificación. En ese caso la proporción fluctúa en torno al 20 por ciento y con

ASUNTOS DE INTERÉS

Figura 5. Graduados universitarios sobreeducados o sobrecalificados en su ocupación: trimestres móviles agosto-octubre de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta Nacional de Empleo.



una variación algo mayor que en la primera medición, aunque también con bastante estabilidad.

¿Son altas o bajas estas proporciones? Una primera mirada sugiere que son elevadas, pero en los distintos mercados laborales, como por lo demás es característico en ellos, las rotaciones son importantes y, por ello, quizás más que este indicador el aspecto más relevante es el proceso de entrada y salida a las distintas ocupaciones para ver si hay persistencia en estos match inapropiados o más bien si las personas se mueven entre ocupaciones apropiadas e inapropiadas con algún grado de frecuencia. Ahora, los antecedentes también sugieren que las proporciones de trabajadores sobrecalificados depende crucialmente de la forma en que se mida esa condición. A propósito de estos factores es interesante notar que si uno divide la población por edades encuentra diferencias importantes en la evolución de ambos indicadores. Por ejemplo, si se ocupa la clasificación ocupacional se puede comprobar que un 52 por ciento del grupo de 25 a 34 años tendría un pareo inadecuado entre sus competencias y las requeridas para el trabajo que desempeña. En cambio, para quienes tienen entre 35 y 64 años esa proporción llega solo

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

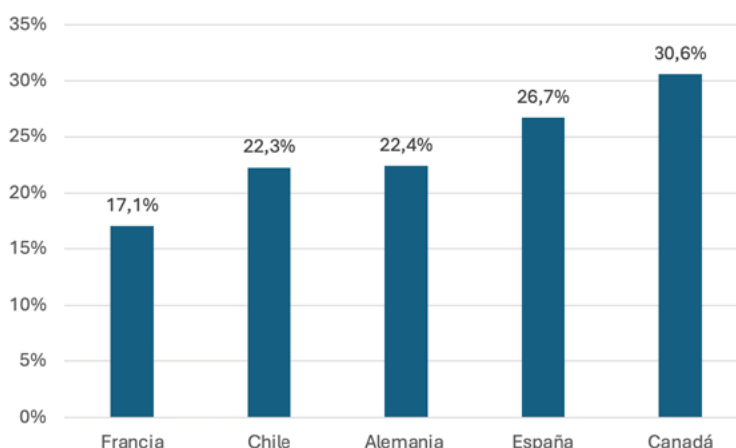
a un 18 por ciento. En el caso del nivel educacional, en cambio, las diferencias por grupo de edad son menores.

La Figura N. 6 permite agregar una perspectiva comparada. Descansa en los datos que recogió, en su segundo ciclo (2023 y años siguientes) el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias Adultas (PIAAC) que se gestiona bajo la responsabilidad de la OCDE. Las agrupaciones comparables por nivel educacional son algo distintas de la que se reportan en la Figura N. 5. Se incluye una submuestra de los países que participaron en dicho reporte, pero es un buen reflejo de los resultados. Hay países que registran una mayor proporción de sus graduados de estudios superiores ocupando puestos de trabajo para los que están sobrecalificados y otros que tienen una menor proporción que nuestro país. Chile está en el tercio inferior de los países que cuentan con datos disponibles. Varios de los países participantes aún no reportan sus resultados definitivos.

Esta comparación sugiere que el problema de personas graduadas de la educación superior que se desempeñan en ocupaciones que requieren menos calificaciones está presente en distintas latitudes. Para entender la gravedad de esta situación se requiere una “película” antes que una “foto”. El hecho de que, en una medición específica, se registre este fenómeno no es suficiente para sostener que se está frente a un problema grave. Al mismo tiempo las mediciones de match inadecuado entre trabajadores y ocupaciones parecen ser aún insuficientemente robustas. En una perspectiva comparada es difícil argumentar que en esta dimensión Chile está en una situación particularmente compleja.

Figura 6. Graduados de la educación superior sobrecalificados: perspectiva comparada (profesionales técnicos o grado equivalente a licenciatura)

Fuente: Elaboración propia sobre bases de datos PIAAC



5. Conclusión

Las cifras de desocupación en Chile no son particularmente alentadoras. La tasa de desocupación está por encima del 8 por ciento, alejada del promedio de 6,9 por ciento que tuvo Chile en el período 2010-19. Es un desempleo que debe bajarse, pero que no puede considerarse catastrófico. La elevada desocupación del último tiempo y su incremento en la primera parte de este año han trasladado la atención al desempleo ilustrado. Este, obviamente, es más elevado que el observado en el pasado, pero tampoco observa una situación dramática. En el período 2015-2018 tuvo un incremento relevante que requiere estudiarse con más atención. Un fenómeno del mismo carácter, aunque menos intenso se vivió en la primera parte de 2025. Con todo, son fenómenos puntuales (el desempleo de los graduados universitarios ha estado a la baja en las últimas mediciones) que se deben estudiar, pero sería un error dar una señal de alarma muy aguda. Los antecedentes disponibles no le dan soporte a esa visión.

Una gran parte de los cambios en empleo y desocupación de los universitarios se explica por lo que ocurre a las personas entre 25 y 34 años. Pero incluso en este grupo hay fluctuaciones y después de las alzas bajas a niveles de desempleo más acotados. Por supuesto, ello no significa ser compaciente, pero no parece haber una cuestión estructural en la situación de los graduados universitarios. Los graduados de la educación superior son ahora el grupo más grande en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, el desempleo general de la economía está mucho más influido por lo que les suceda a ellos. Ahora sus calificaciones, como ocurre en todas las latitudes, no les permite ser inmunes a la ralentización de la economía.

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

A propósito del aumento en los graduados de la educación superior en la fuerza de trabajo se comenta adicionalmente sobre si están satisfaciendo las expectativas que tenían en mente al acceder a este nivel educativo. Existe la impresión de que hay frustración, porque muchos no estarían desempeñándose en labores que son consistentes con las calificaciones que adquirieron. Algunos antecedentes sugieren efectivamente que hay una proporción de personas graduadas de las universidades -entre un quinto y un tercio- que están en ocupaciones donde sus competencias estarían siendo subutilizadas. Pero no es evidente que esta sea una situación permanente y tampoco que las proporciones sean comparativamente altas. Es un asunto que requiere más estudio, pero es difícil sostener que la situación sea especialmente grave para nuestro país.

Es importante incorporar en la agenda una preocupación mayor por el empleo de todos los grupos demográficos que, en una de sus dimensiones principales, tiene que ver con crecimiento económico, pero debe hacerlo a partir de un análisis equilibrado del desempleo, y en particular del que se ha llamado ilustrado.

COLUMNA

Enfrentar la delincuencia: Consejos del mundo académico



Sabemos que el problema del delito ha entrado de lleno en la conciencia política. Justamente por esta razón vale la pena confrontar el punto de vista político con el que enarbolamos los académicos como fruto de nuestra propia investigación científica y reflexión académica. Unos y otros, políticos y académicos conocemos los datos fundamentales. La preocupación ciudadana por la seguridad y el temor al delito se encuentra en umbrales muy elevados y desconocidos hace unas décadas atrás. Han aumentado los delitos violentos y la tasa de homicidios (especialmente de homicidios sin autor conocido y de aquellos cometidos dentro de mercados ilegales), pero también ha aumentado el delito de porte injustificado de armas, sin mencionar lo que ha causado la peor alarma: la aparición del secuestro extorsivo, signo inequívoco de la presencia de organizaciones criminales. Agreguemos una prevalencia todavía muy alta del robo común. También concordamos en las debilidades de nuestro sistema de persecución penal que se encuentra sometido a una intensa prueba: la judicatura no goza de suficiente confianza pública; el desempeño de nuestras policías no está bien evaluado en las tareas de control delictual y la calidad de nuestras cárceles sigue siendo deplorable.

En el mundo académico hablamos de complejidad criminal para describir este nuevo estadio de desarrollo de problema delictivo. ¿Cuándo la criminalidad adquiere complejidad? Primero, cuando los actores delictuales ganan en organización y coordinación, aumenta la escala y diversificación de los delitos y sobre todo en capacidad adaptativa e innovación criminal (ya no es cuestión de la pandilla de la esquina que roba almacenes, sino quizás de esa misma banda dotada de armas de fuego e integrada en una red de narcotráfico, abastecida, provista y protegida por una organización mayor). Segundo, cuando aumenta la dificultad estructural de investigación y persecución, la mayor parte de

los delitos dejan de resolverse por flagrancia y se requiere de investigación e inteligencia criminal para investigarlos y perseguirlos (ya no es cuestión de policías en las calles, sino de policías manejando sistemas de información).

"La preocupación ciudadana por la seguridad y el temor al delito se encuentra en umbrales muy elevados y desconocidos hace unas décadas atrás. Han aumentado los delitos violentos y la tasa de homicidios (especialmente de homicidios sin autor conocido y de aquellos cometidos dentro de mercados ilegales), pero también ha aumentado el delito de porte injustificado de armas, sin mencionar lo que ha causado la peor alarma: la aparición del secuestro extorsivo, signo inequívoco de la presencia de organizaciones criminales".

El mundo académico tiene un punto de vista frente a estos problemas de complejidad criminal, que es algo diferente a la sensibilidad política. Tenemos una manera peculiar de pensar estos problemas que es fruto de la investigación y de la evidencia recogida en muchas partes y momentos del tiempo. No quiero decir que siempre tengamos la razón, pero tampoco andamos siempre descaminados. ¿Cuál es esta manera tan peculiar? Enumeraré algunos puntos principales:

a) desde el comienzo de la criminología en el siglo XVIII nos hemos cansado de decir que la dureza de las penas y la amenaza de la cárcel prolongada no son el principal elemento disuasivo del delito: ni siquiera políticas como "la tercera es la vencida" han mostrado tal eficacia disuasiva, el tercer delito se comete igual. Para qué decir la pena de muerte y cosas parecidas. Mucho más disuasiva es la eficacia de la persecución penal, no la severidad de la sanción. Mejorar la probabilidad de ser descubierto y sancionado desalienta más el crimen que la dureza de las penas.

b) la reducción del delito no se consigue solamente con control, sino también con prevención y rehabilitación social. Tenemos una montaña de evidencia que muestra la forma cómo se inician carreras criminales: a modo de ejemplo, habría que fijarse en el hogar de dónde proviene una buena parte de quienes delinquen (40% de nuestros infractores adolescentes provienen de hogares con padre y/o madre que estuvieron en la cárcel). Preguntémonos ¿quién hace algo efectivo con los hijos que quedan en el hogar de un padre encarcelado?

INCIDENCIA

c) los académicos creemos en la rehabilitación no porque seamos buenas personas, sino porque tenemos una evidencia abrumadora de que la mayor parte de quienes delinquen dejan de hacerlo, incluso naturalmente, sin intervención de nadie, simplemente por efecto de la maduración biológica y psico-social que ofrece la edad. Las curvas de criminalidad caen abruptamente después de los 25 años y casi desaparecen después de los 40, por lo menos para el delito común (los delitos de cuello y corbata son otra cosa). Si ofreciéramos mayores oportunidades de rehabilitación (y no confiáramos solamente en las que ofrece la naturaleza) empujaríamos este proceso de cesación delictiva hasta niveles insospechados.

d) por esta razón los académicos somos unánimemente aversos al maltrato carcelario, sobre todo porque sabemos que una porción importante de la población carcelaria no ofrece ningún riesgo criminal, y permanece excesivamente encarcelada en condiciones lamentables, sin perjuicio de que entendamos que la cárcel cumple un papel de justicia normativa que no se puede pasar siempre por alto.

e) por último, es propio de nuestra tarea velar porque las políticas de seguridad sean integrales y abarquen el conjunto del problema (control, pero también prevención y recuperación), pero también porque descansen en buena evidencia sea en el diseño, la implementación o la evaluación de sus resultados. Hacer caso de la evidencia y tomar decisiones fundadas en un argumento racional es imprescindible sobre todo en el marco de un problema que compromete muchos recursos públicos, que está constantemente asediado por una opinión pública emocionalmente irritada y que compromete mucho dolor humano. Ojalá que en la contienda política no se olviden completamente estos consejos que provienen del mundo académico.

Eduardo Valenzuela

Director del Centro de Estudios en Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Sociología y Escuela de Gobierno UC.

Conversatorio "Propuestas y Reflexiones sobre Seguridad y Crimen Organizado desde los equipos presidenciales". Lunes 13 de octubre.



INVESTIGACIÓN

On Love, Dying Alone, and Community



REVISAR LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA

Thana de Campos

Profesora de
la Escuela de
Gobierno UC.

La política de no visitantes durante la pandemia del COVID-19 exacerbó el problema de la muerte en soledad. Es una tendencia que estaba presente antes de que ese flagelo se manifestase y que luego no ha desaparecido del todo. Sin embargo, es una política tremendamente equivocada que ocurre en un momento de sufrimiento y de extrema vulnerabilidad e interdependencia. Es paternalista y vertical. La alternativa es una que sea participativa, inclusiva y cuidadosamente elaborada considerando el bienestar de todos los interesados en dicho proceso. En este estudio se explican las fallas de la iniciativa de no visitantes y se exponen las características y razones de la política alternativa.

La política de no visitantes descansa finalmente en un análisis beneficio costo que no es suficientemente para evaluar todos los valores que están en juego. Los beneficios son claros: proteger la salud pública y minimizar el riesgo de daño a las personas, entre otros. El costo principal es dejar a una persona morir sola, en aislamiento y soledad, alejado de sus familiares y amigos. El problema es que en casos moralmente complejos como los de salud pública no se puede descansar solo en hechos epidemiológicos y empíricos. Requieren de un razonamiento ético sólido que se acompañe de juicios normativos y de valor. Las decisiones y políticas de salud habitualmente tienen distintas capas donde los razonamientos morales no están ausentes y decantan hacia el bien común. Este debe entenderse como el bien de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad. Sus vidas son igualmente valiosas y no pueden ser discriminados o dejados atrás, sobre todo en sus momentos más vulnerables. Dicho bien depende, entre otros aspectos,

Los beneficios son claros: proteger la salud pública y minimizar el riesgo de daño a las personas, entre otros. El costo principal es dejar a una persona morir sola, en aislamiento y soledad, alejado de sus familiares y amigos.

de factores humanos básicos como los lazos familiares y de amistad. Estos son ciertamente inconmensurables, pero eso no significa que no puedan ser incorporados en las decisiones de salud y en los razonamientos éticos que ellas conllevan.

La necesidad de contar con la presencia de familiares y amigos en el lecho de muerte se ha debilitado en el último siglo. Ello es el resultado, por una parte, de desarrollos tecnológicos médicos que han prolongado la vida, pero que también la han medicalizado, incrementando el peso institucional en la muerte y reduciendo el de la comunidad inmediata. Por otra, porque la tradición del arte de morir -Ars Moriendi- ha dejado de practicarse.

Diversas voces han cuestionado a la luz de estas realidades estas políticas y las consecuencias de que las personas mueran solas. Pero el foco ha estado, en general, en la idea de que ese análisis beneficio/costo está mal hecho, porque ignora costos fundamentales. Entre otros los psicológicos que enfrentan los pacientes, su círculo cercano y el propio personal de la salud que sufre el costo emocional de estas muertes en soledad. De ahí se desprende que dicho análisis ya no produce una respuesta clara y, por tanto, la política de no visitante pierde su fundamento. Esta corriente de pensamiento desprende de ahí una política democratizada de visitantes que descansa en una solución basada en derechos individuales que se desprende de principios de justicia sobre los que descansan cuerpos legales como los derechos de los pacientes, consentimiento informado y de visitas hospitalarias.

Si bien esta aproximación constituye un avance frente a la realidad de fallecimientos en soledad, se estima en este artículo que ello es insuficiente. Entre otras razones, porque sigue descansando en demasía en un análisis beneficio/costo y pone una confianza excesiva en los derechos individuales de los pacientes, olvidando que, entre otros aspectos, en momentos de enfermedad y debilidad, perdemos autonomía individual y autodeterminación. Se impide así capturar apropiadamente las vicisitudes de las vulnerabilidades mutuas y el rigor moral de cuidado mutuo. La presencia humana en momentos de gran sufrimiento, donde el aislamiento y soledad se sienten con fuerza, es de vital importancia. Ella, entonces, es un imperativo ético y es el amor, entendido como el valor fundacional moral de las relaciones humanas y, por tanto, el soporte de la responsabilidad ética que tenemos de cuidar al otro en nuestras comunidades, que está a la base del poderoso requisito moral que nos conmina a estar presentes para aquellos que están experimentando un alto grado de vulnerabilidad. El amor como presencia es, entonces, una condición necesaria para la formación de una comunidad de cuidado mutuo en las instituciones hospitalarias. Por consiguiente, junto con los principios de justicia y derechos individuales, el amor es la pieza angular moral que justifica y respalda una política democratizada de visitantes que aspira a ser inclusiva y participativa. Es una alternativa muy superior a la política de no visitantes y también a una que descansa solo en derechos de los pacientes.



INCIDENCIA

INVESTIGACIÓN

State Legibility and Disaster Management in Chile: Strengths, Challenges and Lessons for Public Policy

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



Katherine Campos,
profesora del
Instituto de
SociologíaUC

Magdalena Gil,
profesora de
la Escuela de
Gobierno UC

La legibilidad es un concepto controvertido al evaluar la forma en que los estados observan problemas complejos en la vida en común a través de categorías. A menudo se traducen en simplificaciones y falta de reconocimiento de las complejidades que llevan a fracasos en las acciones de las burocracias. Sin embargo, a pesar de no dar cuenta de todas las particularidades, usar categorías es útil y hasta necesario para hacerse cargo de situaciones a las que el Estado no puede renunciar. Un ejemplo lo constituye la gestión de desastres y sus riesgos. La reunión de información y evaluación de los daños la gestión de estos eventos es necesaria para diseñar las respuestas apropiadas que requiere cada situación.

Chile tiene una larga tradición en esto y ha ido desarrollando a lo largo de su historia un conjunto de herramientas de legibilidad en la gestión de desastres que se evalúan en este artículo. Una reforma relevante ocurrió en 2002, momento en que se estandarizó la recolección de la información de emergencia a lo largo de todo el país a través de documentos simples, diseñados en un formato único, que permitía responder las preguntas fundamentales que emergen al ocurrir un evento destructivo. Así, todos los reportes de evaluación de daños se estandarizaron siendo acompañados, además, por una encuesta única familiar que permitía recoger información desde los hogares afectados

INCIDENCIA

e identificar con más precisión la población afectada por el desastre. A partir de la experiencia acumulada se creó más adelante la ficha básica de emergencia (FIBE) alojando su gestión en el Ministerio de Desarrollo Social. Ello permitió no solo un mayor soporte técnico sino también entrenamiento en el manejo de este instrumento, una mejora en los procesos de validación y coordinación entre las distintas agendas públicas, y una vinculación más directa entre el manejo de emergencias y la política social del país.

Este estudio se enfoca en evaluar el funcionamiento de estos instrumentos de legibilidad, en particular cómo la recolección de datos estandarizados sobre el impacto de desastres ha contribuido a la asignación de ayudas y al desarrollo de planes de reconstrucción. Para estos propósitos combina análisis documental y entrevistas a informantes claves. Resulta evidente, a partir del análisis realizado, que la FIBE es la piedra angular del sistema de información posterior a un desastre y que cuenta con una alta legitimidad entre los actores. Ello posibilita

Una reforma relevante ocurrió en 2002, momento en que se estandarizó la recolección de la información de emergencia a lo largo de todo el país a través de documentos simples, diseñados en un formato único, que permitía responder las preguntas fundamentales que emergen al ocurrir un evento destructivo.

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



que sea relevante en la coordinación entre las distintas agencias gubernamentales y también como instrumento que informa las ayudas desde distintas reparticiones públicas. Al mismo tiempo juega un rol relevante en legitimar a las víctimas de un desastre como efectivas y, por tanto, validar las ayudas que se distribuyen. A pesar de sus virtudes hay desafíos que aparecen en el estudio: entre otros, bajas capacidades locales para su aplicación ágil, limitaciones en coordinación intersectorial e información insuficiente en algunos actores respecto de su posibilidad de acceder a la información reunida en las plataformas diseñadas para este efecto.

Ahora bien, este instrumento no ha impedido que las agencias sectoriales desarrollen sus propias fichas, asociadas a sus objetivos. Un caso paradigmático en las situaciones de desastre es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que ha desarrollado sus guías para asignar recursos durante reconstrucciones. Este proceso de legibilidad, si bien similar al que contempla la FIBE, produce resultados muy distintos. Un aspecto específico que produce esta diferencia es que en el MINVU la formalidad y propiedad de terreno y vivienda es un requisito para las víctimas, pero los desastres muestran una y otra vez que tal aproximación es ciega a muchas situaciones que existen en el territorio, dejando fuera de los beneficios de reconstrucción que otorga esta repartición a numerosas familias afectadas.

La manera en que este estudio ilustra esa tensión es revisar el caso del incendio de 2022 en la Quebrada de las Siete Hermanas en Viña del Mar. En ese desastre a través de la FIBE se detectaron 412 hogares afectados. La aplicación de los criterios del Ministerio de Vivienda llevó a que inicialmente solo 137 hogares, es decir un tercio de los considerados en la ficha básica de emergencia podían ser beneficiarios de un subsidio de reconstrucción. Entre las razones que explican esta situación se pueden mencionar hogares en campamentos, allegados o viviendas en procesos inconclusos de posesión efectiva luego de la muerte de su propietario, entre otras razones que implican una carencia de documentos que demuestren propiedad de la vivienda. Una flexibilidad posterior del decreto de reconstrucción para beneficiar a allegados regulares y la reubicación de algunos hogares en otros programas ministeriales posibilitó que el número de hogares beneficiados llegase a 208, es decir un 50 por ciento de los damnificados. Sin embargo, dos años después de la tragedia, enero de 2025, solo un 39 por ciento de los hogares beneficiados habían utilizado el subsidio de reconstrucción. Las razones de esta demora no necesariamente están relacionadas con el instrumento que garantiza la legibilidad, pero debilita su utilidad y efectividad.

INCIDENCIA

Con todo, estos instrumentos son un activo del proceso de gestión de desastres en Chile. Así, constituyen un soporte significativo para seguir mejorando esta gestión, más todavía cuando cabe esperar que eventos naturales extremos sigan estando presentes en la realidad nacional. Entre los desafíos se pueden mencionar: incorporación de más tecnología para apoyar la evaluación de los daños y la integración más efectiva de la información para evitar una duplicación de los esfuerzos de recolección de datos, lo que sugiere una fragmentación aún elevada del estado chileno. Asimismo, debe enfrentarse el problema que surge cuando criterios de elegibilidad muy rígidos dejan sistemáticamente fuera de los planes de reconstrucción a los grupos más vulnerables, generando un problema a largo plazo para el estado ya que la carencia en habitabilidad está asociado a otros costos en términos de salud, seguridad y educación. Estas son áreas de reforma indispensables. Un aspecto que merece especial consideración es que los instrumentos de legibilidad son fundamentales en la fase inicial de la emergencia, pero no es evidente que apoyen la recuperación de largo plazo. Los cuellos de botella que surgen en la implementación más específica de los programas de vivienda deben ser cuidadosamente analizados y abordados.



INCIDENCIA

PANEL DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS

¿Cómo enfrentar la nueva realidad de los campamentos?

Por **Diego Gil**, profesor de la
Escuela de Gobierno UC

Los asentamientos informales, o “campamentos”, que es el nombre que usamos para denominarlos en Chile, han crecido significativamente en las últimas décadas. El año 2005 había alrededor de 450 campamentos en el país, donde residían cerca de 25.000 hogares. Veinte años después, tenemos aproximadamente 1.400 campamentos, donde viven más de 120.000 familias.

Los campamentos son, hoy más que nunca, una realidad particularmente heterogénea. Hay campamentos pequeños y macro-campamentos. Hay campamentos donde predomina la vulnerabilidad social, y otros —como las así llamadas “tomas vip”— donde se ocupan terrenos de forma irregular para instalar una segunda vivienda. También existen asentamientos en los que los sitios forman parte de transacciones económicas al margen de la ley, realizadas por individuos o grupos. Además, los campamentos tienen cada día más cara de migrante: un 40% de quienes habitan en ellos son extranjeros, muchos de los cuales llegaron recientemente al país en búsqueda de nuevos horizontes y oportunidades.

Frente a este desafío mayor para las políticas públicas, preguntamos a nuestro Panel de Políticas Públicas si estaban de acuerdo con la siguiente afirmación: “Los terrenos que han sido tomados ilegalmente

en la última década debieran ser desalojados, incluso si hay familias que han desarrollado su vida ahí.” La gran mayoría de los panelistas se mostró de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación. Esto sugiere que, en general, se percibe el problema de las tomas de terreno como uno que requiere una respuesta algo más firme del Estado. Las diferencias se concentraron en la sensibilidad política: los panelistas de centro y derecha tendieron a ubicarse entre el “de acuerdo” y “muy de acuerdo”, mientras que los de izquierda o centroizquierda se movieron entre una respuesta neutral y el “de acuerdo”. Un porcentaje muy bajo se manifestó en desacuerdo.

Desde cierto punto de vista, estos resultados pueden parecer sorprendentes. Hace un par de décadas, es probable que la respuesta hubiera sido distinta. Históricamente, los campamentos en Chile han sido asociados a pobreza extrema y alta vulnerabilidad social. Por ello, la respuesta del Estado fue, durante décadas, fundamentalmente social: Chile construyó tempranamente un sistema de asistencia para masificar el acceso a la propiedad y a la vivienda formal para familias vulnerables. Sin embargo, ese vínculo entre pobreza e informalidad urbana se ha ido diluyendo.

Los campamentos son, hoy más que nunca, una realidad particularmente heterogénea. Hay campamentos pequeños y macrocampamentos. Hay campamentos donde predomina la vulnerabilidad social, y otros —como las así llamadas “tomas vip”— donde se ocupan terrenos de forma irregular para instalar una segunda vivienda.

Parte de esta desconexión entre informalidad y pobreza en la opinión pública —e incluso en algunos expertos— podría explicarse porque no todos los campamentos alojan hoy a familias en situación de extrema vulnerabilidad. De hecho, basta visitar algunos de ellos para notar condiciones materiales muy distintas a las de los campamentos de hace dos décadas: viviendas de dos pisos, materiales sólidos, acceso a servicios, incluso ciertos grados de consolidación urbana. Además, el fuerte aumento de población migrante en estos asentamientos puede distorsionar la percepción del fenómeno. En algunos sectores de la sociedad, la asociación entre migración y campamentos se superpone a prejuicios o tensiones, debilitando la idea de que quienes viven allí lo hacen por necesidad y exclusión estructural, no por elección.

Frente a esta nueva realidad, el Estado necesita información mucho más precisa para intervenir de forma adecuada. No basta con contar el número de campamentos o familias que los habitan: es necesario conocer quiénes viven allí, en qué condiciones, con qué redes, con qué trayectorias. Solo con diagnósticos detallados se podrá distinguir entre asentamientos donde predominan dinámicas delictivas o anómicas, y aquellos donde persisten situaciones de exclusión social que requieren apoyo, integración urbana y soluciones habitacionales sostenibles. Esta capacidad de caracterización es clave para evitar respuestas homogéneas y diseñar políticas proporcionales al tipo de asentamiento.

Muchos campamentos siguen siendo, ante todo, un síntoma persistente de exclusión habitacional. Frente a esta realidad, la política pública no puede limitarse a gestionar la informalidad una vez que aparece. La mejor respuesta sigue estando en una política habitacional más diversificada, más oportuna y de mejor rendimiento, que permita ampliar las vías de acceso a una vivienda adecuada antes de que la ocupación irregular se convierta en la única alternativa.



ESCUELA DE GOBIERNO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

f **@** **t**
@ gobiernouc

in
Escuela de Gobierno UC