





**CARTOGRAFÍA SOCIAL DE CHILE, 2024**  
*HABITABILIDAD Y TERRITORIO HOY*

CARTOGRAFÍA SOCIAL DE CHILE, 2024  
*Habitabilidad y territorio hoy*  
Nicolás Pedemonte Rojas y Jorge Castillo (editores)

**Organizaciones:**

Centro Vives - U. Alberto Hurtado, Hogar de Cristo, Techo, Servicio Jesuita a Migrantes, Fondo Esperanza, Fundación Súmate, Fundación Lican, Infocap.

**Comité directivo de la Cartografía Social de Chile:**

Antonia Larrain. Vicerrectora Académica, U. Alberto Hurtado.  
José Francisco Yuraszcek SJ. Delegado Social - Jesuitas Chile y Capellán Hogar de Cristo.  
Liliana Cortés. Directora Social Hogar de Cristo.  
Benjamín Donoso SJ. Capellán Techo.  
Waleska Ureta. Directora Nacional Servicio Jesuita a Migrantes.  
Camila Salas. Coordinadora Área Social, Provincia Chilena de la Compañía de Jesús.

**Comité editorial de la Cartografía Social de Chile:**

Director: Nicolás Pedemonte Rojas, Director Centro Vives UAH.  
Subdirector: Rodrigo Hoyos, Hogar de Cristo.  
Coordinador: Jorge Castillo, Centro Vives UAH.

---

Ediciones Universidad Alberto Hurtado  
Alameda 1869 – Santiago de Chile  
mgarciam@uahurtado.cl – 56-228897726  
www.uahurtado.cl

---

Impreso en Santiago de Chile por C y C impresores  
Primera edición agosto de 2025

Los libros de Ediciones UAH poseen tres instancias de evaluación: comité científico de la colección, comité editorial multidisciplinario y sistema de referato externo por par doble ciego. Este libro fue sometido a las tres instancias de evaluación.

ISBN libro impreso: 978-956-357-538-5  
ISBN libro digital: 978-956-357-539-2

Dirección editorial  
Alejandra Stevenson Valdés

Editora ejecutiva  
Beatriz García-Huidobro

Diseño interior  
Gloria Barrios

Diseño de portada  
Francisca Toral



Con las debidas licencias. Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

# CARTOGRAFÍA SOCIAL DE CHILE, 2024

*Habitabilidad y territorio hoy*

NICOLÁS PEDEMONTE y JORGE CASTILLO  
Editores

Organizaciones:  
Centro Vives - U. Alberto Hurtado, Hogar de Cristo,  
Techo, Servicio Jesuita a Migrantes, Fondo Esperanza,  
Fundación Súmate, Fundación Lican, Infocap

**uah**/Ediciones  
Universidad Alberto Hurtado



# Índice

---

<b>Agradecimientos</b>	9
<i>José Francisco Yuraszeck Krebs SJ.</i>	
<b>Prólogo</b>	11
<i>Paulina Saball</i>	
<b>Introducción/balance</b>	15
Equipo editorial	
Capítulo I	
<b>Amenazas y vulnerabilidad en los campamentos de Chile: desafíos para la gestión del riesgo de desastres</b>	23
<i>Javiera Moncada y Mauricio Morales</i>	
TECHO-Chile	
Capítulo II	
<b>Entre la irregularidad y la informalidad: condiciones de vida y trabajo de la población migrante en Chile</b>	33
<i>Juan Pablo González, Lukas Urbina Garcés y Ayelén Moreno</i>	
Servicio Jesuita a Migrantes	
Capítulo III	
<b>Entre la tierra y el agua: estadísticas de habitabilidad y medioambiente en territorio mapuche</b>	43
<i>Nicolás Pedemonte Rojas, Fernando Crespo, Carlos Bresciani SJ., Juan Fuenzalida SJ.</i>	
Centro Vives UAH, FEN UAH, Fundación Lican	
Capítulo IV	
<b>Intersección de pobreza por ingresos y multidimensional: una nueva forma de entender la pobreza extrema</b>	57
<i>Felipe Expósito y Benjamín Sánchez</i>	
Hogar de Cristo	

Capítulo V	
<b>Donde terminan las oportunidades: trayectorias educativas y laborales truncadas en Chile</b>	69
<i>Sandra González</i>	
Infocap	
Capítulo VI	
<b>Aproximaciones a la educación de reingreso en Chile: antecedentes y experiencia de niños, niñas y jóvenes</b>	79
<i>Constanza Burgos Santos, Francisca Minassian Munster, Javier Mondaca Wyman, Jaime Portales Olivares</i>	
Fundación Súmate, Hogar de Cristo	
Capítulo VII	
<b>Mujeres que mueven territorios: reconstruyendo la economía desde el cuidado, la confianza, la comunidad y la justicia</b>	91
<i>Karina Gómez</i>	
Fondo Esperanza	
Capítulo VIII	
<b>Torres de inversión y alta precariedad habitacional: la ciudad como portafolio financiero</b>	101
<i>Loreto Rojas-Symmes</i>	
Departamento de Geografía y Centro “Espacio, Sociedad y Territorio”, Universidad Alberto Hurtado	
Capítulo IX	
<b>La brecha territorial de la oferta de programas sociales monitoreada por el estado</b>	115
<i>Manuel Fuenzalida</i>	
Programa Territorios y Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP), Universidad Alberto Hurtado	
<b>Autoras y autores</b>	127

## Agradecimientos

---

Es motivo de profunda satisfacción ver que tras pasar algún tiempo, los sueños se hacen realidad. Es que esta “Cartografía Social de Chile” que presentamos en su primera versión 2024, se viene gestando en conversaciones desde hace años. Son varias las instituciones que han concurrido a este esfuerzo, y para agradecerles son estas líneas. En orden de antigüedad: Hogar de Cristo, Infocap, Súmate, Centro Vives, Techo Chile, Servicio Jesuita a Migrantes, Fundación Lican, Fondo Esperanza. Cada año en agosto nos encontramos, junto a otras organizaciones, en la Jornada Anual de las Obras Sociales vinculadas a la Compañía de Jesús, donde definimos una temática particular que abordar y nos ponemos manos a la obra. Esta vez el acento ha estado en “Habitabilidad y Territorio”.

Agradecemos a todas las personas que trabajan y participan en las organizaciones que hemos colaborado en la redacción de este libro. Algunos nombres, los de quienes escribieron los artículos, han quedado en estas páginas. ¡Muchas gracias! Estoy seguro que nos sentimos parte de un cuerpo más amplio, el de nuestras organizaciones y el más amplio aun conformado por la red de obras sociales vinculadas a la Compañía de Jesús en Chile. A través de la inserción – acompañar, servir, cuidar, apoyar, promover, convocar, construir, formar – nos involucramos en la vida de personas y comunidades que viven en las fronteras de la exclusión y sufren distintos ámbitos de dolor. Desde la cercanía y el compromiso

cotidianos, surgen las reflexiones que han quedado plasmadas en esta Cartografía Social de Chile. Estas nos permiten comprender de mejor manera aquellos dolores y necesidades, para mejorar nuestra oferta de servicios sociales, a la vez que profundizar en las causas estructurales y culturales que los provocan o agudizan. Buscamos así, posibilitar la incidencia para la defensa de la dignidad y derechos humanos de las personas, así como la transformación de la cultura, a nivel personal e institucional, incluyendo la evaluación y elaboración de políticas públicas para el momento que vivimos. Inserción, reflexión e incidencia son parte de una marca que debiera caracterizar nuestro quehacer, y este libro es prueba testimonial de aquello.

Agradecemos en particular al Centro Vives de la Universidad Alberto Hurtado, en la persona de Nicolás y Jorge, y a la editorial de la universidad, por su labor en la edición de este libro. Y por cierto también a Paulina Saball, que gentilmente accedió a brindarnos su prólogo.

Esperamos que a esta, la primera versión de la Cartografía Social de Chile, le sucedan muchas otras, expresión de un anhelo de colaboración que de seguro traerá mucho fruto, el que trasciende por lejos lo que cada cual puede hacer aisladamente. Sigamos promoviendo la solidaridad y el bien común, también entre nosotros, siguiendo los pasos de Alberto Hurtado. AMDG.

JOSÉ FCO. YURASZECK KREBS, S.J.  
Delegado para el Área Social – Jesuitas Chile  
Capellán General – Hogar de Cristo  
Agosto de 2025

## Prólogo

---

Las políticas públicas y, en particular las políticas sociales, son el instrumento principal a través del cual el Estado busca incidir en el bienestar de la ciudadanía, garantizar sus derechos y hacer que el desarrollo y el progreso se distribuya equitativamente entre todos los habitantes. De este modo, la cantidad y diversidad de programas; el enfoque y los énfasis que los sustentan; la cobertura, los recursos y los medios que se destinan a su implementación; la institucionalidad, las alianzas y los roles que se asignan a los distintos actores, son factores relevantes por considerar al momento de evaluar su impacto, su pertinencia y su eficacia.

La Compañía de Jesús, a través de nueve instituciones participa activamente en la implementación de diversos programas sociales. Esta Cartografía Social de Chile, tiene por propósito, inaugurar una reflexión periódica “situada, plural y crítica” sobre el mapa social de Chile, a partir de la experiencia acumulada en territorios diversos por estas instituciones y por la propia universidad jesuita de Chile, la Universidad Alberto Hurtado. Se trata de una reflexión que releva las vidas y las voces de aquellos con quienes cotidianamente se exploran caminos para encauzar sus anhelos y abrir oportunidades de una vida buena.

Sus editores declaran que se trata de una reflexión crítica de las políticas, las estadísticas e indicadores y de las condiciones de vida del país y, luego de leer los textos que esta publicación alberga, no

cabe duda de que el factor común de todos ellos es precisamente el cuestionamiento del alcance, el enfoque y el impacto de un amplio y diverso espectro de programas sociales. En las páginas de este libro encontrarán un análisis crítico del tratamiento del déficit habitacional y sus consecuencias en la conformación de campamentos; de las políticas migratorias; de la situación de rezago del pueblo mapuche; de las fragilidades de los planes de reintegro educacional; de las trayectorias educativas y laborales truncadas; de las dificultades de inserción de las mujeres en el mercado laboral; de los impactos de la densificación urbana “no equilibrada” como efecto de la “financiarización de la vivienda”. Complementariamente, encontraremos una reflexión crítica acerca de la metodología de medición de la pobreza y, de las brechas existentes en la distribución territorial de los programas sociales.

No cabe duda, que estamos ante una iniciativa valiosa, generosa y necesaria. Detrás de ella hay un esfuerzo por reflexionar y levantar propuestas a partir del trabajo social cotidiano y del contacto directo con comunidades y territorios que viven directamente los efectos de las desigualdades, la exclusión y las precariedades presentes en nuestra sociedad. Si el Estado, a través de las políticas públicas y los programas sociales, tiene el deber de garantizar el derecho a habitar en dignidad para todos sus habitantes, las brechas existentes claramente develan la magnitud de los desafíos que debemos abordar para que ello se convierta en realidad. Se visibiliza así, la urgencia que demanda la constatación de los efectos que estas desigualdades tienen en la vida de miles de niños, niñas, jóvenes y mujeres, y el imperativo de concretar procesos de descentralización y distribución territorial equitativa de los beneficios del desarrollo.

Pero, el análisis, la crítica y las propuestas que surgen de la reflexión de la propia experiencia, alcanzan su mayor potencialidad transformadora cuando inducen al diálogo. Cuando se exponen con convicción y también con humildad, posibilitan que se problematicen las conclusiones y se abran conversaciones conducentes a introducir

cambios, ampliar coberturas, adecuar enfoques, incorporar actores, estrechar vínculos y favorecer colaboraciones.

En la experiencia de las instituciones que dan vida a esta Cartografía Social hay un saber acumulado que se pone en valor en este esfuerzo de sistematización. Ojalá que su lectura sea motivadora para provocar un diálogo abierto y fructífero entre actores diversos.

Los editores nos advierten de un conjunto de iniciativas públicas en desarrollo, que apuntan en el sentido de las propuestas que en este texto se incluyen. Sin duda, eso constituye una buena noticia que demuestra sintonía entre actores públicos y la sociedad civil. Profundizar ese diálogo es poner al servicio del bien común las oportunidades que brinda el trabajo cotidiano y la cercanía con quienes viven en situación de pobreza, exclusión y abandono.

PAULINA SABALL

Trabajadora Social y exministra de Vivienda y Urbanismo.



La colección anual Cartografía Social de Chile nace como un espacio editorial y reflexivo dedicado a examinar críticamente las políticas, las estadísticas e indicadores sociales y condiciones de vida en el país. En un contexto de profundas transformaciones sociales y territoriales, esta colección busca situarse como un lugar de encuentro entre saberes académicos, técnicos y comunitarios, que piensan y producen conocimiento desde y sobre los territorios.

La elección del nombre Cartografía Social no es casual ni meramente metafórica: representa nuestro compromiso con una mirada situada, plural y crítica sobre el mapa social de Chile. Entendemos la cartografía no como una simple representación del territorio, sino como una herramienta de interpretación y análisis.

En tiempos de fragmentación institucional, precariedad urbana, crisis ambiental y tensión entre lo estatal y lo comunitario, Cartografía Social de Chile se orienta a visibilizar y analizar críticamente las formas en que las políticas públicas afectan, configuran y son reconfiguradas por las prácticas territoriales. Este primer número inaugura una colección que busca trazar conexiones entre los espacios, las políticas que los moldean y los sujetos que los habitan, con especial atención a las dimensiones de habitabilidad y territorio.

Desde inicios de la década, Chile ha atravesado una serie de transformaciones estructurales que han reconfigurado las condiciones de vida y los marcos de acción del Estado. La pandemia por COVID-19, la crisis político-constitucional, el incremento

sostenido de los flujos migratorios, y los cambios geopolíticos en América Latina y el mundo, han generado tensiones y exigencias inéditas para el diseño y la implementación de políticas públicas. Estos fenómenos han impactado de manera directa múltiples dimensiones del bienestar, especialmente en salud, educación, empleo, convivencia, vivienda y cohesión territorial. En este escenario complejo y dinámico, la presente publicación propone una lectura situada de los procesos sociales contemporáneos vinculados a la habitabilidad y el territorio. A partir del análisis de datos, políticas e indicadores sociales, se busca contribuir al diagnóstico crítico de los desafíos estructurales y de las respuestas institucionales orientadas a garantizar el derecho a una vida digna, en un contexto marcado por la urgencia de avanzar hacia una protección social más inclusiva, equitativa y territorialmente pertinente.

Este número comienza abordando el déficit habitacional como una de las expresiones más críticas de la desigualdad socioespacial en el país. Esta coyuntura estructural ha impulsado la proliferación de respuestas residenciales por fuera del marco formal, entre ellas el crecimiento sostenido de campamentos. A través del análisis de estas formas de habitar, se identifican no solo las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan miles de familias —particularmente frente a riesgos socioambientales—, sino también los límites y alcances de las políticas territoriales vigentes. En este marco, se propone una lectura crítica de la normativa urbanística y habitacional, considerando las tensiones entre planificación estatal, derecho a la ciudad y estrategias comunitarias de supervivencia.

Posteriormente, se analiza la situación actual de la población migrante en Chile, con especial énfasis en sus condiciones de habitabilidad, acceso al trabajo y trayectorias de integración social. En un contexto marcado por marcos normativos restrictivos y por la fragilidad de los canales institucionales de regularización, muchas personas migrantes transitan entre la irregularidad administrativa y la informalidad laboral, lo que profundiza su exposición a situaciones de exclusión y precariedad. Esta vulnerabilidad incide

de forma directa en la convivencia en los territorios, en la emergencia de asentamientos informales y en la calidad de vida tanto de la población migrante como de las comunidades receptoras. Una comprensión integral de estos procesos permite visibilizar puntos de convergencia entre los desafíos que enfrentan personas migrantes y nacionales, y abre la posibilidad de formular políticas públicas inclusivas, interculturales y sensibles a las desigualdades estructurales compartidas.

A continuación, la publicación aborda las condiciones de vida en territorios mapuche, poniendo énfasis en las dimensiones de habitabilidad, acceso a servicios básicos y sustentabilidad ambiental. A partir de datos desagregados para las provincias de Arauco, Malleco, Cautín y sectores de la Región Metropolitana, se identifican brechas persistentes que afectan la calidad de vida de las comunidades mapuche y evidencian los efectos acumulativos de una exclusión estructural de larga data. Este capítulo plantea la urgencia de avanzar hacia políticas públicas interculturales que reconozcan los derechos territoriales del Pueblo Mapuche, incorporando criterios de justicia territorial, ecológica y social en los procesos de planificación, inversión pública y gestión del desarrollo en contextos rurales y periurbanos.

En el siguiente capítulo se ofrece una revisión crítica de los actuales enfoques para la medición y análisis de la pobreza en Chile, destacando sus limitaciones para captar la complejidad y heterogeneidad de las condiciones de vida. Se plantea la necesidad de avanzar hacia un marco conceptual y metodológico más sensible a las múltiples dimensiones de la pobreza, en particular respecto a su expresión extrema. La propuesta incorpora una mirada que permite visibilizar las brechas que afectan a grupos con características y necesidades diferenciadas, muchas veces invisibilizadas por los instrumentos tradicionales de medición. En esta línea, una comprensión más fina y contextualizada de la pobreza extrema resulta clave para diseñar políticas focalizadas y eficaces, orientadas a quienes enfrentan las formas más agudas de exclusión social:

quienes son, en efecto, los más pobres entre los pobres.

La publicación avanza con el análisis de las brechas estructurales entre trabajo decente y trayectorias formativas pertinentes. Persisten desigualdades significativas en el acceso a la educación, la formación técnica y las oportunidades de inserción laboral, lo que constituye una barrera crítica para la movilidad social y la superación de la pobreza. Estas brechas no solo reflejan falencias en la oferta educativa y en el mercado laboral, sino también la débil articulación entre los sistemas de formación y las dinámicas productivas. En este contexto, se plantea la necesidad de una estrategia nacional de inclusión sociolaboral que aborde estas tensiones de manera intersectorial, territorial y con enfoque de ciclo de vida, de modo que amplios sectores de la población puedan acceder a empleos dignos y mejorar sostenidamente su calidad de vida.

En el ámbito educativo, el siguiente capítulo aborda la educación de reingreso en Chile a partir del análisis de las experiencias de niños, niñas y jóvenes (NNJ) que han visto interrumpidas sus trayectorias escolares. La exclusión educativa representa una de las formas más persistentes de vulneración de derechos y tiene efectos acumulativos en las oportunidades de desarrollo personal, inserción laboral y participación social. En este sentido, reducir esta brecha es fundamental no solo para garantizar el acceso de personas adultas a una mejor calidad de vida, sino también para que NNJ puedan reanudar sus procesos formativos en condiciones dignas y sostenidas. El fortalecimiento de la educación de reingreso como política pública exige un enfoque de equidad, flexibilidad curricular y acompañamiento integral, de modo que quienes han sido históricamente excluidos del sistema educativo cuenten con herramientas reales para su inclusión socioeducativa.

En el siguiente capítulo se examinan las condiciones laborales y socioeconómicas de miles de mujeres trabajadoras que, a través de su aporte cotidiano, sostienen y dinamizan la economía chilena. A pesar de su contribución sustantiva, persisten barreras estructurales

que dificultan su plena incorporación al mundo del trabajo, entre ellas la informalidad, la brecha digital, la segmentación ocupacional y la desvalorización del trabajo de cuidados no remunerado. Estas desigualdades reflejan un déficit histórico en el reconocimiento de los roles productivos y reproductivos desempeñados por las mujeres. A partir de la evidencia, se describe cómo, incluso en contextos de precariedad y escaso respaldo institucional, muchas mujeres impulsan estrategias de autonomía económica, emprendimiento y organización colectiva. El texto subraya la urgencia de una política pública integral de género que articule empleo, cuidados y protección social.

Retomando el análisis de la dimensión urbana, el penúltimo capítulo examina la agudización de la precariedad habitacional y el fenómeno de las denominadas “torres de inversión”, como expresiones de una ciudad estructurada bajo lógicas de mercado. El capítulo pone en evidencia cómo las dinámicas de producción inmobiliaria priorizan la rentabilidad por sobre las necesidades habitacionales, generando formas de densificación que no garantizan calidad de vida. A través del contraste entre proyectos de alta densidad orientados a la inversión y programas de vivienda social, se discuten las tensiones actuales entre verticalización extrema, expansión periférica y segregación socioespacial. El texto propone repensar los modelos de desarrollo urbano desde una perspectiva de derecho a la ciudad, planificación democrática y justicia habitacional.

Finalmente, esta publicación concluye con un análisis del alcance y distribución de la oferta programática del Estado en materia de protección social. El capítulo examina las brechas entre la población objetivo definida por las políticas públicas y la población efectivamente beneficiaria, revelando discrepancias sustantivas que se acentúan en áreas como medioambiente y cultura, donde se constatan déficits estructurales. Asimismo, se evidencia una distribución territorial desigual de los programas sociales, con coberturas significativamente menores en regiones

fuera de la capital. Esta desigualdad en la implementación territorial plantea desafíos críticos para la equidad interregional, la eficiencia del gasto público y el fortalecimiento de un sistema de protección social más inclusivo, pertinente y articulado al desarrollo local.

Recientemente se han observado diversas iniciativas que responden parcialmente a las brechas, desafíos y oportunidades presentes en esta publicación. Por una parte, la publicación en el *Diario Oficial* de la Ley N° 21.741 (15 de abril de 2024) que modifica diversos cuerpos legales para atender fenómenos urbanos consolidados, urgentes y que afectan a las comunidades, supone significativos avances y desafíos. Implica avances en: (a) saneamiento y regularización de loteos para poblaciones en situación irregular; (b) habilitación normativa para integrar equipamiento urbano (salud, educación, cultura, seguridad) en proyectos de viviendas de interés público; (c) procedimientos excepcionales para incorporar extensiones urbanas y actualizar áreas de riesgo en los instrumentos de planificación territorial; (d) regularización de deslindes en apoyo al Plan de Emergencia Habitacional; y (e) radicación de campamentos mediante ajustes rápidos en planes reguladores. Se reconoce la necesidad de estas medidas, sobre todo, si se logra acompañarlas de planificación urbana de largo plazo. Sin duda, se valora esta nueva ley, aun cuando vale recordar la necesidad de una planificación que prevenga procesos de segmentación territorial, informalidad y debilitamiento del derecho a la ciudad.

Asimismo, respecto a movilidad humana, el nuevo marco legal modula la realidad migratoria en el país e impacta directamente las oportunidades de acceso a la regularidad para las personas que arriban al país. El fortalecimiento de la agenda securitista de la política migratoria chilena plantea profundos desafíos a la canalización regular de la migración en el país. La regularidad migratoria y la seguridad humana no parecen estar en el centro de nuestro cuerpo legal, primero con la nueva Ley 21.325 (2021), luego con la Ley 21.542 (2023) de infraestructura crítica (que militariza las fronteras) y recientemente la Ley 21.655 (2024) que agiliza y

endurece los procesos de expulsión, y dificulta la solicitud de asilo. Estas medidas establecen hoy los límites y posibilidades para la gestión migratoria y afecta directamente a quienes se encuentran en el país, así como a quienes piensan en residir en Chile. En este contexto, la política migratoria no debe reducirse al control administrativo de las fronteras, también debe proyectarse como una política social inclusiva, pertinente y atenta a las condiciones de vida y laborales de las personas migrantes.

Adicionalmente, otros hitos relevantes para tener en cuenta y dar seguimiento, son la reciente implementación de la Comisión Asesora Presidencial para la actualización de la medición de la pobreza en Chile, la presentación ante el Congreso y aprobación en su primer trámite del proyecto de ley que reconoce el derecho al cuidado y crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados, la presentación y aprobación (en abril 2025) de la Ley de Modernización de la Educación Parvularia, así como la presentación de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2024-2032. También se destaca la discusión de proyecto de ley que establece financiamiento para la modalidad de reingreso (actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado) y la implementación inicial del sistema de protección de trayectorias educativas por parte del Ministerio de Educación.

En suma, las iniciativas y realidades abordadas en esta publicación configuran una parte fundamental del panorama actual de políticas sociales en Chile. Ciertamente, persisten desafíos estructurales que requieren continuidad, coherencia y fortalecimiento institucional. Avanzar en ámbitos como la habitabilidad, la protección social, la salud, la educación, el trabajo digno y los cuidados, no es solo una tarea técnica, sino también política y ética, especialmente en un contexto marcado por la reconfiguración del contrato social y el próximo ciclo electoral presidencial de 2025. Las decisiones que se adopten en este período serán cruciales para definir el rumbo del país: si se profundizan los procesos de inclusión, equidad y justicia social, o si se consolidan tendencias regresivas que refuercen

las desigualdades. En este escenario, *Cartografía Social de Chile* aspira a convertirse en una herramienta rigurosa y accesible para la deliberación pública, ofreciendo evidencia empírica, enfoques analíticos y reflexiones críticas que contribuyan a democratizar el conocimiento y orientar decisiones públicas más justas, informadas y territorialmente pertinentes. Reflejar la realidad social chilena no es solo describirla: es también intervenir en ella desde la responsabilidad colectiva de construir un país más habitable y equitativo.

## Amenazas y vulnerabilidad en los campamentos de Chile: desafíos para la gestión del riesgo de desastres

---

Javiera Moncada y Mauricio Morales

*Techo-Chile*

### Introducción y antecedentes

El déficit habitacional en Chile es una problemática que afecta a miles de familias. La incapacidad de acceder a una vivienda adecuada a través del mercado formal, debido a factores como el alza en los precios de las viviendas, los bajos ingresos, la cesantía y la falta de acceso a subsidios, ha llevado a un incremento significativo de la campamentación (Techo-Chile, 2023). Así, según el último Catastro Nacional de Campamentos elaborado por Techo-Chile durante el año 2024, los campamentos a nivel nacional alcanzaron la cifra de 1.428 (Techo-Chile, 2025a).

Los campamentos surgen como consecuencia de la necesidad habitacional y se caracterizan por la tenencia irregular del terreno, falta de acceso a servicios básicos y, en la mayoría de los casos, por la ubicación en zonas de riesgo (Techo-Chile, 2025b). La autoconstrucción y la autogestión son elementos centrales en la dinámica de los campamentos, donde las familias se organizan para suplir los déficits de la gestión del Estado.

Si se considera la exposición a desastres siconaturales, el 91,3% de los campamentos del país se encuentran amenazados por al menos un riesgo y es especialmente preocupante en las regiones del norte del país, donde el 76,2% de las comunidades de la región de Tarapacá están expuestas al menos a un riesgo. En

Antofagasta, el porcentaje alcanza el 88,8%, mientras que en las regiones de Coquimbo y Valparaíso el riesgo afecta al 100% de los campamentos (Techo-Chile, 2023).

En la actualidad, lejos de disminuir el riesgo o la exposición a las diferentes amenazas naturales, estos aumentan con el paso del tiempo debido a la vulnerabilidad de las distintas comunidades en cuanto al terreno donde se ubican, pero también a la falta de servicios básicos, urbanos y materialidad de las viviendas.

### **La exposición a riesgos siconaturales: una realidad en los campamentos de Chile**

---

Cada cierto tiempo Chile sufre el embate de las fuerzas de la naturaleza, ya que eventos como terremotos, aluviones y sequías son un continuo a lo largo de nuestra historia. Sin embargo, esta realidad no afecta a todos por igual y es en los campamentos donde se observa que, cuando ocurren estas catástrofes, el daño es mayor por las condiciones antes expuestas.

Una muestra de lo anterior es lo sucedido en Viña del Mar con los incendios forestales durante el verano del año 2024. En esa ocasión, según el informe de afectación de daños publicado por Cigiden (2024), el total de viviendas afectadas fue de 4.777, mientras que 2.175 corresponden a campamentos, es decir, cerca del 50%. Además, al analizar dónde estaban ubicados esos campamentos, se identifica que la gran mayoría se hallaban en zonas donde no es posible urbanizar o edificar producto de los riesgos asociados al terreno.

A pesar de lo anterior, el evento del año 2024 no es la única catástrofe a las cuales se han tenido que enfrentar los campamentos. Es importante mencionar que todos los inviernos los campamentos experimentan inundaciones producto de las lluvias o por la crecida de los ríos, como es el caso del campamento “Ribera del río” de Talagante en la Región Metropolitana. Esto provoca no solo

una emergencia en el campamento sino también muchas veces la vulneración de derechos de las personas que habitan esos lugares, ya que, por ejemplo, los niños y niñas que están en edad escolar no pueden asistir al colegio por el lodo que deja intransitables los caminos de estos asentamientos.

Según el último catastro de Techo-Chile (2025a), el 62,6% de los campamentos ha sido afectado por fuertes lluvias o temporales, un 32,1% se vio afectado por inundaciones, aluviones o anegamientos, un 29,8% se ha visto involucrado en incendios comenzados en el área urbana de los campamentos, y un 14,3% se ha visto afectado por incendios forestales. De este modo, las cifras de ocurrencia de amenaza naturales son preocupantes y si se analizan los campamentos a nivel nacional, todos están expuestos por lo menos a un riesgo, y hay algunos que están expuestos a tres o más al considerar los eventos de mayor envergadura.

**Cuadro 1. Riesgos en campamento**

Región	1 riesgo	2 riesgos	3 o más riesgos	Porcentaje de campamentos expuestos (al menos 1 riesgo)	Total de campamentos en la región
Arica	4	0	0	23,5%	17
Tarapacá	11	0	0	17,4%	63
Antofagasta	97	0	0	71,8%	135
Atacama	77	16	2	68,8%	138
Coquimbo	15	14	6	89,4%	38
Valparaíso	117	153	5	98,2%	280
Metropolitana	43	83	16	85%	167
O'Higgins	37	4	2	79,6%	54
Maule	13	1	0	87,5%	16
Ñuble	13	1	0	82,3%	17
Biobío	81	95	21	99,4%	198
La Araucanía	43	16	2	100%	61
Los Ríos	17	10	2	93,5%	31
Los Lagos	32	22	6	93,7%	64
Aysén	1	6	0	87,5%	8
Magallanes	1	2	0	100%	3
Total	589	423	62	83,2%	1.290

Fuente: La continua emergencia de campamentos en Chile: exposición a amenazas naturales y vulnerabilidad, Techo-Chile. 2023.

Por otro lado, según los instrumentos de planificación territorial, el 22% de los campamentos se encuentran expuestos a riesgos socionaturales de mayor envergadura como son las inundaciones, incendios forestales, los aluviones y los tsunamis. La Región Metropolitana y la del Biobío presentan el mayor porcentaje de campamentos expuestos a riesgos, con un 43,2% y 46,5% respectivamente (Techo-Chile, 2024), lo que muestra la baja identificación de la exposición a amenazas, en parte por lo desactualizados que se encuentran dichos instrumentos.

En este contexto, cabe destacar que los campamentos se ubican en 179 comunas a lo largo del territorio nacional, de estas, son 151 las que se encuentran normadas por un plan regulador comunal (PRC) vigente, mientras que las otras 28 comunas no poseen instrumentos. Sobre las comunas que mantienen un PRC vigente, un 5% de las normativas fue publicada entre las décadas del 1950 y 1970, mientras que entre 1980 y 2009 se promulgaron el 60,3%, y, por último, desde el año 2010 hasta la actualidad, un 19% de las normativas entró en vigencia. En otras palabras, solamente un 5% de las comunas donde hay campamentos tiene un plan regulador actualizado después del año 2020.

### **Análisis del riesgo: amenaza, vulnerabilidad y percepción**

---

Al clasificar los riesgos a los que están expuestos los campamentos, estos se pueden organizar en dos grandes grupos. El primero son los riesgos socionaturales y el segundo la vulnerabilidad social que, por las condiciones que existen en los campamentos, amplifican el riesgo. Así, en un contexto de desastre, el concepto de vulnerabilidad se puede definir como aquellas “características de una persona o grupo y su situación, que los hacen susceptibles de sufrir daños o impactos negativos debido a una amenaza” (UNISDR, 2009, p. 34).

Por lo tanto, hay que considerar que el riesgo y los desastres sacionaturales no afectan a todas las personas por igual. Asimismo, un aspecto de suma importancia a considerar para la práctica de la resiliencia frente a esas amenazas es la condición socioeconómica de quienes enfrentan estos episodios. De tal manera que las condiciones sociales, la materialidad de la vivienda y el entorno juegan un papel clave a la hora de estimar la reacción al riesgo (Wisner et al., 2003).

### **La vulnerabilidad social: factores que incrementan el riesgo**

---

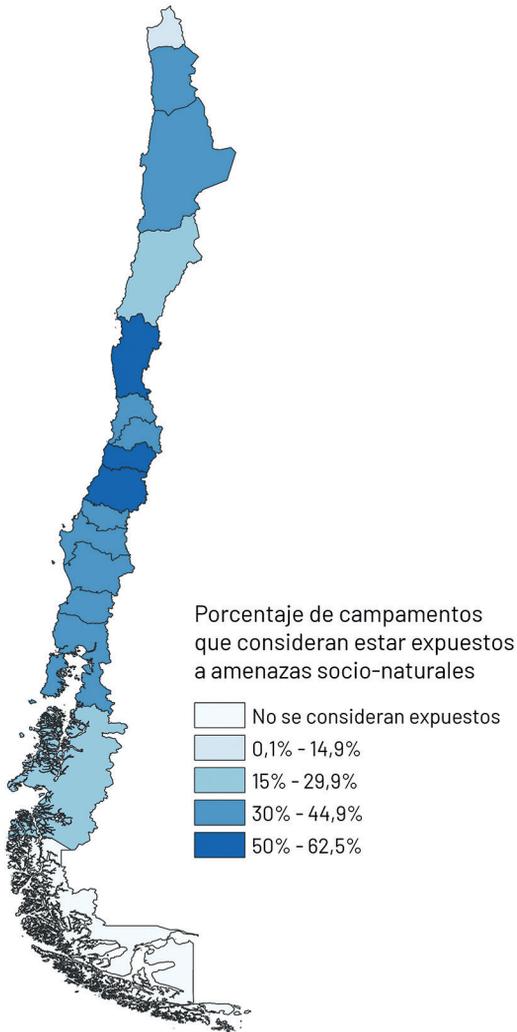
La vulnerabilidad social se refiere a las condiciones que hacen que una población sea más susceptible a los impactos de las amenazas. En el caso de los campamentos, diversos factores incrementan su vulnerabilidad como la pobreza y desigualdad, precariedad habitacional, falta de acceso a servicios básicos, debilidad organizacional, redes de apoyo, composición social y la ubicación en terrenos que carecen de planificación urbana.

Por otro lado, la percepción del riesgo también tiene un rol fundamental en la vulnerabilidad de las comunidades ante las amenazas. A medida que se tenga un mayor conocimiento de los riesgos en el territorio, se pueden implementar planes de gestión del riesgo de desastres y así, tener a los campamentos más preparados ante eventuales desastres.

Con lo anterior, al hablar de percepción del riesgo en los campamentos, se observa que a nivel nacional un 62% considera que no se encuentra en un sector de riesgo, mientras que el 37% piensa que si lo está (Techo-Chile, 2023). A nivel regional esta percepción varía, por lo que las regiones con mayor percepción del riesgo son Ñuble y Los Ríos con un 58%, y O'Higgins con un 52%. Mientras que la región con menor percepción del riesgo es

la de Atacama con un 74%. Estas cifras son críticas al momento de compararlas con los porcentajes de comunidades expuestas a amenazas.

**Figura 1.** Percepción del riesgo de los campamentos a nivel regional



Fuente: Elaboración propia.

La percepción del riesgo de los habitantes de campamentos es influenciada por diversos factores. Entre ellos, la experiencia previa con eventos de desastre, principalmente, porque genera conciencia sobre la importancia de la prevención y preparación. Sin embargo, se corre el riesgo de caer en la normalización del riesgo, ya que la convivencia cotidiana con la amenaza disminuye la percepción de vulnerabilidad de las familias. Otro factor es la memoria del riesgo, haciendo referencia a la transmisión de conocimientos y experiencias a través de las generaciones, contribuyendo a la construcción de una cultura de prevención y resiliencia.

Por un lado más institucional, el acceso a la información también genera un impacto, ya que si esta es clara y accesible, es más probable que se tenga una mejor percepción del riesgo. Finalmente, la confianza en las instituciones es clave, debido a que son las responsables de la gestión del riesgo de desastres y las respuestas ante las emergencias.

### **Propuestas y conclusiones: campamentos frente al riesgo**

---

La exposición a riesgos siconaturales es una realidad que afecta a un alto porcentaje de los campamentos en Chile, agravando las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en las que viven miles de familias. La situación es aún más dramática al momento de analizar los riesgos identificados por los instrumentos de planificación territorial (planos reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales; planes de desarrollo comunal, entre otros) en contraposición a aquellos levantados por otras organizaciones expertas en la materia.

En esta línea, estos instrumentos desempeñan un papel crucial tanto en la planificación urbana, como en la gestión del riesgo de desastre, ya que son los encargados de definir las zonas de riesgo y

los usos de suelo permitidos. Sin embargo, la desactualización de estos instrumentos, la falta de consideración de los riesgos socio-naturales en la normativa y la burocracia asociada a los cambios de uso de suelo expone a riesgos a la población, principalmente a aquella que ya vive en una alta vulnerabilidad social. Por lo tanto, es fundamental actualizar estos instrumentos.

En consecuencia, una primera etapa para conseguir una gestión del riesgo eficiente es la reciente propuesta de modernización de los Instrumentos de Planificación Territorial, dado que en promedio los planes reguladores comunales, desde que son elaborados hasta que la Contraloría toma razón, se demoran 6 años en salir a la luz (Minvu, 2023). Tomando esto en cuenta, uno de los principales desafíos de esta modernización del Estado es enfrentar las múltiples vulnerabilidades que tiene la población frente a los riesgos y desastres a los cuales están expuestos. Sin embargo, el proyecto de Ley no ataca este problema.

Por otro lado, para disminuir la vulnerabilidad que tienen los campamentos ante estas amenazas es importante promover la educación sobre riesgos, difundiendo información accesible sobre las amenazas, fomentando la memoria del riesgo y capacitando a las comunidades para la autoprotección. Asimismo, se debe fomentar la participación de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas de vivienda y gestión del riesgo, reconociendo sus conocimientos sobre el territorio y sus necesidades específicas.

Finalmente, también existe responsabilidad institucional frente al riesgo, por lo que es importante fortalecer la gestión del riesgo de desastres a nivel local y regional, implementando planes de mitigación, preparación, respuesta y recuperación que integren la perspectiva de los habitantes de campamentos.

## Referencias bibliográficas

- Brain, I., Prieto, J. J., y Sabatini, F. (2010). Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *EURE*, 36(109), 111-141. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>.
- Centro de Estudios Techo-Chile (2024). La continua emergencia en los campamentos de Chile: exposición a amenazas naturales y vulnerabilidad. Informe Nacional. Techo-Chile, Informes Centro de Estudios.
- Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (2024). Informe de Daños: Evento 02 y 03 de febrero de 2024, Viña del Mar.
- Centro de Estudios Techo-Chile (2025a). Catastro Nacional de Campamentos.
- Centro de Estudios Techo-Chile (2025b). Factibilidad técnica de radicación de campamentos en Chile. Informe.
- Centro de Estudios Techo-Chile (2023). ¿Dónde se encuentran los campamentos? Análisis de su localización en base a los Instrumentos de Planificación Territorial. EnlaCES edición 11.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023). Déficit habitacional cuantitativo y asequibilidad de la vivienda en Chile. Encuesta Casen 2006-2022. Disponible en: <https://encr.pw/215RT>.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2020). Informe campamentos expuestos a riesgo según IPT.
- UNISDR (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction, United Nations.
- Wisner, B.; Blaikie, P.; Cannon, T.; Davis, D. (2003). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge, Second Edition.



## CAPÍTULO II

# Entre la irregularidad y la informalidad: condiciones de vida y trabajo de la población migrante en Chile

---

Juan Pablo González, Lukas Urbina Garcés y Ayelén Moreno

*Servicio Jesuita a Migrantes*

### Introducción y antecedentes

Durante los últimos años, la población extranjera que vive en Chile ha aumentado y se ha diversificado (Silva y Ballesteros, 2017), con un crecimiento de la migración desde países latinos y centroamericanos (OIM, 2024). De acuerdo con los resultados de los censos de 2017 y 2024, la población migrante en Chile prácticamente se duplicó, pasando de 784.685 a 1.608.650 personas en siete años, reflejando una intensificación de los flujos migratorios hacia el país en un periodo marcado por cambios en la legislación migratoria.

En paralelo al crecimiento de la población migrante en Chile, se ha generado un intenso debate sobre cómo gestionar los ingresos al país, marcado por el aumento de medidas securitistas enfocadas en militarizar la frontera, ampliar las facultades de la policía y dividir la migración entre “regular” e “irregular”, lo que, paradójicamente, ha aumentado la irregularidad migratoria (Cociña-Cholaky, 2022; Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana, 2023; Thayer Correa, 2021). Siguiendo los datos de la estimación de personas irregulares, entre 2018 y 2023, la población migrante en situación irregular en Chile creció de forma sostenida, pasando de 10.375 personas en 2018 a 336.984 personas en 2023, crecimiento que fue particularmente acelerado a partir de 2021, con el aumento más alto entre 2021 y 2022, con

un incremento de más de 180.000 personas en solo un año (INE y Sermig, 2024), coincidiendo con las medidas de restricción de ingresos desplegada por el Estado, además del cierre de fronteras por la pandemia.

Dada la diversificación y aumento de la migración hacia Chile en un contexto de alta restrictividad surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los principales desafíos y posibilidades que enfrenta la población migrante en Chile para su integración y desarrollo en el territorio?

Para abordar esta pregunta nos remitiremos al habitar como un concepto que aborda la forma particular en la que las personas modelan y dotan de sentido un entorno, convirtiéndolo en hábitat a través de relaciones, prácticas y vínculos que lo cargan de significado. Esta transformación no solo ocurre a nivel individual, sino también colectivo, a partir de redes sociales que permiten la interacción, la cooperación y el acceso a recursos compartidos; sin embargo, experiencias de racismo, sexismo y nacionalismo influyen en quién puede habitar ciertos espacios y en qué condiciones, haciendo de la habitabilidad no solo un tema de infraestructura, sino también un reflejo de desigualdades estructurales (Magalhães, 2021; Margarit et al., 2022).

### **Análisis de datos: irregularidad e informalidad del habitar**

---

Uno de los fenómenos recientes más relevantes ha sido el crecimiento de la irregularidad migratoria, acompañado por un aumento en la informalidad habitacional, reflejado en el crecimiento de la población migrante en campamentos y la informalidad laboral. Sin embargo, estos procesos varían según la región, lo que genera desafíos específicos para la habitabilidad de la población migrante.

Al analizar los registros oficiales administrativos, se observa una disminución en los ingresos por pasos no habilitados, desde 56.586 en 2021 a 44.235 en 2023. No obstante, la estimación de irregularidad migratoria ha seguido aumentando, con un incremento de 45.835 personas entre 2022 y 2023. Esto sugiere un perfil de individuos que llevan un largo tiempo en situación irregular, lo que coincide con los datos del empadronamiento biométrico, en el que se identificaron a 182.117 personas en situación irregular, la mayoría de las cuales ingresaron al país en 2021 (Sermig y ACNUR, 2024).

**Cuadro 1. Comparación de mediciones de irregularidad migratoria en Chile 20220-2023**

Indicador	Definición	2021	2022	2023
Estimación irregularidad	La estimación de irregularidad incluye a personas extranjeras sin residencia regular, considerando aquellas registradas en el control biométrico desde mayo de 2023, con prórrogas de turismo vencidas, con registros en partes policiales de la PDI o estudiantes sin RUN con identificador provisorio del Mineduc, siempre que no hayan realizado trámites de residencia ante Sermig o MINREL.	109.846	291.149	336.984
Ingresos por paso no habilitado	Se refiere a aquellas personas que hacen ingreso al país a través de pasos no habilitados/ autorizados para ese efecto por el Estado. Este dato se obtiene desde los registros administrativos de PDI, por lo que no consideran a los menores de edad.	56.586	53.875	44.235
Empadronamiento biométrico	Es un registro nacional levantado entre julio y diciembre del 2023 dirigido a personas extranjeras mayores de 18 años que ingresaron a Chile por pasos no habilitados antes del 30 de mayo de 2023. Este proceso recopiló información personal, biométrica y documental, una fotografía del rostro y las huellas digitales de quienes participaron	-	-	182.117

Fuente: Elaboración propia (2024) a partir de INE y Sermig (2024), estimación de personas extranjeras en Chile y solicitud de transparencia a PDI.

Ahora bien, la irregularidad migratoria se distribuye de manera diferenciada a las regiones del país, siendo difícil de medir con

exactitud, ya que un 21,4% de las personas en situación irregular no tiene una residencia identificada. Aun así, los registros muestran una alta concentración en términos netos y porcentuales en la Región Metropolitana, con 145.163 personas extranjeras irregulares (43,1% del total nacional), seguida por Valparaíso (6,9%). Sin embargo, la mayor densidad<sup>1</sup> se registra en las regiones del norte, destacando Tarapacá (21 por cada 1.000 habitantes), Arica y Parinacota (20,7 por cada 1.000 habitantes) y Antofagasta (19,1 por cada 1.000 habitantes) (INE y Sermig, 2024).

Al examinar la informalidad laboral en estas cinco regiones, la Región Metropolitana se diferencia del resto, ya que, a pesar de tener el mayor porcentaje de migrantes en situación irregular, es la única por debajo del promedio nacional de informalidad laboral. En cambio, las regiones de la frontera norte presentan los niveles más altos de informalidad, con Arica y Parinacota (56,5%) y Tarapacá (49,9%) casi duplicando el promedio nacional, lo que sugiere una precarización significativa del empleo. Valparaíso (41,3%) también supera el promedio, aunque en menor medida, mientras que Antofagasta (30,9%) se encuentra apenas por encima del promedio nacional (ver Ilustración 1).

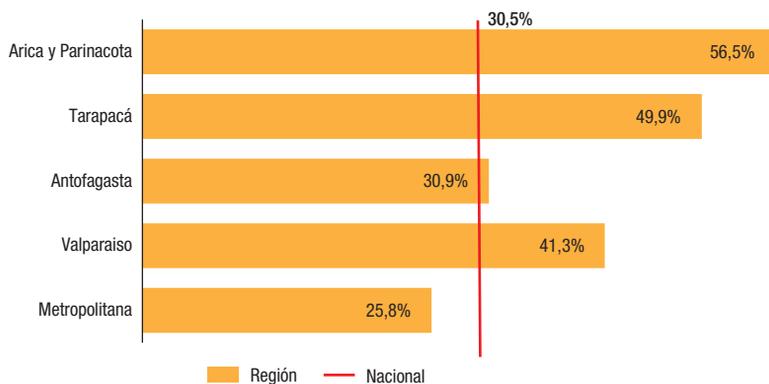
Entre 2017 y 2022, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso y Metropolitana registraron un aumento sostenido del hacinamiento y la precariedad habitacional. El número de hogares hacinados creció significativamente, especialmente en Tarapacá (de 11.899 a 18.879) y la RM (de 160.767 a 293.287). También se amplió la carencia de servicios básicos, como en Tarapacá (de 17,7 % a 29,8 %) y Antofagasta (de 6.566 a 13.936 hogares). Valparaíso destaca por el alza del hacinamiento de 9,1 % a 18 %. Aunque en algunos casos hubo mejoras relativas en acceso a servicios, el aumento absoluto de hogares afectados y el

---

<sup>1</sup> Para calcular la densidad población se usó la estimación de personas migrantes de INE y Sermig para el año 2023 y la estimación de población realizada por INE a partir de datos censales 2017.

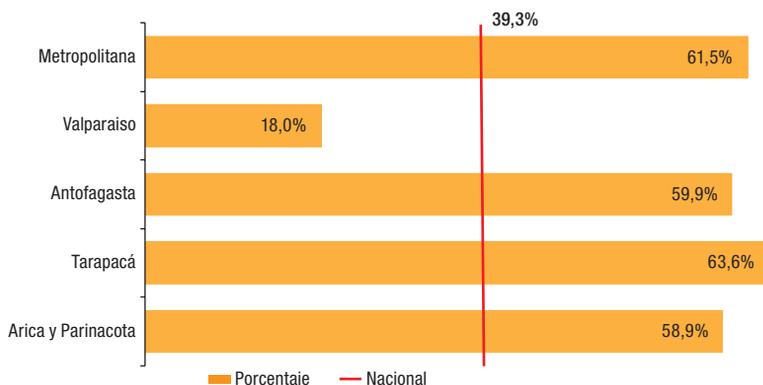
deterioro del entorno urbano reflejan una creciente presión sobre el sistema habitacional, marcada por procesos de urbanización desregulada y concentración de población vulnerable.

**Ilustración 1: Informalidad laboral en el año 2023**



Fuente: Elaboración propia (2025) a partir de Encuesta Nacional de Empleos Anualizada.

Paralelamente, el número de personas extranjeras viviendo en asentamientos informales ha aumentado de manera considerable. Según los informes de Techo-Chile, entre las mediciones de los años 2021-2022 y 2024-2025 el número de familias extranjeras en asentamientos informales aumentó de 39.567 a 47.391, alcanzando el 39,3 % del total nacional. Las regiones del norte y la Metropolitana concentran los mayores porcentajes, destacando Tarapacá (63,6 %), RM (61,5 %), Antofagasta (59,9 %) y Arica y Parinacota (58,9 %), lo que refleja una alta vulnerabilidad habitacional entre personas migrantes, vinculada a la falta de arriendos accesibles, restricciones para la regularización y empleo precario. En contraste, Valparaíso presenta un nivel menor (18 %), situándose por debajo del promedio nacional.

**Ilustración 2: Porcentaje de personas extranjeras que componen campamentos periodo 2022-2023**

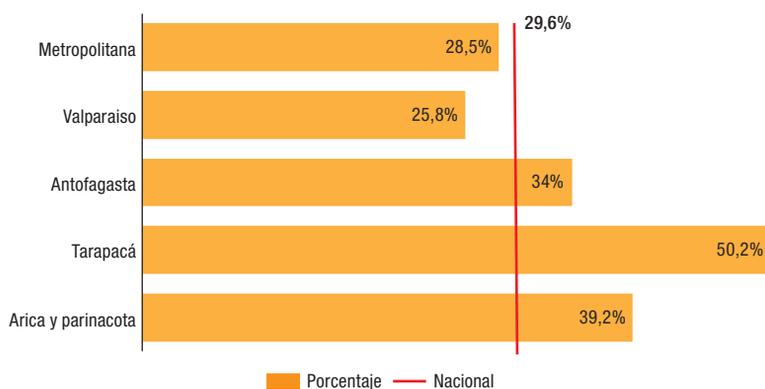
Fuente: Elaboración propia (2025) a partir de Catastro Nacional de Campamentos Techo 2024-2025.

La pobreza multidimensional afecta con mayor intensidad a las regiones con alta concentración de migrantes en situación de irregularidad e informalidad laboral. En este sentido, Tarapacá (50,2%) y Arica y Parinacota (39,2%) presentan los niveles más altos del país, lo que sugiere que los hogares migrantes en estas regiones enfrentan mayores privaciones en educación, salud, empleo, seguridad social y vivienda. Antofagasta también supera el promedio nacional (34,4%), aunque en menor medida que las anteriores, lo que sigue indicando una situación de vulnerabilidad significativa. En contraste, la Región Metropolitana (28,5%) y Valparaíso (25,8%) presentan niveles más bajos de pobreza multidimensional, lo que podría estar relacionado con un mejor acceso a servicios y empleo formal en comparación con las regiones del norte.

En síntesis, las diferentes fuentes examinadas muestran que el aumento de la irregularidad migratoria en Chile se ha visto acompañado por una creciente informalidad habitacional y laboral, especialmente en las regiones del norte y la Metropolitana. Aunque han disminuido los ingresos por pasos no habilitados, la estimación de personas en situación irregular sigue en alza, con alta concentración en la RM y densidades elevadas en Tarapacá,

Arica y Antofagasta. Estas regiones también presentan mayores niveles de informalidad laboral, pobreza multidimensional, lo cual genera un contexto de habitabilidad marcado por la informalización de la vida cotidiana, en donde la capacidad de los migrantes de habitar el territorio se ve severamente limitada por la falta de mecanismos que les permitan regularizarse.

**Ilustración 3: Pobreza multidimensional por región y lugar de nacimiento**



Fuente: Elaboración propia (2025) a partir de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

## Conclusiones y propuestas

El análisis de la irregularidad migratoria y la informalidad laboral en Chile revela importantes diferencias entre las regiones, lo que refleja tensión entre las políticas centrales y las realidades territoriales, en que las políticas migratorias se entrelazan con las laborales y habitacionales, lo que evidencia la necesidad de enfoques diferenciados para atender las problemáticas específicas de cada zona.

El crecimiento de la irregularidad migratoria en Chile ha estado asociado a la falta de mecanismos permanentes de regularización, lo que ha llevado a depender de procesos extraordinarios. Estos

han tenido un gran éxito cuando se han llevado a cabo; en 2018 se realizaron 155.444 solicitudes de regularización, de las cuales se aprobaron 131.399, mientras que en 2021 se registraron 210.639 solicitudes, con 188.582 aprobadas (Sermig, 2023), sin embargo, su naturaleza individual no contribuye a la construcción de una política pública robusta, por lo que se requiere instalar un mecanismo permanente de regularización para personas migrantes.

Asimismo, es necesario diversificar el sistema de visados para facilitar la integración de las personas migrantes en el empleo formal. Por un lado, restaurar el permiso de “búsqueda de oportunidades laborales”, los cuales podrían solicitarse en los consulados de los países correspondientes sin requerir un contrato de trabajo previo. Así mismo, derogar el art. 81 del decreto 296<sup>2</sup> que impide el cambio de categoría migratoria desde permanencia transitoria a un permiso de residencia que les permita trabajar.

En el ámbito habitacional, es imprescindible implementar herramientas y políticas que garanticen la no discriminación en el acceso a la vivienda a través de integrar en la Política Nacional de Migraciones: programas de intermediación para el arriendo justo, mecanismos efectivos para la fiscalización de inmuebles en arriendo, entre otras., avanzando en políticas habitacionales que consideren las distintas etapas que pueden experimentar las personas migrantes en su ciclo migratorio.

Así también se detecta la necesidad de fortalecer los mecanismos de acceso a refugio, herramienta fundamental para poder gestionar casos en que las personas requieren de la protección del Estado chileno, ya que entre 2017 y 2024 se reconoció solo un 2,5% de cerca de 29.000 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, en un contexto donde hay flujos provenientes de países con graves crisis humanitarias, como Haití, Ecuador y Venezuela.

---

<sup>2</sup> Artículo 81. Los titulares de permisos de permanencia transitoria que se encuentren en el país, con independencia de la subcategoría migratoria de que se trate, no podrán postular a un permiso de residencia, salvo que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 69 de la ley N° 21.325.

Finalmente, para lograr una política robusta que permita para integrar personas migrantes, el abordaje de estos problemas requiere una coordinación entre políticas migratorias, laborales y habitacionales, adoptando un enfoque basado en derechos que garantice la inclusión y el bienestar de la población migrante en Chile. Solo mediante una respuesta articulada y sostenible en el tiempo será posible reducir la vulnerabilidad socioeconómica y mejorar las condiciones de vida de quienes han optado por Chile como su país de destino.

## Referencias bibliográficas

- Cociña-Cholaky, M. (2022). Contradicciones de la política migratoria chilena (2018-2022). *Derecho PUCP*, 89, 229—260. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202202.008>.
- INE, y Sermig (2024). Informe de resultados de la Estimación de Personas Extranjeras 2023. Sermig. <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/estimaciones-de-extranjeros/>.
- Magalhães, L. (2021). Habitar entre fronteras: un estudio teórico sobre mujeres migrantes y hogares transnacionales y transfronterizos. *Estudios Fronterizos*, 22, 1-25. <https://doi.org/10.21670/ref.2102065>.
- Margarit, D., Moraga, J., Roessler, P., y Álvarez, I. (2022). Habitar migrantes en el Gran Santiago: vivienda, redes y hacinamiento. *INVI*, 37(104).
- Observatorio de Migraciones y Movilidad Humana (2023). Desafíos y propuestas en materia humanitaria: Lecciones de la experiencia del primer año de implementación de la nueva institucionalidad de migraciones y refugio.
- OIM (2024). *World Migration Report 2024*. Naciones Unidas.
- Sermig (2023). Estadísticas generales registro administrativo (Reporte 1). <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/analisis-sermig/>.
- Sermig y ACNUR. (2024). “Estudio de caracterización por arraigo familiar y laboral de personas empadronadas”.
- Silva Dittborn, C., y Ballesteros Valdés, V. (2017). “Población migrante en Chile”. [http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM\\_PoblacionMigranteChile1.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM_PoblacionMigranteChile1.pdf).

Thayer Correa, L. E. (2021). Closed Doors and Open Footprints: Undocumented Migration, Precarious Trajectories, and Restrictive Policies in Chile. *Migraciones Internacionales*, 12. <https://doi.org/10.33679/RMI.V1I1.2270>.

## CAPÍTULO III

# Entre la tierra y el agua: estadísticas de habitabilidad y medioambiente en territorio mapuche

---

Nicolás Pedemonte Rojas, Fernando Crespo,  
Carlos Bresciani SJ., Juan Fuenzalida SJ.

*Centro Vives UAH, FEN UAH, Fundación Lican*

### **Introducción y antecedentes**

---

En el territorio mapuche, comprendido principalmente por las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, persisten marcadas condiciones de desventaja estructural en comparación con otras regiones del país. Según la Encuesta Casen 2022, la pobreza por ingresos en la población indígena se situó en un 13,2%, superando el promedio nacional y presentando niveles particularmente altos en regiones con fuerte presencia mapuche como La Araucanía y el Biobío (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022). Estas cifras, sin embargo, no logran capturar completamente la dimensión territorial de la exclusión: en estas provincias se observa una convergencia entre pobreza económica, precariedad en infraestructura básica y ausencia de servicios públicos, configurando un escenario de desventajas estructurales que afecta de manera desproporcionada a las comunidades mapuche.

Más allá de los indicadores convencionales de pobreza, la investigación de Valenzuela, Toro y Rojo Mendoza (2016) reveló un patrón específico de estratificación étnica en Chile. El estudio muestra que, a pesar de ciertos avances en inclusión educativa, el Pueblo Mapuche permanece en una posición estructuralmente subordinada dentro de la economía chilena, con alta concentración en empleos precarios y menor representación en ocupaciones de mayor

estatus. Este fenómeno es especialmente evidente en zonas rurales como la Araucanía (y Arauco), donde la informalidad y la escasa movilidad intergeneracional agudizan la desigualdad estructural.

Complementariamente, otros enfoques han propuesto ampliar las mediciones del desarrollo más allá de los marcos occidentales. Padilla Navarro et al. (2015) incorporan la noción mapuche de *Küme Mongen* (buen vivir) al análisis del Índice de Desarrollo Humano, demostrando que, aunque ha habido avances en los indicadores de salud y educación entre 2003 y 2013, las brechas en la dimensión de ingresos persisten. El informe de RIMISP (2016) refuerza esta perspectiva al señalar la persistencia de desigualdades territoriales históricas, asociadas a procesos de despojo y fragmentación territorial, y a políticas públicas que no reconocen la especificidad cultural y territorial del Pueblo Mapuche. En conjunto, estos estudios permiten comprender la pobreza mapuche no solo como una condición material, sino también como una expresión de exclusión estructural, territorializada y culturalmente específica.

En este contexto, el presente capítulo revisa las dimensiones de habitabilidad y territorio del Pueblo Mapuche, con especial foco en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín. Para tal objetivo se analizan las más recientes estadísticas sociales de la Encuesta Casen aplicada entre noviembre de 2022 y febrero del 2023, además de datos específicos sobre política indígena, medioambiente y territorio, recopilados entre 2015 y 2024, desde fuentes oficiales como Dipres y Mercado Público.

## Habitabilidad y entorno

---

Las estadísticas de la Encuesta Casen sistematizadas en la Tabla 1 evidencian que la provincia de Malleco presenta las mayores brechas en condiciones de habitabilidad para la población mapuche. Las cifras sobre calidad de la vivienda son alarmantes: un 22,3% presenta

deficiencias en muros, un 20,1% en pisos y un 17,7% en techos. A esto se suma una alta precariedad en acceso a servicios básicos, con un 33,3% sin agua potable y más del 60% sin alcantarillado.

**Tabla 1. Dimensiones e indicadores de habitabilidad y entorno según identidad y territorio. Casen 2022. Porcentaje de personas con carencias**

Territorio	Arauco		Cautín		Malleco		R. Metropolitana	
	Mapuche	No mapuche	Mapuche	No mapuche	Mapuche	No mapuche	Mapuche	No mapuche
<b>Dimensión</b>								
<b>CALIDAD VIVIENDA</b>								
piso	12,02	12,48	12,69	7,89	20,18	12,23	6,72	4,67
techo	18,03	12,16	10,90	7,82	17,74	10,55	9,47	7,17
muro	16,94	12,95	13,97	8,94	22,32	12,83	4,73	3,96
<b>ENTORNO</b>								
contaminación del agua	26,2	29,5	15,7	17,8	17,1	13,7	24,5	19,3
seguridad	61,2	64,9	45,7	51,9	39,7	50,3	90,6	81,5
servicios	8,74	5,69	9,51	7,32	20,18	7,19	0,46	1,03
<b>SERVICIOS BÁSICOS</b>								
agua potable	16,94	7,58	24,38	9,65	33,33	10,19	0,61	1,09
alcantarillado	52,46	36,81	60,95	27,46	60,55	22,54	5,19	7,62
electricidad	3,28	2,37	2,58	1,06	4,28	1,08	0,46	0,23
<b>HACINAMIENTO</b>								
Hacinamiento	1,64	2,21	3,07	2,68	5,81	2,88	4,27	4,32

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2022.

Este territorio se configura como un epicentro de exclusión estructural, históricamente atravesado por conflictos políticos, represión estatal, creciente inseguridad, y un abandono sistemático del Estado en materia de inversión social. Tal como advirtió el informe de RIMISP (2016), las desigualdades en contextos indígenas no son coyunturales, sino un producto de la alta concentración del poder y del territorio en la historia contemporánea. Malleco encarna así una geografía del abandono y la exclusión, donde la violencia estructural se manifiesta en la precariedad cotidiana de la vida mapuche.

La situación en Arauco es igualmente crítica, aunque marcada por una configuración distinta: es el territorio con mayor presencia de monocultivos forestales del país, lo que ha generado graves impactos ecológicos y sociales (González-Hidalgo & López-Dietz, 2020; UNCCD, 2002; Fuenzalida & Portales, 2024). En términos relativos, la Tabla 1 describe a Arauco con el mayor nivel de contaminación del agua (26,2%) y un importante déficit en servicios básicos. En esta última dimensión, la población mapuche en Arauco reporta altas tasas de carencia de alcantarillado (52,4%) y de agua potable (16,9%), y vive en zonas marcadas por degradación del entorno y déficit de infraestructura. A nivel medioambiental, por su parte, Arauco se posiciona como la provincia con mayor percepción de contaminación del agua, destacando en particular la contaminación de los ríos, con 23% de la población mapuche que alerta sobre esta realidad, contra menos de 15% en los otros territorios estudiados (datos específicos no incluidos en la Tabla 1, pero derivados de la misma Encuesta Casen 2022). Este escenario se alinea con la alerta levantada por Padilla Navarro et al. (2015) sobre el deterioro del “buen vivir” (*Küme Mongen*) en territorios indígenas caracterizados por la explotación forestal. Por si esto fuese poco, Arauco registra significativamente mayor percepción de inseguridad y violencia que las provincias vecinas, tanto entre la población mapuche como no mapuche. Más del 60% de la población en Arauco declaran vivir en entornos inseguros, con delincuencia o balaceras.

Finalmente, los datos revelan una paradoja fundamental: las personas mapuche que migran a la gran ciudad, especialmente a la Región Metropolitana, enfrentan ciertas condiciones de vida incluso más desfavorables que aquellas estudiadas en territorio mapuche. En Santiago, por ejemplo, la población mapuche reporta, en términos relativos, altos niveles de hacinamiento e inseguridad. Si bien durante la pandemia se registró retorno a las comunidades, la tendencia histórica ha sido la migración campo-ciudad, y esta, lejos de representar una mejora para las

personas mapuche, ha implicado nuevas formas de precarización. Tal como señalan Valenzuela, Toro y Rojo Mendoza (2016), esta movilidad forzada es una manifestación del despojo estructural que ha expulsado a las familias mapuche de sus tierras ancestrales, obligándolas a reproducir sus vidas en periferias urbanas marcadas por exclusión y violencia. La Encuesta Casen 2022 confirma que, pese a las promesas de modernización e integración, la movilidad geográfica no ha significado una movilidad social real para este pueblo originario.

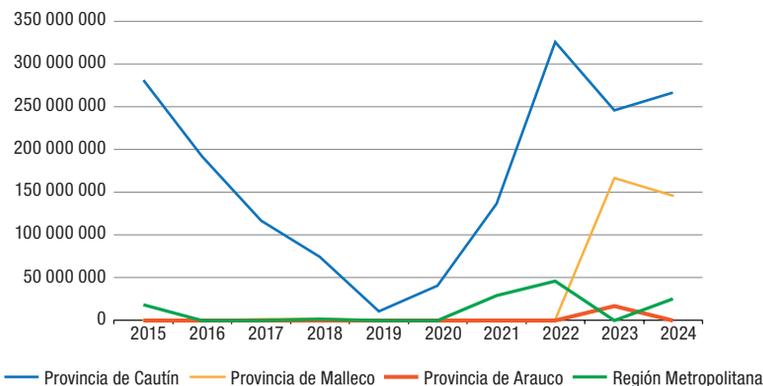
Los indicios sobre rezago medioambiental y contaminación hídrica anteriormente mencionados, justifican algo más de detención en la mirada. El territorio mapuche y, en particular, las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, ha experimentado una profunda transformación ecológica producto del modelo extractivista forestal impuesto en los últimos 50 años. La expansión de monocultivos de pino y eucalipto ha provocado un proceso sostenido de degradación del suelo y escasez hídrica, afectando tanto la biodiversidad como la sustentabilidad de los modos de vida mapuche. González y Castro (2018) documentan cómo las plantaciones forestales han reducido de manera crítica la disponibilidad de agua en la provincia de Arauco, generando tensiones sociales en comunidades rurales y evidenciando un patrón de acaparamiento hídrico por parte de empresas madereras. Asimismo, estudios de la Universidad de Chile (2018) confirman que la cordillera de la Costa en esta región (cordillera de Nahuelbuta) presenta severos niveles de erosión y desertificación, vinculados al uso intensivo del suelo para fines forestales, en ausencia de políticas de manejo sostenible.

A este deterioro ambiental se suma la creciente contaminación de suelos y aguas, así como la pérdida de funciones ecosistémicas esenciales. El modelo forestal de monocultivo en Arauco-Malleco entre 2001 y 2021 ha profundizado la crisis ecológica, promoviendo la pérdida de cobertura vegetal nativa, la fragmentación del paisaje y la disminución de la resiliencia ambiental de los territorios mapuche

(Fuenzalida y Portales, 2024). El Informe Nacional sobre Desertificación de Chile presentado ante la UNCCD (2002) ya advertía sobre la aceleración de estos procesos en la región, señalando que los efectos combinados del cambio climático y del uso intensivo del suelo comprometen seriamente la viabilidad ecológica del sur del país. El territorio mapuche se configura hoy como un espacio marcado por múltiples formas de violencia ambiental, donde los efectos del extractivismo forestal intersectan con una historia de despojo territorial y exclusión estructural.

La evidencia empírica reciente refuerza esta caracterización crítica del territorio mapuche. Según registros sistematizados a partir de datos de Mercado Público (Gráfico 1), la provincia de Cautín ha liderado sostenidamente durante la última década en territorio mapuche el gasto municipal en compra y transporte de agua potable mediante camiones aljibe, superando incluso a la Región Metropolitana. Particularmente, los municipios de Temuco en Cautín, y Victoria en Malleco, destacan respectivamente como la segunda y sexta comuna del país con mayores erogaciones en esta materia. Esta situación sugiere una crisis hídrica estructural,

**Gráfico 1. Gastos municipales en camiones aljibe y transporte de agua potable, en pesos**



Fuente: Elaboración propia en base a registros de mercadopublico.cl.

donde la provisión básica de agua no estaría siendo garantizada mediante las redes convencionales, lo que apunta a la escasez de recursos hídricos, pero también a fallas institucionales en el acceso y gestión del agua.

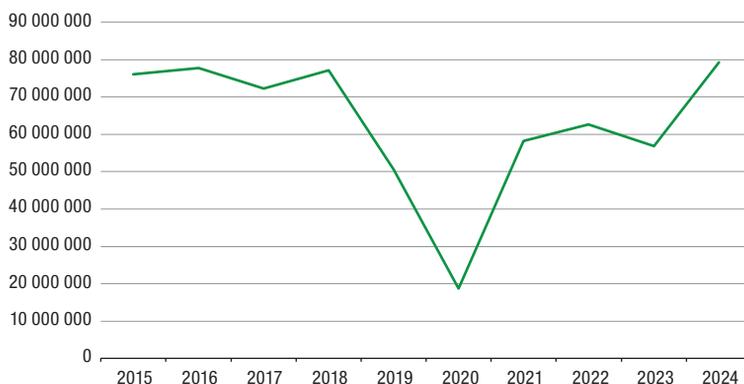
Asimismo, las provincias de Malleco y especialmente Arauco, sugieren una intensificación reciente de las condiciones de vulnerabilidad hídrica. A partir de 2022, Malleco evidencia un aumento sostenido en los gastos municipales por concepto de compra y transporte de agua potable. Por su parte, Arauco supera por primera vez en 2023 a la Región Metropolitana en este ítem, y si a esto se suma que el 2022 (Casen) figura como la provincia estudiada con mayores niveles de contaminación del agua (ríos principalmente), es posible hipotetizar allí condiciones medioambientales e hídricas de preocupación<sup>1</sup>. Esta situación se inscribe en una trayectoria de deterioro ecológico ampliamente documentada. González y Castro (2018) ya advertían sobre la aguda escasez hídrica provocada por las plantaciones forestales en Arauco, asociadas a procesos de acaparamiento de aguas y desplazamiento de comunidades mapuche. De igual modo, el Informe País sobre el Medio Ambiente (Universidad de Chile, 2018) señala que los suelos de la cordillera de la Costa —donde se emplaza gran parte de la provincia— presentan serios niveles de erosión y degradación por sobreuso forestal, sin estrategias de restauración efectivas. A ello se suma el análisis de Fuenzalida y Portales (2024) que identifica a Arauco como el epicentro del modelo extractivista forestal de monocultivo, caracterizado por concentración de la propiedad, externalidades ambientales severas y pérdida de cobertura nativa. Por su parte, el informe de la UNCCD (2002) ya planteaba que Arauco se encuentra entre las zonas con mayor riesgo de desertificación del país, especialmente

---

<sup>1</sup> Estadísticamente, la crisis hídrica podría ser eventualmente aún más pronunciada en el territorio, pero no fue posible acceder vía transparencia a los datos del Ministerio del Interior, institución que efectúa parte importante de la compra de agua vía camiones aljibe a nivel provincial.

por el uso intensivo de especies forestales exóticas en suelos de alta fragilidad. Así, la articulación entre crisis hídrica, contaminación, y extractivismo forestal en Arauco permite sostener que esta provincia enfrenta condiciones socioecológicas adversas, con impactos directos sobre los territorios ancestrales y los sistemas de vida mapuche.

Pese a la profundidad estructural de la vulnerabilidad territorial y habitacional que afecta al Pueblo Mapuche, y las sugerencias de sucesivas comisiones de expertos desde la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2001), la política indígena de restitución de tierras ha sido notoriamente insuficiente. Tal como se observa en el Gráfico 2, el presupuesto ejecutado del Fondo de Tierras de la Conadi durante los últimos años se mantuvo por debajo de los niveles previos a la pandemia, con una recuperación parcial recién en el último año. Este estancamiento contrasta con el aumento sostenido de la conflictividad en zonas explotadas forestalmente en regiones como Arauco y Malleco (Maher et al., 2024). Según la Cuenta Pública Participativa de Conadi (2024), la cantidad de hectáreas adquiridas y el número de comunidades beneficiadas sigue siendo marginal en relación con la demanda acumulada y los compromisos estatales pendientes. La propia Comisión para la Paz y el Entendimiento (2025) ha señalado que la restitución territorial exige una inversión sustantiva de al menos 4.000 millones de dólares en los próximos años, recomendando la creación de una agencia de reparación especializada. Sin embargo, la trayectoria presupuestaria revela que, lejos de haber una voluntad política sostenida para saldar la deuda histórica, la restitución de tierras ha sido tratada como una política residual, incapaz de enfrentar el despojo estructural con la urgencia que el conflicto demanda.

**Gráfico 2. Presupuesto Ejecutado Fondo de Tierras, Conadi (M\$ CLP)**

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dipres.

Este rezago presupuestario resulta aún más crítico cuando se considera su impacto sobre las condiciones de habitabilidad, exclusión territorial y degradación ambiental ya documentadas en este estudio. Como muestran los análisis previos, el Pueblo Mapuche enfrenta graves déficits en acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad), altas tasas de contaminación ambiental y una crisis hídrica cada vez más evidente. El informe de IWGIA (2023) advierte que la falta de reconocimiento constitucional y la baja inversión en políticas de restitución perpetúan el conflicto social y la exclusión, en el marco de un modelo de desarrollo incompatible con los derechos territoriales indígenas. A su vez, el informe parlamentario sobre la Política de Restitución de Tierras (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2022) enfatiza que la falta de coordinación interinstitucional y de planificación de largo plazo ha erosionado la eficacia del Fondo de Tierras, convirtiéndolo en una herramienta burocrática más que transformadora. En este escenario, la precariedad territorial y habitacional del Pueblo Mapuche se asocia a una política estatal que, más que reparar el daño histórico, ha administrado la exclusión bajo lógicas de contención. La restitución efectiva de tierras

no solo es una demanda ancestral, sino una condición necesaria para enfrentar la exclusión social y ecológica que afecta de manera persistente a las comunidades mapuche en el sur de Chile.

## Conclusiones y propuestas

---

Las evidencias presentadas a lo largo de este trabajo revelan un patrón persistente de exclusión estructural que afecta al Pueblo Mapuche en múltiples dimensiones: habitabilidad precaria, exclusión territorial, crisis hídrica, contaminación ambiental y rezago en el acceso a servicios básicos. La combinación de estas condiciones configura un escenario de desventajas profundamente territorializadas, que reproduce desigualdades históricas y compromete el derecho al buen vivir (*Küme Mongen*) en los territorios ancestrales. Este diagnóstico se ve reforzado por la Encuesta Casen 2022, que confirma niveles sistemáticamente inferiores de bienestar para la población mapuche, incluso en comparación con otros sectores vulnerables de la sociedad chilena (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022).

En el plano ambiental, las provincias de Arauco, Malleco y Cautín concentran una triple crisis: hídrica, ecológica y de bienestar socioeconómico. La expansión del modelo forestal basado en monocultivos ha intensificado la desertificación del suelo (Universidad de Chile, 2018; UNCCD, 2002), ha contaminado el agua y disminuido su disponibilidad y ha fragmentado ecosistemas que sustentaban la reproducción comunitaria de la vida mapuche (González-Hidalgo y López-Dietz, 2020). Este deterioro ambiental se encuentra estrechamente vinculado al abandono estatal en infraestructura básica y al bajo nivel de fiscalización sobre actores privados que extraen rentas del territorio, muchas veces sin asumir sus impactos sociales y ecológicos.

En términos territoriales, el estancamiento de la política de restitución de tierras es uno de los factores más críticos. La

evidencia muestra que el Fondo de Tierras ejecutado por Conadi ha sido insuficiente, errático y desvinculado de una estrategia integral de reparación territorial. La Comisión para la Paz y el Entendimiento (2025) ha planteado la necesidad de avanzar hacia un enfoque de justicia territorial, con un financiamiento robusto y una institucionalidad especializada, propuesta que se alinea con diagnósticos anteriores (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2022); IWGIA, 2023).

A partir de estos hallazgos es posible reforzar la propuesta de la Comisión (2025) sobre la creación de una agencia nacional de reparación territorial indígena, con atribuciones claras y autonomía presupuestaria, orientada a implementar un plan de restitución integral de tierras, aguas y bienes naturales, con una inversión mínima de 4.000 millones de dólares en diez años. La Cuenta Pública Participativa de Conadi (2024) mostró que los mecanismos actuales no responden ni en cobertura ni en escala a las demandas del Pueblo Mapuche, y urge una redefinición institucional. Esta reforma debe incorporar además un componente de restitución hídrica, atendiendo a las comunidades que han perdido acceso a fuentes de agua, suficiente y no contaminada, producto del extractivismo. Ciertamente, esta agencia debiese operar con mecanismos de consulta vinculante y criterios interculturales de gobernanza, y contar con un financiamiento garantizado y sostenible.

Otra medida estratégica sería el establecimiento de una moratoria ambiental en aquellas provincias donde los indicadores de contaminación y crisis hídrica han alcanzado niveles críticos (Arauco, Malleco y Cautín), con una auditoría ecológica de los impactos del modelo forestal y planes de restauración de suelos degradados, como recomendó hace años el Informe UNCCD (2002).

Finalmente, se sugiere implementar un Sistema Nacional de Habitabilidad Intercultural, que articule el acceso a vivienda, servicios básicos y entorno saludable, reconociendo que la pobreza mapuche no es únicamente de ingresos, sino una expresión territorializada de exclusión estructural (Valenzuela et al., 2016;

RIMISP, 2016). Estas medidas no solo responden a la deuda histórica del Estado chileno, sino que abren la posibilidad de avanzar hacia una reparación real y sostenible de los territorios indígenas en el sur del país.

## Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile (2022). “Política de restitución de tierras a pueblos indígenas”. Departamento de Comisiones. Recuperado de: [https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=252459&prmtipo=documento\\_comision](https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=252459&prmtipo=documento_comision).
- Comisión para la Paz y el Entendimiento (2025). “Informe final de la Comisión para la Paz y el Entendimiento”. Gobierno de Chile. Recuperado de: <https://elpais.com/chile/2025-05-06/boric-recibe-el-informe-de-la-comision-para-la-paz-que-busca-la-restitucion-de-tierras-al-pueblo-mapuche-y-la-reparacion-a-las-victimas-de-violencia.html>.
- Conadi (2024). “Cuenta Pública Participativa 2024. Gestión 2023”. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Recuperado de: <https://www.conadi.gob.cl/cuentapublicaparticipativa2024>.
- Conadi (s.f.). “Fondo de tierras y aguas indígenas”. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Recuperado de: <https://www.conadi.gob.cl/fondo-de-tierras-y-aguas>.
- González, M. y Castro, R. (2018). “¿Agua para quién? Escasez hídrica y plantaciones forestales en la provincia de Arauco”. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Disponible en ResearchGate.
- González-Hidalgo, M., y López-Dietz, S. (2020). “Las múltiples y sistemáticas violencias asociadas al extractivismo forestal en Wallmapu”. Anuario del Conflicto Social. González-Hidalgo, Anuario del Conflicto Social, (9).
- Fuenzalida, M., y Portales, F. . (2024). “Evolución del modelo de producción forestal de monocultivo en Arauco-Malleco para el periodo 2001-2021”. Anuario del Conflicto Social, (15), e-46533.
- IWGIA (2023). “El mundo indígena 2023: Chile”. International Work Group for Indigenous Affairs. Recuperado de: <https://iwgia.org/es/chile/5080-mi-2023-chile.html>.

- Maher, R., Pedemonte-Rojas, N., Gálvez, D. y Banerjee, S. B. (2024), “The Role of Multistakeholder Initiatives in the Radicalization of Resistance: The Forest Stewardship Council and the Mapuche Conflict in Chile”. *J. Manage. Stud.*, 61: 2961-2991. <https://doi.org/10.1111/joms.13015>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022). “Encuesta Casen 2022: Resultados sobre pueblos indígenas”. Gobierno de Chile. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>.
- Padilla Navarro, Patricio, Garín Contreras, Alan, García Ojeda, Mauricio, y Bello Maldonado, Álvaro. (2015). Mediciones del desarrollo y cultura: el caso del Índice de Desarrollo Humano y la población mapuche en Chile: Avances en torno a conceptos, metodología y evidencia empírica incorporando la noción de Küme Mognén. *Polis* (Santiago), 14(40), 165-190.
- RIMISP (2016). “Desigualdad y territorio en los pueblos indígenas en Chile”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <https://rimisp.org>.
- UNCCD (2002). “Informe nacional sobre la implementación en Chile”. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. <https://www.unccd.int/sites/default/files/prais-legacy/Chile/2002/Chile%20-%20ACP%20-%202002%20spa.pdf>.
- Universidad de Chile (2018). Capítulo 5: Suelos. En “Informe País Estado del Medio Ambiente en Chile 2018”. Centro de Análisis de Políticas Públicas Ambientales, U. de Chile. <https://uchile.cl/dam/jcr:5df8a9cc-5460-4ff0-9a45-61f16be79586/resumen-informe-estado-medio-ambiente-2018.pdf>.
- Valenzuela, M. S., Toro, S. Y. y Rojo Mendoza, F. (2016). Equal in Poverty, Unequal in Wealth: Ethnic Stratification in Chile, the Mapuche Case. *Bulletin of Latin American Research*, 35(4), 467-482. <https://doi.org/10.1111/blar.12558>.



## CAPÍTULO IV

# Intersección de pobreza por ingresos y multidimensional: una nueva forma de entender la pobreza extrema

---

Felipe Expósito y Benjamín Sánchez

*Hogar de Cristo*

### Introducción

La medición de la pobreza a nivel país resulta indispensable para orientar las políticas públicas dirigidas al desarrollo humano, en tanto permite cuantificar y caracterizar realidades socioeconómicas desventajadas que suelen requerir formas de abordaje acordes a sus particularidades. Puesto que el concepto de pobreza es complejo y dinámico, se han formulado múltiples metodologías para captar sus diversas y cambiantes facetas. En este sentido, la medición de la pobreza debe ser capaz de reflejar los cambios en la estructura económica y social de un país, adaptándose a sus transformaciones. Por lo mismo, una metodología desactualizada de medición de la pobreza corre el riesgo de ignorar realidades emergentes. En las últimas décadas, Chile ha implementado actualizaciones a su metodología de medición de la pobreza, siendo la incorporación de la pobreza multidimensional en la década de 2010 un ejemplo destacable al respecto. La pobreza multidimensional permite identificar profundas privaciones en hogares cuyos ingresos los sitúan por encima del umbral de la pobreza, lo cual resulta consistente con la progresiva y sostenida reducción de la pobreza por ingresos que ha logrado Chile desde la década de 1990 hasta la fecha, que justamente puede encubrir carencias en hogares aparentemente “ajenos” a la pobreza. En este contexto, el país ha evidenciado el

surgimiento de fenómenos sociales como las masivas oleadas migratorias desde otros puntos de América Latina, y el recrudescimiento de otros aspectos, como el déficit habitacional. En virtud de este tipo de cambios, es necesario evaluar la capacidad de la actual metodología de medición de la pobreza para captar la realidad socioeconómica del Chile actual, lo cual se hará tomando como referencia la pobreza extrema.

Desde los inicios de la medición de la pobreza en Chile en 1987, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) ha distinguido a la pobreza “no” extrema de la denominada pobreza extrema, categoría orientada a identificar al grupo “más pobre entre los pobres” (Fundación para la Superación de la Pobreza, 1999). La pobreza extrema originalmente describía la situación en la que los ingresos per cápita mensuales de un hogar eran insuficientes para financiar la canasta de necesidades básicas alimentarias, es decir, los integrantes del hogar eran incapaces de satisfacer sus necesidades alimenticias. La pobreza no extrema, por su parte, identificaba a quienes sí podían satisfacer sus requerimientos calóricos mínimos, pero no el resto de las necesidades básicas (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Esta distinción era pertinente y relevante en el contexto histórico en el que surgió. Por ejemplo, en el año 1990 la proporción de personas en situación de pobreza alcanzaba el 38,6%, cifra que disminuyó al 21,7% en la última medición de aquella década (es decir, correspondiente a 1998) (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). En este sentido, si bien el descenso de la pobreza en Chile ha sido sostenido en el tiempo, la proporción de personas pobres en el país fue significativa en las primeras décadas de la medición de la pobreza. Por lo mismo, para el diseño de las políticas públicas resultaba crucial identificar quiénes eran incapaces de acceder a bienes alimentarios en virtud de sus ingresos, poniendo en riesgo su salud e integridad de modo drástico.

En la medición del año 2013, la línea de pobreza extrema (el ingreso mínimo establecido para satisfacer necesidades básicas

alimentarias) fue modificada, como consecuencia de un cambio metodológico general en la forma de medir la pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Así, se empezó a considerar a los hogares en situación de pobreza extrema a aquellos por debajo de la “línea de la pobreza por persona equivalente”, definida como 2/3 del valor de la línea de la pobreza no extrema. En esta nueva metodología, la pobreza extrema identifica a quienes no perciben ingresos suficientes como para satisfacer necesidades de alimentación, vivienda y vestuario.

**Figura 1. Síntesis de hitos medición de pobreza en Casen**

	1990 38,6% de la población se encuentra en situación de pobreza	2006 13,7% de la población se encuentra en situación de pobreza	2015 Actualización metodología pobreza multidimensional
1987 Primera versión de Casen	1998 21,7% de la población se encuentra en situación de pobreza	2013 Primera medición de pobreza multidimensional, actualización metodología pobreza por ingresos y pobreza extrema	

Fuente: Elaboración propia.

Es factible plantear numerosas críticas a la mantención de la pobreza extrema como categoría analítica en Casen. En primer lugar, si bien la ampliación de su alcance desde lo puramente alimentario hasta incluir la vivienda y el vestuario se justifica por la opinión de expertos en el tema, es una decisión normativa en tanto excluye otras necesidades básicas relevantes como, por ejemplo, el acceso a bienes de higiene, o medicamentos. Por lo mismo, es una decisión sujeta a debate. En segundo lugar, la categoría de pobreza extrema se ha vuelto cada vez más irrelevante en diversos sentidos: como recurso para analizar la fluctuación de la pobreza en Chile, como medio comunicacional para dar a conocer sus resultados y nutrir la opinión pública, y como insumo para unas políticas públicas que, en cambio, han aprovechado cada vez, y con mayor intensidad, las ventajas de la pobreza multidimensional.

El presente capítulo busca profundizar en la mencionada “irrelevancia” en la que ha caído la medición de la pobreza extrema, a partir de una revisión de los resultados de última encuesta Casen disponible, la de 2022. En particular, se aborda la capacidad específica de la pobreza extrema y no extrema para discriminar e identificar a grupos con características y necesidades definidas. Si quienes se encuentran en situación de pobreza extrema presentan características indistinguibles a quienes están en situación de pobreza no extrema, carecería de sentido contar con dos categorías que están midiendo básicamente lo mismo, lo cual contribuiría a reforzar el creciente desuso de esa distinción.

En concreto, se compara a las poblaciones con pobreza extrema, no extrema y quintiles de ingreso en relación con distintas características sociodemográficas, indicadores de pobreza multidimensional y otros indicadores relevantes para el estudio de la pobreza en Chile. Posteriormente, se evalúa la pertinencia del grupo que se encuentra simultáneamente en situación de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, como una categoría que reemplace a la línea de la pobreza extrema como método para identificar a los más pobres entre los pobres.

### **Resultados pobreza extrema y no extrema según Casen 2022**

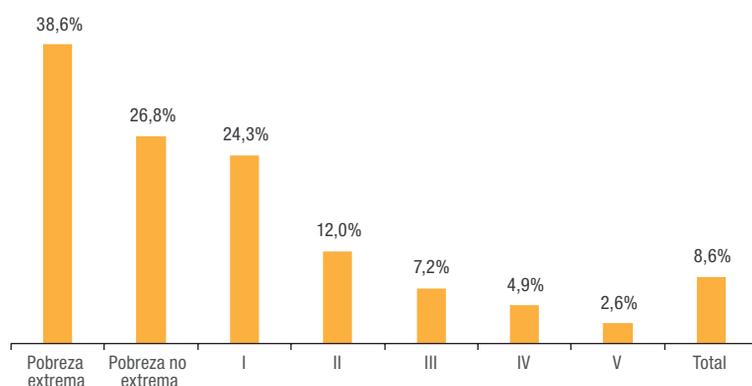
---

El análisis bivariado entre pobreza extrema y no extrema según algunas características sociodemográficas relevantes como sexo, tramos de edad, tamaño del hogar, pertenencia a pueblos originarios, lugar de nacimiento (población migrante) y área urbana-rural,

no revela diferencias estadísticamente significativas<sup>1</sup> entre ambos tipos de pobreza<sup>2</sup>.

En un nivel más específico, al comparar los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema y no extrema según los indicadores de la pobreza multidimensional, solo se observan diferencias estadísticamente significativas con diferencias iguales o mayores a cinco puntos porcentuales en Ocupación (31,7% pobreza extrema y 24% pobreza no extrema) y Seguridad social (33,1% pobreza extrema y 40,6% pobreza no extrema). En el resto de las dimensiones y subdimensiones la mayor parte de las diferencias no son estadísticamente significativas, y en el resto se observan diferencias mínimas.

**Gráfico 1. Pobreza extrema, pobreza no extrema y quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar según tasa de desempleo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2022.

<sup>1</sup> Las diferencias son estadísticamente significativas al 95% de confianza.

<sup>2</sup> Con la excepción de la variable Tramos de edad para el tramo de 60 y más años, aunque la diferencia porcentual es mínima (7,4% pobreza extrema y 9,2% pobreza no extrema).

Las diferencias existentes entre los grupos en situación de pobreza extrema y no extrema, por lo tanto, se circunscriben particularmente al ámbito de inclusión laboral. Sobre esto mismo, según Casen 2022, las personas en situación de pobreza extrema presentan una tasa de desempleo que supera en más de diez puntos porcentuales a la de quienes presentan pobreza no extrema (38,6% versus 26,8% respectivamente).

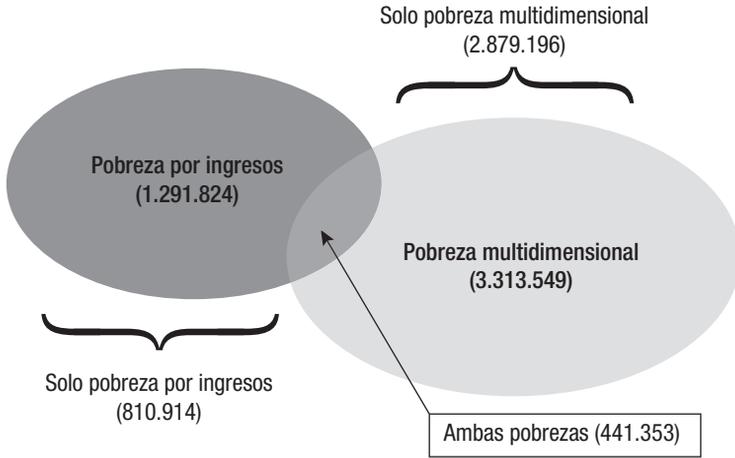
Con todo, no se observan diferencias estadísticamente significativas entre pobreza extrema y pobreza no extrema en relación con otras variables asociadas a la exclusión laboral, como inactividad o informalidad ( $p > 0,05$ ). Por lo tanto, la principal diferencia entre la pobreza extrema y la pobreza no extrema recae básicamente en la disponibilidad de una fuente de generación de ingresos en el momento que fueron levantados los datos de la encuesta, y no a una característica más estructural.

### **Pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y “ambas” pobrezas**

---

Introducida en Casen 2013, la medición multidimensional de la pobreza busca identificar áreas específicas del bienestar en las que personas y hogares que presentan carencias, como una forma complementaria de evidenciar la insatisfacción de bienes, servicios y otras condiciones mínimas en quienes pueden estar por encima de la línea de la pobreza por ingresos (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). Por ende, la clasificación actual de pobreza distingue —a grandes rasgos— a personas y hogares en situación de pobreza por ingresos, en situación de pobreza multidimensional, y a quienes presentan simultáneamente pobreza por ingresos y pobreza multidimensional. La Figura 1 da cuenta que, según Casen 2022, la magnitud del grupo con ambas pobrezas se estima en alrededor de 440.000 personas.

**Figura 1. Grupos de personas en situación de pobreza (frecuencia absoluta)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2022.

Como el grupo de personas y hogares más desfavorecidos, resulta de interés caracterizar a quienes presentan ambas pobrezas. En particular, se pretende dar cuenta si la categoría tiene suficiente poder explicativo como para utilizarla en complemento con la pobreza por ingresos y pobreza multidimensional.

Con respecto a cómo se distribuyen las personas con ambas pobrezas según características sociodemográficas, no se observan diferencias estadísticamente significativas por sexo o tramos de edad en relación con quienes presentan pobreza por ingresos o pobreza multidimensional, pero sí se observan diferencias significativas en relación con personas que viven en áreas rurales, que pertenecen a pueblos indígenas, y que nacieron fuera de Chile ( $p < 0,05$ ).

**Cuadro 1. Variables sociodemográficas con mayor proporción relativa de personas con ambos tipos de pobreza**

	Área rural	Pueblos indígenas	Personas nacidas fuera de Chile
Ambos tipos de pobreza	24,5%	16,7%	20,1%
Pobreza por ingresos	17,3%	12,4%	14,8%
Pobreza multidimensional	18,7%	12,7%	15,1%
Diferencia de puntos porcentuales (con el grupo de más alto %)	5,8	4,0	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2022.

En referencia a los indicadores de la pobreza multidimensional (medidos a nivel de hogares), el cuadro 2 da cuenta de los indicadores y subindicadores en los cuales el grupo con ambas pobrezas demuestra diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) en relación con la pobreza por ingresos y pobreza multidimensional<sup>3</sup>. Las principales diferencias se observan en la dimensión de Vivienda y Entorno (hacinamiento, estado de la vivienda y servicios básicos), Redes y Cohesión Social (apoyo y trato igualitario) y, al igual que sucede con la pobreza extrema, en Ocupación.

**Cuadro 2. Comparación grupos de pobreza según indicadores de la pobreza multidimensional (hogares carentes)**

	Ambos tipos de pobreza	Pobreza por ingresos	Pobreza multidimensional	Diferencia de puntos porcentuales (con el grupo de más alto %)
Asistencia	19,8%	1,6%	8,1%	2,7
Rezago escolar	6,6%	2,6%	4,0%	2,6
Ocupación	40,2%	26,5%	27,5%	12,7
Hacinamiento	26,7%	13,7%	17,2%	9,5
Estado de la vivienda	45,0%	21,9%	36,9%	8,2
Servicios básicos	31,4%	12,8%	22,3%	9,1
Apoyo	21,8%	17,3%	15,6%	4,5
Trato igualitario	28,5%	21,6%	22,6%	6,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2022.

<sup>3</sup> A pesar de presentar diferencias estadísticamente significativas, se omite el indicador de “habitabilidad” por haber sido considerado a nivel de sub-indicadores (habitabilidad se compone de hacinamiento y estado de la vivienda).

Análisis adicionales revelan que la población con ambas pobreza además de presentar una mayor proporción de casos desocupados en comparación a quienes presentan pobreza por ingresos o pobreza multidimensional, a diferencia de quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, también se asocia a diferencias en indicadores relativos a la exclusión laboral: sin contrato de trabajo y que no cotizaron el mes pasado ( $p < 0,05$ ). Por otro lado, se identifica que los hogares con jefatura perteneciente a pueblos indígenas y aquellos con jefatura nacida fuera de Chile, presentan una mayor proporción de casos carentes en trato igualitario (es decir, que han experimentado discriminación en los últimos 12 meses).

Asimismo, se identificaron diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) entre personas que viven en áreas rurales y áreas urbanas en relación con carencias que apuntan al entorno. Por último, se identificó que personas que ocupan de manera irregular el sitio o terreno en el que está emplazada su vivienda<sup>4</sup>, presentan mayores déficits en casi todos los indicadores de Vivienda y Entorno (con excepción de equipamiento). Estas asociaciones permiten construir un perfil más nítido de la población que presenta ambas pobreza, lo que se desarrollará a continuación.

## Conclusiones y propuestas

---

El grupo de personas en situación de extrema pobreza no presenta diferencias estadísticamente significativas en comparación al grupo en situación de pobreza no-extrema en aquellas variables sociodemográficas relevantes, además de prácticamente no diferenciarse en términos de carencias multidimensionales. La excepción está en

---

<sup>4</sup> Si bien Casen no cuenta con un indicador para identificar directamente a personas que viven en campamentos, esta variable representa un proxy adecuado.

variables asociadas a la desocupación, en tanto el grupo en situación de pobreza extrema presenta mayores niveles de desempleo que el grupo en situación de pobreza no extrema. Por lo tanto, la diferencia entre la pobreza extrema y la no extrema se debe, más bien, a una brecha de empleabilidad entre ambos que impacta negativamente en los ingresos y que da como resultado una mayor proporción de personas en situación de pobreza extrema.

El grupo de personas y hogares con ambas pobreza presentan una mayor proporción de personas que residen en zonas rurales, pertenecientes a pueblos indígenas y/o que son nacidas fuera de Chile. Los análisis ilustran un perfil que, además de concentrar una cantidad importante de hogares desocupados, presentan una mayor proporción de hogares desventajados en diversos indicadores de la dimensión de Vivienda y Entorno, y de hogares en los que al menos un miembro ha sido discriminado o tratado injustamente. En efecto, este tipo de carencias se presenta en mayor proporción en los grupos sociodemográficos con ambas pobreza (en comparación a la pobreza por ingresos y multidimensional): personas y hogares que viven en sectores rurales, que pertenecen a pueblos originarios, que son nacidas fuera de Chile y que viven en terrenos irregulares.

Como personas más pobres entre los pobres, quienes están simultáneamente en situación de pobreza por ingresos y multidimensional representan un grupo que, en comparación con los grupos de referencia (pobreza por ingresos y pobreza multidimensional), concentra una mayor proporción de grupos con perfiles que tienden a presentar patrones de exclusión estructurales y marcadas desventajas en ciertas dimensiones. Así, entre esta población la precariedad laboral se conjuga con niveles más altos de discriminación y de carencias habitacionales, particularmente en términos del entorno que habitan. En el caso de la población migrante, además, se plantea como una forma emergente de la pobreza en Chile, caracterizada particularmente por la exclusión en materia de Vivienda y Entorno y por un alto grado de informalidad.

En virtud de lo anterior, se sostiene que la medición de ambas pobreza logra captar en mayor medida las expresiones particulares de la pobreza actual en comparación a la categoría de pobreza extrema. Por lo mismo, esta metodología podría reemplazar la actual medición de pobreza extrema, pero manteniendo su nombre. En otras palabras, la “nueva pobreza extrema” aludiría a quienes se encuentran simultáneamente en situación de pobreza extrema y multidimensional. Otra alternativa pertinente y factible podría ser introducir esta metodología bajo el nombre de pobreza multidimensional extrema, porque tratarse de un tipo de pobreza que va más allá de la pobreza multidimensional al abarcar también a quienes se encuentran por debajo de la línea de la pobreza monetaria. Asimismo, el concepto de exclusión extrema podría ser un candidato idóneo para describir las múltiples formas de privación de este indicador.

Los análisis presentados en este capítulo constituyen una primera aproximación a la discusión, por lo que se requieren análisis adicionales para evaluar la robustez de la población que presenta simultáneamente pobreza por ingresos y multidimensional. Sin embargo, este ejercicio constituye un primer insumo para nutrir la discusión sobre la vigencia de la pobreza extrema y de potenciales alternativas a su uso, como nuevas formas de identificar a los más pobres entre los pobres, optimizar el diseño de políticas públicas y reconocer las facetas emergentes de la pobreza en Chile.

## Referencias bibliográficas

- Fundación para la superación de la pobreza (1999). Propuestas para la Futura Política Social. <https://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2019/06/Umbrales-Sociales-1999.pdf>.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012). Indicadores de Pobreza. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2011/pobreza\\_casen\\_2011.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2011/pobreza_casen_2011.pdf).

Ministerio de Desarrollo Social (2015). Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2013/Nueva\\_Metodologia\\_de\\_Medicion\\_de\\_Pobreza.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2013/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf).

Ministerio de Desarrollo Social (2016). Situación de la Pobreza en Chile. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/Casen\\_2015\\_Situacion\\_Pobreza.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/Casen_2015_Situacion_Pobreza.pdf).

## Donde terminan las oportunidades: trayectorias educativas y laborales truncadas en Chile

---

Sandra González

*Infocap*

### Introducción y antecedentes

---

Durante las últimas décadas, Chile ha avanzado de manera sostenida en el acceso a bienes públicos, fortalecimiento de derechos sociales y mejora de indicadores macroeconómicos (Banco Mundial, 2022). Sin embargo, estos progresos han sido desiguales, ya que mientras algunos sectores logran consolidar trayectorias de educación formal y empleo estable, otros permanecen atrapados en circuitos de exclusión educativa y laboral persistente.

Un factor crítico es la alta proporción de personas adultas sin escolaridad media completa, especialmente en los primeros quintiles de ingreso. Esta condición restringe el acceso a empleos de calidad, programas de capacitación técnica y trayectorias de educación técnico-profesional. Pese a este desafío, la política pública ha priorizado la expansión de la educación superior, con una inversión anual superior a los 1.890 billones de pesos chilenos<sup>1</sup> desde 2017 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2023), mientras que la formación en oficios y apoyo a la inserción laboral mantienen una inversión marginal y dispersa, como el caso de la franquicia tributaria, que en 2023 dedicaba solo 233 mil millones de pesos chilenos a la formación (Sence, 2023).

---

<sup>1</sup> USD 2.000 millones, considerando el precio del dólar a 935 pesos chilenos a junio de 2025.

La exclusión educativa y laboral tiene efectos que trascienden el ámbito individual, impactando en mayores niveles de informalidad, baja productividad y aumento de las desigualdades. Frente a este escenario, es imprescindible construir rutas formativas flexibles, articuladas con el mundo laboral y orientadas a trayectorias truncadas. Experiencias como Infocap demuestran que es posible revertir procesos de exclusión mediante modelos de formación de calidad, acompañamiento sociolaboral y pertinencia territorial. Desde este enfoque, se presenta a continuación un análisis de las principales brechas y propuestas de política pública para avanzar hacia una estrategia nacional de inclusión sociolaboral.

### **Exclusión educativa y laboral en Chile**

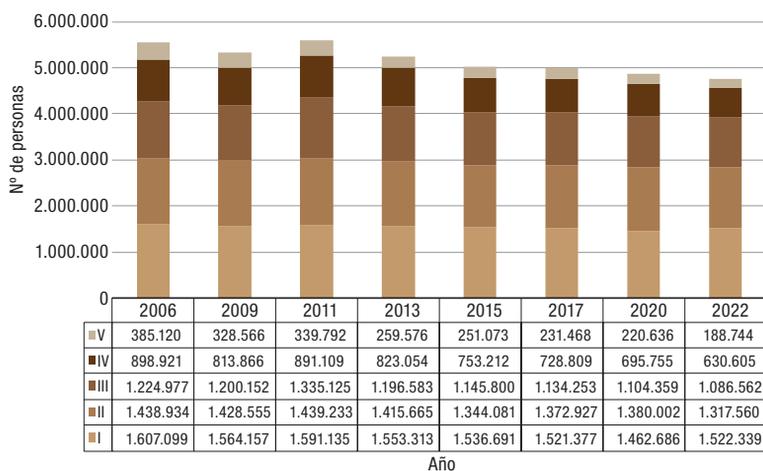
---

La exclusión educativa y laboral en Chile es una manifestación estructural de desigualdades históricas en el acceso a oportunidades de desarrollo. Estas brechas no son homogéneas en la población: afectan con mayor intensidad a quienes provienen de sectores de menores ingresos, a mujeres cuidadoras, personas en situación de pobreza y migrantes. Analizar sus dimensiones es esencial para comprender las barreras que enfrentan millones de personas para acceder a empleos formales y trayectorias de formación continua.

Uno de los principales factores de exclusión es la falta de escolaridad media completa. Según la Encuesta Casen 2022, una proporción considerable de la población adulta no ha finalizado su enseñanza media, lo que limita severamente su acceso a programas de capacitación técnica, certificaciones laborales y empleo formal. Como se muestra en el siguiente gráfico, la cantidad de personas sin cuarto medio decrece progresivamente a medida que aumenta el nivel de ingreso. En el primer quintil, es decir, aquel de menores ingresos, la cifra supera los 1,5 millones de personas, mientras que en el quintil más alto se reduce a menos de 200 mil.

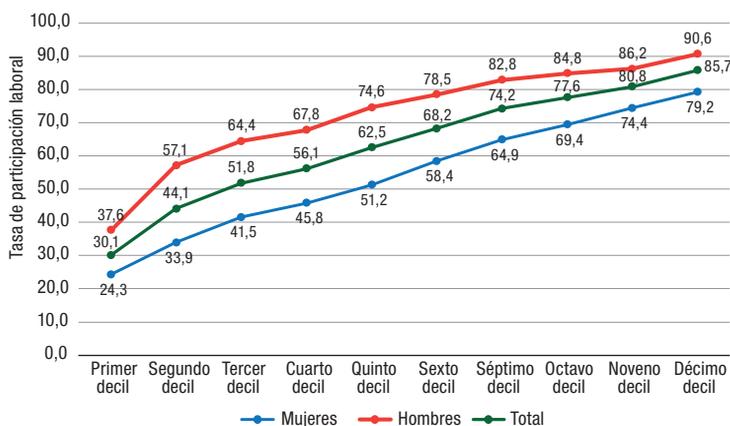
También es interesante notar que, entre 2006 y 2022, el quintil de mayores ingresos disminuyó la cantidad de personas sin cuarto medio en un 50%, mientras que los quintiles más pobres tuvieron un cambio marginal.

**Figura 1. Número de personas sin cuarto medio por quintil de ingresos**



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2022, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF).

Esta brecha educativa impacta directamente en la participación laboral. La tasa de participación laboral —esto es, la proporción de personas en edad de trabajar que efectivamente participa del mercado laboral— varía drásticamente según nivel de ingresos y género. De acuerdo con Casen 2022, en los deciles de ingreso más bajos, las mujeres presentan tasas de participación laboral muy reducidas, inferiores al 40%, mientras que en los deciles superiores esta tasa supera el 65%. Entre los hombres, si bien las tasas son superiores en todos los deciles, también se observa una brecha significativa: en el decil de menores ingresos, apenas un 55% participa activamente del mercado laboral, frente a más del 80% en los deciles más altos.

**Figura 2.** Tasa de participación laboral por decil de ingresos autónomos per cápita del hogar y sexo

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2022, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF).

Esta doble segmentación —por nivel de ingresos y por género— evidencia que las mujeres de menores ingresos enfrentan obstáculos adicionales para insertarse laboralmente, no solo por falta de formación formal, sino también por cargas de cuidado no remunerado y falta de redes de apoyo.

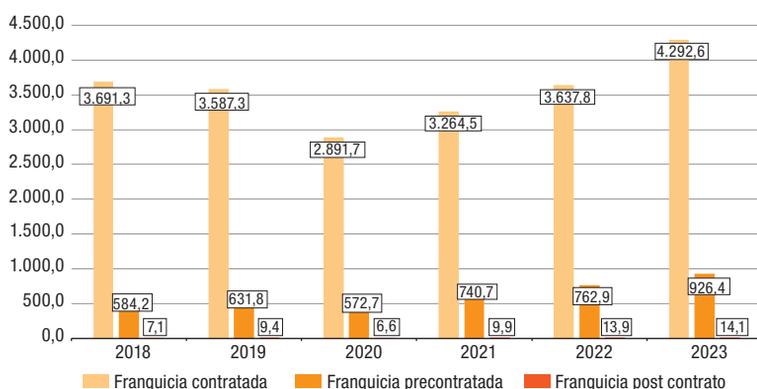
La situación de pobreza refuerza aún más estas barreras estructurales. Según datos oficiales, en Chile viven 1,5 millones de personas en situación de pobreza por ingresos (MDSF, 2023), cifra que se eleva al considerar indicadores de pobreza multidimensional. La pobreza limita el acceso a formación, restringe opciones laborales y perpetúa circuitos de exclusión, dificultando la posibilidad de construir trayectorias laborales sostenibles.

En este contexto, el diseño de los instrumentos de política pública destinados a la formación para el trabajo adquiere especial relevancia. La franquicia tributaria de capacitación<sup>2</sup> —principal

<sup>2</sup> La franquicia tributaria es un incentivo tributario que se otorga a las empresas contribuyentes de primera categoría. Consiste en la posibilidad de descontar del impuesto a la renta que se paga anualmente, hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones de trabajadores, extrabajadores y potenciales trabajadores (de

instrumento de financiamiento público-privado para la formación laboral en Chile— presenta serias limitaciones en su distribución. Como muestra el siguiente gráfico, la mayor parte de los recursos utilizados en este sistema se destinan a la modalidad contratada, es decir, a trabajadores ya empleados. En 2023, más del 82% de las UF se asignó a esta modalidad, mientras que apenas un 14% se destinó a capacitación de personas en búsqueda de empleo (modalidad precontratada) y menos del 1% a personas recientemente desvinculadas (poscontrato).

**Figura 3. Inversión pública en franquicia tributaria (miles de UF)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos Sence (2024).

La evolución histórica del gasto en la franquicia tributaria refuerza esta tendencia. Entre 2018 y 2023, aunque el monto total de UF utilizadas aumentó, la participación relativa de las modalidades precontrato y poscontrato se ha mantenido marginal, sin reflejar un esfuerzo estructural para priorizar la inclusión de quienes están fuera del sistema laboral formal.

---

acuerdo con los alcances, límites y montos que establece la Ley 19.518), por gastos incurridos en acciones de capacitación autorizadas por Sence.

Este patrón de asignación reproduce una paradoja: quienes ya tienen un empleo formal acceden de manera preferente a oportunidades de capacitación, mientras que quienes más necesitan apoyo para ingresar o reinsertarse en el mercado laboral reciben una fracción muy limitada de los recursos disponibles. Esto profundiza las brechas de exclusión, en lugar de corregirlas.

La experiencia de Infocap, con más de cuatro décadas dedicadas a la formación de trabajadores y trabajadoras excluidos, ilustra las consecuencias de esta brecha estructural. Durante 2024, Infocap recibió más de 4.000 postulaciones para programas de formación en oficios, frente a una capacidad efectiva de apenas 375 cupos. Esta proporción —cerca de diez postulaciones por cada cupo disponible— revela una demanda insatisfecha de alternativas formativas pertinentes, flexibles y articuladas con el mundo del trabajo.

Adicionalmente, la falta de rutas de continuidad formativa para adultos constituye un obstáculo crítico. Actualmente, quienes completan su educación media a través de programas de educación de adultos (EPJA) no cuentan con mecanismos sistemáticos de derivación hacia formación técnica formal, ni con instrumentos de financiamiento equivalentes a los disponibles para jóvenes egresados de educación regular. La ausencia de reconocimiento de aprendizajes previos y la desconexión entre los distintos niveles de formación obligan a las personas a iniciar procesos formativos desde cero, desincentivando su avance y limitando su movilidad laboral.

Estos datos, tomados en conjunto, muestran que la exclusión educativa y laboral en Chile no responde a un fenómeno transitorio ni a un déficit individual. Es el resultado de una estructura de oportunidades profundamente segmentada, que requiere ser abordada con estrategias de política pública integrales, sostenibles y orientadas a la corrección efectiva de las trayectorias truncadas.

## Conclusiones y propuestas

---

La exclusión educativa y laboral en Chile no es un fenómeno transitorio, ni atribuible a decisiones individuales aisladas. Constituye el resultado de trayectorias históricas marcadas por desigualdades persistentes en el acceso a educación, capacitación y empleo de calidad. El análisis de datos recientes —incluyendo los resultados de la Encuesta Casen 2022 y la evolución del gasto en formación laboral— confirma que los sectores de menores ingresos, en particular mujeres cuidadoras y trabajadores informales, enfrentan barreras estructurales que limitan su desarrollo personal y social.

A pesar del progreso en la expansión de la educación superior, amplios sectores de la población adulta siguen sin completar su escolaridad básica y media. Esta condición restringe su acceso a programas formativos, limita su empleabilidad y perpetúa su exclusión del mercado laboral formal. Simultáneamente, los instrumentos de política pública existentes —como la franquicia tributaria de capacitación— presentan sesgos que priorizan la formación de trabajadores ya insertos en el sistema formal, marginando a quienes más necesitan apoyo para ingresar o reinsertarse.

Frente a este escenario, se hace necesario avanzar hacia una estrategia nacional de inclusión sociolaboral que reconozca la diversidad de trayectorias y ofrezca alternativas reales de formación y empleo a quienes han quedado históricamente excluidos. Basándose en la evidencia analizada y en la experiencia acumulada por Infocap, se proponen los siguientes ejes de acción:

1. Fortalecer el Registro Especial de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) Sociales.
  - Chile cuenta, desde 1997, con un instrumento legal que crea el Registro Especial de OTEC con fines sociales, establecido en la Ley N°19.518. Sin embargo, este instrumento permanece subutilizado. Activarlo implica:

- Implementar un programa nacional robusto de formación en oficios y vinculación laboral dirigido a personas en situación de exclusión, con financiamiento sostenible y continuidad más allá de ciclos fiscales anuales.
  - Crear incentivos para que nuevas organizaciones sociales se integren al ecosistema de formación laboral, garantizando reglas claras, horizonte plurianual y articulación territorial.
  - Eliminar las limitaciones territoriales actuales que restringen la acción de OTEC sociales en zonas rurales y territorios excluidos, donde precisamente más se requiere su intervención.
2. Impulsar una política nacional de formación para jóvenes y adultos.
- El sistema actual fragmenta la educación escolar, la capacitación técnica y el acceso al empleo, forzando a quienes retoman trayectorias interrumpidas a enfrentar múltiples barreras. Para superar este obstáculo, se propone:
    - Integrar instrumentos de financiamiento como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) a la educación de jóvenes y adultos (EPJA), permitiendo su sostenibilidad financiera.
    - Establecer mecanismos efectivos de interoperabilidad entre el Ministerio de Educación, Sence y organismos de formación, facilitando la derivación y continuidad de trayectorias formativas y laborales
3. Reorientar el uso de la franquicia tributaria de capacitación.
- La franquicia tributaria ha demostrado ser un instrumento eficaz en términos administrativos, pero altamente regresivo en su orientación social. Más del 80% de los recursos se destinan a trabajadores ya empleados, mientras que menos del 20% beneficia a personas sin trabajo o recientemente desvinculadas. Se propone:
    - Rediseñar la franquicia para permitir que las empresas canalicen recursos hacia instituciones de capacitación con fines sociales.

- Establecer criterios de trazabilidad e impacto social en el uso de estos fondos, incluyendo indicadores de empleabilidad, aumento de ingresos y certificación de competencias.
  - Flexibilizar los marcos operativos de la modalidad pre-contrato, permitiendo su aplicación en programas con impacto territorial o poblacional significativo.
4. Financiar el acompañamiento sociolaboral como parte estructural de la política formativa.
- La experiencia demuestra que la sola capacitación técnica no garantiza la inserción laboral efectiva. Es indispensable financiar modelos de acompañamiento que incluyan:
    - Diagnóstico de brechas de empleabilidad.
    - Orientación laboral individualizada.
    - Apoyo psicosocial para enfrentar barreras de acceso.
    - Seguimiento post inserción para fortalecer la permanencia en el empleo.

La superación de las trayectorias educativas y laborales truncadas en Chile requiere pasar de un enfoque remedial y fragmentado a una estrategia estructural, articulada y sostenida en el tiempo. Las propuestas aquí planteadas no implican necesariamente un aumento exponencial de los recursos públicos, sino una mejor asignación de los existentes, priorizando a quienes han sido históricamente excluidos.

La experiencia acumulada por Infocap y otros actores del mundo social demuestra que es posible construir caminos de inclusión sociolaboral real, combinando formación de calidad, acompañamiento efectivo y articulación con el mundo del trabajo. Avanzar en esta dirección es una condición necesaria para construir una sociedad más justa, cohesionada y sostenible.

Fortalecer la formación de personas adultas, reconocer sus saberes previos, y facilitar su inserción laboral digna es invertir en el capital humano más postergado, pero también más resiliente del

país. La cohesión social, el crecimiento económico y la legitimidad de las instituciones democráticas dependen en buena medida de la capacidad del Estado y de la sociedad civil para construir oportunidades reales allí donde hoy persisten las exclusiones. No se trata de formar trabajadores: se trata de reparar trayectorias, reconstruir confianzas y asegurar que, en Chile, el derecho a aprender y a trabajar sea efectivamente para todas y todos.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2022). “Indicadores de Desarrollo Mundial: Chile”. Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/country/chile>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023). “Evolución del gasto en educación superior en Chile, 2009-2022”. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. <https://www.bcn.cl>.
- Infocap (2024). “Informe institucional: Resultados proceso de selección y convocatoria 2024”.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) (2023). “Resultados Encuesta Casen 2022: Educación, Trabajo e Ingresos”. Gobierno de Chile.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) (2024). “Anuario estadístico Franquicia Tributaria”. <https://sence.gob.cl/sence/anuario-estadistico-franquicia-tributaria>.

## CAPÍTULO VI

# Aproximaciones a la educación de reingreso en Chile: antecedentes y experiencia de niños, niñas y jóvenes

---

Constanza Burgos Santos, Francisca Minassian Munster,  
Javier Mondaca Wyman, Jaime Portales Olivares

*Fundación Súmate, Hogar de Cristo*

### **Introducción y antecedentes**

---

En 2022 los niños, niñas y jóvenes (NNJ) de entre 0 y 17 años en Chile se estimaban en 4.451.114, esto es, un 22,4% de la población total. Según la Encuesta Casen, esta cifra muestra un declive respecto a la estimación de 2006, de 4.788.005, equivalente a un 29,2% de la población. De este total, se observa que Chile aún enfrenta significativas tasas de pobreza infantil y, pese a que ha disminuido la cantidad de NNJ que viven en esta situación, actualmente persisten 468.258 que carecen de los recursos mínimos para alcanzar un nivel de desarrollo y bienestar adecuado (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

A pesar de contar con esta información, el Estado no mide multidimensionalmente la pobreza detallando datos sobre las necesidades y características particulares de NNJ entre 0 y 17 años, de forma que solo se evalúan las condiciones de los hogares en los que residen. Aun considerando estas limitaciones, la Encuesta Casen (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023) mostraba que la cantidad de NNJ en situación de pobreza multidimensional se elevaba a más de 800 mil. A esto se suma el incremento de la probabilidad de que menores de 17 años vivan en pobreza en aquellos grupos con mayor prevalencia de pobreza extrema de

pueblos originarios, NNJ migrantes y regiones, especialmente en contextos rurales.

Entre las variables que considera la medición de la pobreza multidimensional se encuentran educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Este capítulo se enfoca en la variable educativa, bajo la premisa de que la interrupción de una trayectoria educativa puede llevar a un NNJ al riesgo de caer en pobreza multidimensional, y que un aspecto relevante para trabajar en apoyos y necesidades particulares de quienes la han interrumpido debe considerar las visiones de las y los principales involucrados.

Este último aspecto cobra relevancia para el capítulo, ya que, aunque hay información sobre las características sociodemográficas de NNJ que no terminan su escolaridad, aún hay gran desconocimiento sobre cómo viven dicha experiencia, cómo la interpretan, y los ámbitos de sus vidas con los que la relacionan. Uno de los principales intereses de Fundación Súmate es abordar esta problemática de manera integral, poniendo especial atención en aquellas subjetividades que relatan su experiencia de exclusión educativa.

### **Exclusión educativa de niños, niñas y jóvenes en Chile y América Latina**

---

Los NNJ de hoy enfrentan oportunidades inéditas. El sistema educacional ha ampliado significativamente su cobertura durante las últimas décadas, permitiéndoles adquirir importantes habilidades cognitivas y no cognitivas que, en entornos favorables, pueden permitirles acceder a una mejor calidad de vida (Novella et al., 2018). Sin embargo, la ampliación de la matrícula en todos los niveles se ha acompañado de nuevos desafíos. Las tasas de culminación de etapas escolares en América Latina y el Caribe aún son insuficientes, sobre todo en el nivel secundario, siendo la tasa de

cobertura de este nivel de un 78,4%, y la de completitud de un 65% (Arias et al., 2023).

La exclusión educativa puede comprenderse como la privación indebida de contenidos, experiencias y aprendizajes a los que todas las personas tienen derecho (Escudero, 2012). Otras referencias la abordan también desde la lógica de las trayectorias educativas, la que distingue entre trayectorias educativas teóricas y reales (Terigi, 2014). Las trayectorias educativas teóricas responden al itinerario predefinido por el marco normativo de cada país, en donde cada curso del ciclo escolar corresponde a una edad biológica del estudiante, avanzando ambos cronológicamente hasta culminar la educación media o secundaria. En Chile esta etapa culmina al completar los doce años de escolaridad. Por su parte, las trayectorias reales son aquellas que transparentan las interrupciones que pueden darse en ese proceso de escolarización obligatoria, considerando que los y las estudiantes pueden tener experiencias de repitencia, ausentismo grave, rezago escolar e incluso, desescolarización. A este riesgo de desescolarización se le conoce también como “desenganche” o “desvinculación”, entendido como desafección y alejamiento de la escala de valores, pautas de acción y símbolos de identificación con la escuela (Mena et al., 2010).

Antes de la pandemia, en América Latina se registraban 16,5 millones de niñas, niños y adolescentes en edad escolar que estaban fuera de la escuela: 6,1 millones estaban fuera de la educación preescolar, 1,6 millones fuera de la primaria y 2,3 millones fuera de la secundaria (Banco Mundial, 2022). En Chile, según las cifras reveladas por el Ministerio de Educación en 2024, la tasa de incidencia de desvinculación se redujo de 1,66% a 1,57% entre 2023 y 2024, llegando a 47.509 estudiantes desvinculados (Centro de Estudios Mineduc, 2024). Se estima que el sistema escolar logró retener a 3.300 estudiantes más que el año anterior, lo cual, si bien es una cifra alentadora, aún presenta muchos desafíos en términos de la prevalencia de la desvinculación global pospandemia, la cual se estima podría ser superior a los 227.000 niños, niñas y jóvenes.

Los NNJ entre 5 y 21 años que han sido excluidos del sistema escolar chileno presentan características particulares que hacen más difícil la permanencia en sus trayectorias educativas (Hogar de Cristo, 2019; Burgos Santos, Morales y Portales, 2020; Morales, 2023). Esta población, en general, crece en contextos de alta adversidad, empobrecidos y/o con menor acceso a capital cultural, expuestos a vulneraciones de derechos, altos niveles de inseguridad pública y violencia, bajas expectativas sobre la educación, entre otras.

En este sentido, los factores que excluyen a una o un estudiante del sistema escolar no son puramente individuales, sino que corresponden a múltiples factores asociados al sistema escolar, la biografía y el contexto sociocultural.

Según estos antecedentes, el siguiente apartado da cuenta de la experiencia de interrupción de trayectorias educativas de NNJ de alta vulnerabilidad social en Chile y cómo lo han vivido.

### **Experiencia y voces de niños, niñas y jóvenes que han interrumpido su trayectoria educativa**

---

La evidencia recogida por Fundación Súmate da cuenta de la experiencia de vida de NNJ entre 12 y 21 años, que han visto interrumpidas sus trayectorias educativas por dos o más años. Este apartado presenta dos estudios realizados en 2024 por la fundación en colaboración con otras instituciones (EduLab UC-Fundación Súmate, 2024; Fundación Súmate, 2024)<sup>1</sup>, mediante los cuales se sistematiza dicha experiencia. En ambos casos, se ha buscado

---

<sup>1</sup> Los estudios corresponden a “Conociendo historias de exclusión educativa” realizado con la colaboración de un equipo de investigación compuesto por Andrew Webb, Gastón Conejeros y Andrea Riedemann, y EduLab de la Pontificia Universidad Católica de Chile y “Voces de jóvenes que han retomado su trayectoria escolar en Escuelas de Reingreso en Chile” realizado con la Gestora Cultural Trama, Cero en Conducta de la Universidad de Chile y el Centro Cultural Gabriela Mistral.

indagar en la experiencia de interrumpir trayectorias educativas desde las propias voces de las y los afectados. Considerando lo anterior, se presentan historias de exclusión desde quienes las viven, incorporando aspectos socioemocionales sobre el paso por la escuela y la manera en que se significa la experiencia escolar.

En ambos estudios (EduLab UC-Fundación Súmate, 2024; Fundación Súmate, 2024)<sup>2</sup> uno de los principales aspectos que identifican los NNJ de su paso por establecimientos con modelos tradicionales de educación es el de ser un espacio negativo, en el que no han recibido tratos amigables. Asocian a ello conceptos tales como soledad, tristeza, traición o violencia. Los NNJ reconocen que, en su educación de reingreso en Fundación Súmate, han logrado revertir y reparar dichas emociones mediante experiencias que nombran desde conceptos como lucha, amigos, lazos de amistad, cariño y amor a través de la escucha y el reconocimiento. Destacan la importancia de que los espacios educativos les permitan “ser ellos

---

<sup>2</sup> Para el caso del estudio Edulab UC-Fundación Súmate (2024) se utilizó el enfoque cualitativo de investigación, buscando la producción de narrativas desde los discursos de las y los jóvenes participantes. Se realizaron 11 entrevistas de historia de vida a jóvenes entre 15 y 24 años, que hubiesen estado al menos dos años fuera de algún establecimiento educativo y que, en caso de haber reingresado al sistema educativo formal, lo hubiese hecho en el mismo año de aplicación de la entrevista y no antes (es decir, contar solo con algunos meses de haber retomado su trayectoria educativa luego de encontrarse más de dos años fuera). Para el caso del estudio Fundación Súmate (2024) realizado con la Gestora Cultural Trama, Cero en Conducta de la Universidad de Chile y el Centro Cultural Gabriela Mistral, la metodología utilizada también fue cualitativa. Se utilizó la Investigación Basada en las Artes (IBA) dado su enfoque basado en procedimientos artísticos para dar cuenta de experiencias en las que tanto los sujetos como las interpretaciones sobre sus experiencias desvelan aspectos que no se hacen visibles desde otros lenguajes (Hernández, 2008). Además, se inspiró en la Investigación Acción Participativa (IAP), pues se considera que enfatiza los valores democráticos y el derecho a que las personas controlen sus situaciones, destacando la importancia de una relación horizontal entre los investigadores y los miembros de una comunidad (Greenwood y Levin, 1998). Se definieron tres grupos de trabajo y levantamiento de información mediante técnicas audiovisuales (con Cero en Conducta), artes escénicas (con el GAM) y muralismo (con Trama). Se trabajó con 23 jóvenes entre 14 y 20 años distribuidos en cada uno de los grupos artísticos.

mismos”, desarrollar su identidad, y “expresarse sin barreras”, en el que reciben apoyo y motivación; se sienten cómodos y lo pasan bien. Cuando se sienten escuchados, manifiestan disfrutar de las instancias educativas, ya que son un espacio en el que perciben preocupación por ellos y donde se les brinda la posibilidad de explorar y profundizar en sus propios intereses.

En contraste, los NNJ identifican desafíos para el sistema educativo en general, demandan que las escuelas puedan ser más inclusivas y abiertas a la diversidad, ya que observan que hay racismo, homofobia, discriminación y *bullying*. En este sentido, plantean la necesidad de que el sistema educativo esté “más abierto a la escucha” y “demuestre mayor preocupación hacia ellos” y al proceso de enseñanza-aprendizaje en el que se encuentran (Fundación Súmate, 2024).

El marco general descrito de las experiencias de los NNJ que han vivido la exclusión escolar puede organizarse en tres dimensiones principales: el ámbito intraescolar (dentro de la escuela), el ámbito extraescolar (fuera de la escuela), y un último ámbito que podríamos denominar “personal” (EduLab UC-Fundación Súmate, 2024).

En el ámbito intraescolar, con sus especificidades, coinciden los relatos relacionados con las dificultades en la relación con docentes, donde mencionan que se han sentido poco comprendidos, sin apoyos y a veces ignorados. Además, recuerdan relaciones problemáticas con sus pares en su paso por la escuela, ya sea por conflictos, siendo víctimas de abuso y acoso escolar, o bien siendo ellos mismos los agentes de esta violencia. En ambos casos dan cuenta de que ello ha afectado su autopercepción y su autoestima. Identifican también en sus experiencias en escuelas tradicionales, una falta de implicación de la escuela y sus actores en la protección y cuidado de sus estudiantes. Un ejemplo son las prácticas discriminatorias cuando se muestran libremente en cuanto a su identidad de género u orientación sexual, su situación socioeconómica, su condición de migrantes, y el contar con necesidades educativas especiales,

entre otras, lo que aumentaba su desinterés y desmotivación por asistir a la escuela y finalizar sus trayectorias educativas.

En el ámbito extraescolar, algunos de los desafíos se han relacionado con el fenómeno de la migración y el movimiento de las familias de un territorio a otro, lo cual provoca lagunas en la escolarización de manera forzosa, y que en ocasiones han tenido que vivir solos y/o en condiciones muy precarias, en las que han surgido situaciones de violencia y sentimientos de desesperanza. En otros casos, los contextos son identificados como violentos por las y los jóvenes, lo que los ha llevado también a otros comportamientos violentos, poniéndolos en conflicto con la sociedad o la policía. A esto se suman historias familiares de violencia y vulnerabilidad, consumo problemático de drogas, enfermedades, monoparentalidad, embarazo adolescente y otras. Estas dinámicas, generalmente, terminaban en un bajo o nulo apoyo por parte de sus familias y por parte de sus entornos educativos.

Por último, en el ámbito personal, puede observarse que la escuela y la educación, ante el conflicto y el caos, dejan de ser importantes para los NNJ o, abiertamente, son rechazadas con miras a su propio cuidado emocional. Así, comienzan a faltar paulatinamente a clases hasta que dejan de ir definitivamente. Esa vivencia, en muchos de los casos revisados, se vive como “una caída”; es decir, como formas de desapego y desconexión con partes de sus vidas con las que podría experimentarse pena, rabia, soledad y/o depresión. Junto con ello, sienten miedo, vergüenza y malestar por el retraso y rezago escolar, además de falta de apoyo y confianza por parte del entorno en que viven. Esto evidencia las dificultades en salud mental que han vivido las y los jóvenes excluidos educativamente y la necesidad de reparación socio-emocional que requieren para retomar su trayectoria educativa (EduLab UC-Fundación Súmate, 2024).

Considerando todo lo anterior, cabe señalar que los principales motivos de los NNJ para retomar sus trayectorias educativas están asociados, por una parte, a la presencia de un otro —persona u

organización— que los busca, invita y motiva a volver a estudiar y, por otra parte, con la visibilización de experiencias de éxito o sus propias motivaciones y proyectos a futuro. Ven en la educación de reingreso una alternativa concreta para avanzar en lograr sus proyectos de vida personales, desarrollar su identidad y de cambiar la forma en que antes percibían sus vidas.

### **Conclusiones y reflexiones**

---

Pese a las mejoras que han podido observarse en la educación de NNJ que retoman su trayectoria educativa en el país, permitiendo que adquieran habilidades cognitivas y no cognitivas para acceder a una mejor calidad de vida, persisten desafíos importantes en los que continuar avanzando. Los estudios realizados por la Fundación Súmate del Hogar de Cristo dan cuenta de algunos de ellos.

Los ámbitos de análisis presentados (intraescolar, extraescolar y personal) en los estudios (EduLab UC-Fundación Súmate, 2024; Fundación Súmate, 2024), demuestran que las experiencias de exclusión educativa de NNJ en Chile son diversas. También, muestran ser coherentes con lo que Soto y Trucco (2015) presentaban hace ya una década al comentar que cuando la escuela, en lugar de ser un espacio protector se convierte en un espacio inseguro, puede reproducir la violencia que se vive en otros entornos; por lo que favorecer entornos educativos en los que se incorpore la dimensión socioemocional y afectiva se vuelve un imperativo.

Considerando lo anterior, se vuelve especialmente importante que las escuelas en general, y la educación de reingreso en particular, puedan ser percibidas por los NNJ como espacios seguros y protectores frente a situaciones de vulnerabilidad y violencia que puedan estar viviendo en espacios fuera de ellas, como en el hogar, en dinámicas de relacionamiento con sus pares fuera de la escuela, e incluso en la calle.

En los estudios presentados, las y los estudiantes reportan que un factor que valora en una experiencia educativa satisfactoria es poder desarrollar su identidad de forma libre. Se puede afirmar que el hito o meta más importante de la adolescencia es el desarrollo o construcción de la propia identidad. Todo adolescente necesita saber quién es, pues necesita sentirse respetado y amado, como todo ser humano, y para ello requiere saber quién es (Ives, 2014).

Otro elemento relevante que valoran los NNJ en el ámbito intraescolar, se relaciona con las características de la modalidad educativa que ofrece la escuela. En la medida de que esta sea un espacio que amplíe sus referentes culturales a través de una oferta curricular flexible y pertinente a sus necesidades puede generar más adhesión y adherencia por parte de los y las estudiantes. Esta oferta curricular puede incluir espacios de desarrollo del arte, cultura y deporte, además de la posibilidad de poder desarrollar habilidades sociolaborales a través del aprendizaje de oficios, o una formación técnica que les permita prepararse para el mundo laboral y la continuidad de estudios superiores.

Por último, la búsqueda, invitación y motivación de personas o instituciones externas a retomar sus trayectorias educativas es determinante para decidir volver a la escuela, sobre todo en entornos vulnerables con baja valoración de la educación.

En consideración de estos resultados, cobra aún mayor relevancia que la educación de reingreso continúe fortaleciendo el acompañamiento y la permanencia de quienes han retomado su trayectoria educativa. Esto puede lograrse con apoyos socioeducativos y psicosociales específicos e integrales que atiendan las múltiples vulnerabilidades con que llegan los NNJ. Esto incluye, además, asegurar una formación docente específica en reingreso, donde se adapten los contenidos curriculares para que conecten con los intereses y necesidades de los NNJ revinculados, y fomentar sistemas de evaluación que prioricen el aprendizaje profundo por sobre la medición de aprendizajes memorísticos, dando retroalimentación

continua y acompañamiento sistemático a las y los estudiantes durante su proceso formativo.

Todo lo anterior exige potenciar y fortalecer el reingreso educativo desde la política pública en Chile. Esto implica aprovechar la ventana de oportunidad que significa contar con una modalidad educativa de reingreso aprobada en el país desde 2021 y sobre la que actualmente se está legislando su financiamiento; y otra, con un sistema de protección de trayectorias educativas territoriales implementadas desde el Ministerio de Educación y desde los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), donde el reingreso debiese constituir un eslabón clave de la cadena o sistema de protección territorial de trayectorias educativas en el país.

## Referencias bibliográficas

- Arias, O., Bassi, M., Rodríguez, J., y Sesto, L. (2023). “El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2023”. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-estado-de-la-educacion-en-america-latina-y-el-caribe-2023>.
- Burgos Santos, C., Morales, C., y Portales, J (2020). La exclusión educativa: Una mirada conceptual y empírica (sin publicar) [Documento interno, Fundación Súmate].
- Centro de Estudios, Ministerio de Educación (2020a). Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N° 20. Santiago, Chile. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/18918>.
- Centro de Estudios, Ministerio de Educación (2020b). Deserción escolar: diagnóstico y proyección escolar en tiempos de pandemia. Documento de Trabajo N° 22. Santiago, Chile.
- Centro de Estudios, Ministerio de Educación (2024). Estudiantes desvinculados/as del sistema escolar en el año 2023. Apuntes 70. Santiago, Chile.
- Escudero, J. (2012). Formas de exclusión educativa. *Cuadernos de Pedagogía*, 425, pp. 22-26.
- Greenwood, D. y Morten, L. (1998). *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications, Inc.

- Hernández, F. (2008). *La investigación basada en las artes. Propuestas para repensar la investigación en educación*. Education Siglo XXI, N° 26, pp. 85-118. Universidad de Barcelona.
- Hogar de Cristo (2019). *Del Dicho al Derecho*. Dirección Social Nacional.
- Ives (2014). La identidad del Adolescente. Cómo se construye. *ADOLESCERE, Revista de Formación Continuada de la Sociedad Española de Medicina de la Adolescencia*, Volumen II, pp. 14.
- Mena, L., Fernández, M., y Riviére, J. (2010). Desenganchados de la educación: Procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar. *Revista de Educación, número extraordinario*, pp. 119-145.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2022. Gobierno de Chile.
- Morales, C. (2023). Niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema escolar: un análisis en clave de justicia educativa de la política de educación para jóvenes y adultos y reinserción escolar. Trabajo de graduación para optar al grado de magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Universidad Alberto Hurtado, Santiago. Chile.
- Novella et al. (2018). *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar?* Washington, D.C.: BID.
- Soto, H., y Trucco, D. (2015). Inclusión y contextos de violencia. En D. Trucco y H. Ullmann (Eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago: Cepal.
- Terigi, F. (2014). Trayectorias escolares e inclusión educativa: del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. En A. Marchesi, R. Blanco, y L. Hernández (Eds.). *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 71-87). Organización de Estados Iberoamericanos.



## CAPÍTULO VII

# Mujeres que mueven territorios: reconstruyendo la economía desde el cuidado, la confianza, la comunidad y la justicia

---

Karina Gómez

*Fondo Esperanza*

### Introducción y antecedentes

La pobreza y la desigualdad en Chile no se expresan solo en los ingresos o en el acceso a servicios básicos, sino también en la capacidad de las personas para participar y transformar activamente sus territorios. Las mujeres, particularmente en contextos de vulnerabilidad, enfrentan múltiples barreras estructurales que condicionan su autonomía y sus posibilidades de desarrollo. Este capítulo presta especial atención a las barreras y capacidades de las personas para participar, incidir y transformar sus propios territorios.

Son las mujeres, sobre todo en contextos de vulnerabilidad, quienes enfrentan más obstáculos. Se trata de barreras que no son circunstanciales sino estructurales, que condicionan su autonomía, limitan sus decisiones y restringen sus procesos de desarrollo. En este escenario, las experiencias de emprendimiento lideradas por mujeres representan mucho más que una vía para generar ingresos: son actos cotidianos de resistencia. No obstante, quedan fuera del radar de políticas públicas y programas que insisten en mirar el territorio desde arriba, aplicando modelos productivos descontextualizados que no conocen ni reconocen las realidades locales. Abundan iniciativas que ignoran el trabajo y emprendimiento que las mujeres ya están desarrollando en los territorios.

Con todo, organizaciones como Fondo Esperanza encarnan en su quehacer la economía social y solidaria, reconocida y respaldada por organismos internacionales como la OIT y Naciones Unidas. No se trata solo de un marco teórico, sino una práctica viva e inherente a los territorios, forma concreta de organizar la producción, el consumo y la vida económica desde la colaboración y el bien común. En efecto, a nivel global representa casi el 10% del empleo formal y cerca del 7% del PIB mundial (Cepes, 2023). En Chile, aunque muchas veces pase desapercibido, son miles las mujeres que la sostienen día a día.

En vista de lo anteriormente expuesto, este capítulo destaca el rol estratégico que las mujeres cumplen en el desarrollo de sus territorios, visibilizando los principales desafíos y necesidades que enfrentan.

### **Análisis de datos y hechos: cuando las historias revelan estructuras**

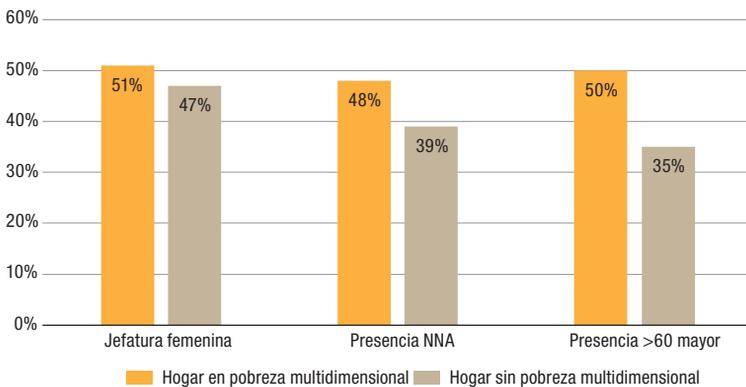
---

Las mujeres, especialmente en contextos de pobreza, enfrentan condiciones estructurales que limitan su desarrollo económico y social. La interseccionalidad entre género, pobreza y otras desigualdades revela que estas vulnerabilidades no actúan de manera aislada, sino que se potencian mutuamente, profundizando aún más las brechas en comparación con los hombres y otros grupos sociales. A continuación, se aportan cifras para describir estas brechas.

Según la Encuesta Casen 2022, el 53,8% de las personas en situación de pobreza en Chile son mujeres. La carga de cuidados, la menor inserción laboral y la informalidad condicionan su acceso a ingresos y protección social. Además, como muestra el gráfico 1, en los hogares en situación de pobreza multidimensional hay una mayor presencia de jefas de hogar, niños y personas mayores, lo que acentúa la feminización de la pobreza. No obstante, en

este mismo contexto de pobreza y vulnerabilidad son precisamente las mujeres quienes más microemprenden. La Encuesta de Microemprendimiento (EME 7, 2022) muestra que un 40,7% de las personas microempendedoras en Chile son mujeres y, de ellas, el 58,4% emprende por necesidad, en contraste con un 41,7% de los hombres. Esta motivación se vincula fuertemente con la necesidad de compatibilizar ingresos y cuidados. Además, las mujeres suelen asumir la mayor parte de las responsabilidades del hogar, lo que limita el tiempo que pueden dedicar a sus negocios. Según la II Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT, 2023), las mujeres destinan en promedio dos horas y cinco minutos más que los hombres a actividades de trabajo no remunerado, diariamente. Por su parte, esta carga también impacta en la participación laboral femenina, pues según datos de Casen 2022, una de cada cinco mujeres se encuentra fuera de la fuerza laboral debido a responsabilidades de cuidado.

**Gráfico 1. Diferencias entre hogares con y sin pobreza multidimensional**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Casen 2022.

Así mismo, también existen importantes brechas en términos de informalidad e ingresos. Según datos de EME 7, el 63,2% de

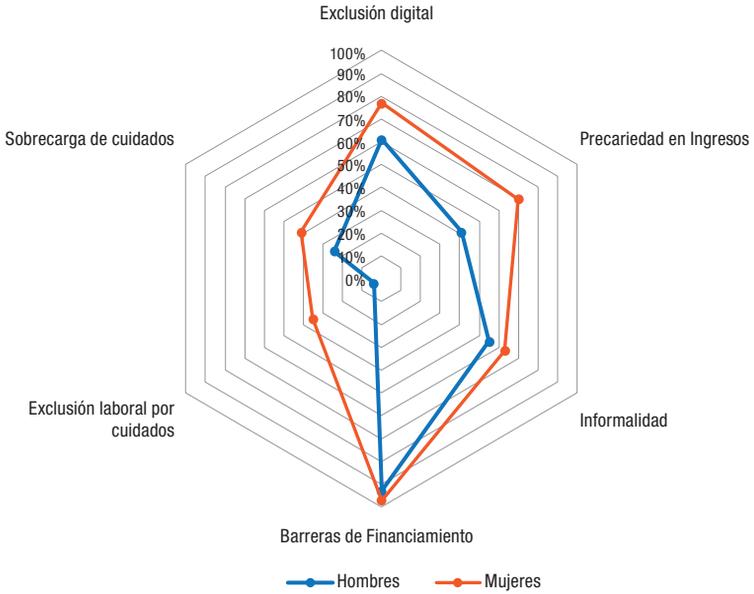
las mujeres microempendedoras trabajan en la informalidad, sin acceso a previsión, salud, ni beneficios laborales, lo que se traduce en 508.000 mujeres sin protección social. Sus ingresos mensuales promedio son de \$402.906, frente a los \$768.305 de los hombres microempendedores, y en términos de salario mínimo, el 70,4% de las mujeres microempendedoras perciben ganancias iguales o inferiores al salario mínimo, lo que refleja la precariedad de muchos de estos negocios. Esta desigualdad se agrava por las brechas digitales y de capital social, tal como se expone a continuación.

Las interseccionalidades de género, pobreza y nivel educativo profundizan la brecha digital que enfrentan las mujeres en Chile, especialmente en zonas rurales y en sectores vulnerables, donde el acceso a internet es menor y las competencias digitales son limitadas. Según el Barómetro de la Brecha Digital Social 2021, el 77% de las mujeres declara dificultades para acceder a servicios digitales, en comparación con un 61% de los hombres (Barómetro Brecha Digital Social, 2021). Esto limita el acceso a información, a mercados digitales y al uso de herramientas de gestión. Como ilustra a continuación el gráfico 2, las brechas de género en Chile son multidimensionales y dan cuenta de una vulnerabilidad interseccional en las mujeres.

En suma, los estudios internacionales confirman que superar las brechas de género no es solo un acto de justicia, sino también una estrategia económica. Según McKinsey (2015) y el BID (2023), cerrar las brechas de género en el empleo y la participación económica de las mujeres podría aumentar el PIB global hasta en un 26%. Pero más allá del rendimiento, lo que está en juego es el tipo de desarrollo que se quiere impulsar: uno donde las mujeres no sean solo beneficiarias, sino protagonistas; donde el emprendimiento sea una vía de autonomía y reconocimiento de dignidad; y donde la inclusión sea entendida como una forma de habitar mejor los territorios. En este sentido, el informe Desiguales (2017) destaca que hacer a las empresas más productivas pasa también por incorporar a más mujeres en puestos de liderazgo, ya que la

diversidad de género en las organizaciones es una palanca clave para avanzar en la igualdad y mejorar el desempeño económico.

**Gráfico 2. Interseccionalidad de vulnerabilidades según género**



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes especificadas en Tabla N°1.

**Tabla N°1**

Brecha	Hombres	Mujeres	Explicación	Fuente
Exclusión digital	61%	77%	Dificultad para acceder a servicios digitales	Barómetro Brecha Digital Social, 2021
Precariedad en ingresos	41%	70%	Ganancias iguales o inferiores a un sueldo mínimo	EME 7, 2022
Informalidad	55%	63%	Microemprendimiento informal	EME 7, 2022
Barreras de financiamiento	93%	97%	Emprendedores/as que no solicitan créditos para fines de su actual negocio	EME 7, 2022
Exclusión laboral por cuidados	4%	35%	Fuera de la fuerza laboral debido a responsabilidades de cuidado	Casen, 2022
Sobrecarga de cuidados	24%	41%	Horas diarias dedicadas a trabajo no remunerado.	ENUT, 2022

## Conclusiones y propuestas

---

Las mujeres en Chile son pilares fundamentales en la sostenibilidad económica, tanto desde el trabajo reproductivo —invisibilizado y no remunerado— como desde la generación de ingresos en espacios informales y comunitarios. El aporte del trabajo no remunerado al PIB chileno alcanza un 22%, lo que revela la magnitud de su contribución estructural al desarrollo (Estudios de Comunidad Mujer, 2020). Sin embargo, las brechas de género en ingresos, formalidad, acceso a tecnologías, tiempo disponible y redes de apoyo siguen presentes y limitan el ejercicio pleno de derechos económicos. Vale enfatizar que estas brechas no son marginales ni coyunturales, sino estructurales e interseccionales. Superarlas requiere un nuevo pacto de desarrollo económico que integre el enfoque de género, la territorialidad, el cuidado y la sostenibilidad como pilares.

A partir de este análisis, el llamado a la acción es a generar ecosistemas emprendedores articulados entre lo público, privado y los territorios. Desde nuestra experiencia de trabajo con emprendedoras de sectores vulnerables, destacamos las siguientes propuestas para construir un futuro más justo y virtuoso para las mujeres, especialmente las microempreendedoras y las más vulnerables:

- Primero, profundizar el desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados, ya en implementación, incorporando estándares de calidad territorialmente contextualizados. Esto debe incluir el fomento de emprendimientos e industrias del cuidado comunitario que generen ingreso y empleo no precarizado. Esta política puede articular redes de cuidado con empleo formal, impulsando cadenas productivas con sentido social.
- Segundo, se debe avanzar hacia una hiper simplificación de los trámites de formalización, en línea con la propuesta de Monotributo Social, inspirada en Uruguay, actualmente

impulsada por Fosis y otros actores. Esta herramienta permite una transición realista y protegida desde la informalidad, garantizando protección social, acceso a mercados y reconocimiento tributario desde una lógica progresiva, accesible y adaptada a la diversidad de trayectorias.

- Tercero, urge transformar la política digital con enfoque de género: la alfabetización digital y el acceso a tecnologías deben dejar de ser un privilegio urbano. Inversiones sostenidas en conectividad, junto con programas formativos con pertinencia cultural y territorial, permitirán reducir brechas de acceso e inclusión económica. Promover liderazgos digitales femeninos desde los territorios es una estrategia tanto de desarrollo como de democratización tecnológica.
- Cuarto, se requiere reconocer y potenciar el capital social y los liderazgos comunitarios femeninos como una inversión estratégica de largo plazo. La formación y el reconocimiento de lideresas territoriales fortalece la capacidad de las comunidades de sostener, adaptar y escalar las intervenciones públicas y privadas. El poder no debe concentrarse en los ejecutores, sino redistribuirse hacia quienes habitan, conocen y sostienen los procesos desde el territorio.
- Quinto, es necesario generar mecanismos que permitan la incorporación de nuevos actores al desarrollo de soluciones de inclusión financiera con perspectiva de género. Hoy, según datos de la Red de Microfinanzas en Chile, las organizaciones que forman parte de ella solo apoyan a un total de 288.631 mujeres. Sin embargo, la necesidad es inmensa, pues actualmente habría al menos 508.000 mujeres microempresarias informales en el país (Séptima Encuesta Nacional de Microemprendimiento, 2022). Por ello, resulta clave avanzar en subsidios, marcos regulatorios y políticas de fomento que incentiven una mayor oferta, pero con una advertencia clara: no se trata de promover cualquier tipo de inclusión financiera. Se requieren enfoques que sitúen el triple impacto (económico,

social y ambiental) en el centro de las soluciones, desde una nueva manera de concebir la economía. De lo contrario, se seguirán fomentando prácticas abusivas o emprendimientos que deterioran aún más los territorios.

Lo que urge es construir un proceso integral, donde las personas importen más que los balances, donde cuidar no sea un costo y donde la equidad de género no sea un apéndice sino una condición para la justicia social y territorial. Ahora le toca al Estado, a las instituciones y a la sociedad entera comprometerse con ellas: reconocer ese trabajo, sostenerlo y multiplicarlo. Invertir en mujeres no es solo justo: es inteligente. Es una estrategia concreta para reducir desigualdades, fortalecer comunidades y construir un desarrollo con equidad, cohesión social y resiliencia territorial.

## Referencias bibliográficas

- Cepal (2022). “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”. <https://www.cepal.org>.
- Cepes (2023, julio 3). La Economía Social muestra su fortaleza a nivel global. Confederación Empresarial Española de la Economía Social. [https://www.cepes.es/nota-prensa/579\\_economia-social-muestra-fortaleza-nivel-global](https://www.cepes.es/nota-prensa/579_economia-social-muestra-fortaleza-nivel-global).
- Con@cción, Facultad de Ingeniería y Ciencias UAI y Subsecretaría de Telecomunicaciones (2021). “Barómetro de la brecha digital social”. <https://www.subtel.gob.cl>.
- Comunidad Mujer (2020). ¿Cuánto aportamos al PIB? Estudio de valoración económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en Chile.
- Eguiguren, S. (2023). “Microemprendimiento y formalización”. Tesis de magíster en Políticas Públicas.
- Encuesta de Microemprendimiento (EME 7) (2022). Instituto Nacional de Estadísticas.

- Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) (2023). Instituto Nacional de Estadísticas.
- Encuesta Nacional de Empleo (ENE) (2024). Instituto Nacional de Estadísticas.
- McKinsey Global Institute (2015). “The Power of Parity: Advancing Women’s Equality in the Global Economy”. <https://www.mckinsey.com>
- Fondo Esperanza (2024). “Memoria Institucional 2024”. <https://www.fondoesperanza.cl>.
- Gobierno de Chile (2023). “Informe de Desarrollo Social 2023”. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl>.



## CAPÍTULO VIII

# Torres de inversión y alta precariedad habitacional: la ciudad como portafolio financiero

---

Loreto Rojas-Symmes

*Departamento de Geografía y Centro “Espacio, Sociedad y Territorio”,  
Universidad Alberto Hurtado*

### Introducción

Cuando se habla de la ciudad como portafolio financiero, se está haciendo referencia a una transformación estructural del espacio urbano bajo las lógicas del capital financiero global. Esta idea se enmarca en el proceso de financiación urbana, donde la ciudad y sus componentes (vivienda, suelo, infraestructura) dejan de concebirse como bienes de uso o derechos sociales, y se reconfiguran como activos financieros. Este proceso forma parte de lo que Aalbers (2016) denomina la “financiarización de la vivienda”, un fenómeno en el que los inmuebles dejan de ser considerados únicamente como espacios habitacionales y pasan a verse principalmente como activos financieros. De manera similar, Rolnik (2017) lo describe como la “captura del derecho a la vivienda por el sistema financiero”, en la que bancos, fondos de inversión y actores inmobiliarios transforman el desarrollo urbano con base en criterios de rentabilidad, subordinando las necesidades habitacionales a la lógica del mercado.

En este contexto, lo que predomina no es la calidad del habitar, sino la capacidad del inmueble de generar rentas, apreciarse en el tiempo, o funcionar como refugio de capital. En concreto, un activo financiero especializado, gestionado por actores que priorizan los retornos antes que los derechos urbanos (Christophers, 2019).

Esta lógica de producción habitacional encuentra su expresión más extrema en el proceso de verticalización de la comuna de Estación Central en Santiago de Chile, con artefactos creados mayormente para inversión y con un nivel de precariedad muy alto en las características físicas de la edificación, expresado principalmente en la producción masiva de micro departamentos, en edificaciones que superan las mil unidades habitacionales, ello al alero de un escenario de vacíos de regulación urbana (Rojas, 2017).

Bajo este proceso, la ciudad no es solo mercantilizada, sino que también funcionalizada para el flujo de inversión (Rojas, 2022). La torre se transforma en una unidad de renta verticalizada, sin vínculo con el barrio ni con sus habitantes. De esta forma, la idea de la ciudad como portafolio se expresa aquí de forma literal: los edificios se venden como paquetes de inversión y sus habitantes se constituyen en inquilinos de paso. Lo sustancial es la renta, lo accesorio es el habitar.

Sin embargo, es fundamental destacar que la verticalización no es inherentemente negativa; de hecho, a lo largo de la historia ha sido una estrategia efectiva para optimizar el uso de ubicaciones privilegiadas en la ciudad y aprovechar su infraestructura existente. No obstante, el problema radica en lo que se podría llamar una “mala verticalización”, caracterizada por la construcción de torres con un gran número de unidades habitacionales de gran altura y espacios interiores reducidos, insertas en entornos urbanos de baja calidad y que lejos de mejorarlo, lo deterioran.

### **Torres de inversión y alta precariedad habitacional: una mirada de contraste con la vivienda social**

---

El caso de las torres de Estación Central es más que una anomalía urbanística: es el síntoma de una ciudad entendida como activo financiero, donde los espacios de vida se subordinan a la lógica

del rendimiento económico. Representan un punto de inflexión en la historia del desarrollo urbano en Chile, fruto de ello ha sido analizado desde diversas aristas y dimensiones.

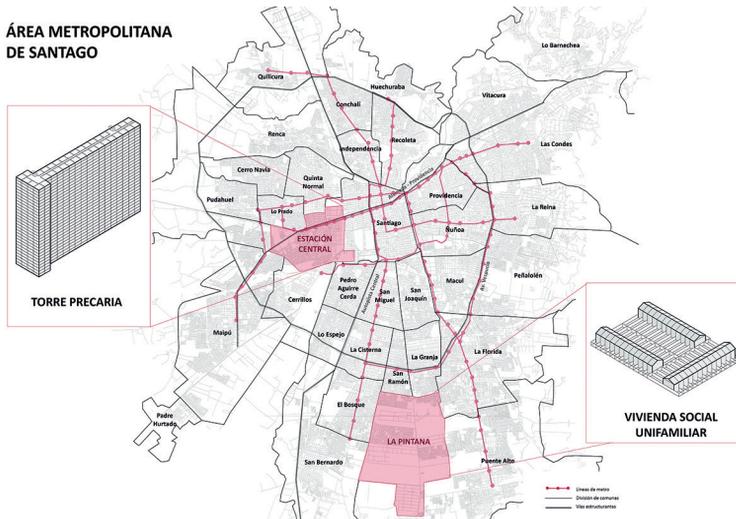
En función de lo anterior, se propone un lente de observación distinto: bajo una paradoja y en contraste con una tipología habitacional emblemática en Chile por sus altos niveles de precariedad, la vivienda social. Esta propuesta puede llevar a preguntar si es pertinente comparar tipologías habitacionales tan disimiles en sus contextos urbanos, localización, perfil de residente, financiamiento, tipo de construcción, normativa e impacto urbano y social. La respuesta apunta a que es justamente esta diferenciación la que otorga riqueza al análisis, en la medida que lo que está en juego no es solo la forma o ubicación de las viviendas, sino el modelo urbano en su conjunto.

Esta comparación revela mucho más que una diferencia tipológica o dos modelos habitacionales opuestos: muestra cómo el modelo neoliberal ha redefinido el sentido del habitar, transformando la ciudad en un terreno para la especulación, mercantilizando incluso derechos sociales básicos, como la vivienda (Wacquant, 2009).

Ahora bien, un elemento de contexto y la paradoja de la propuesta de análisis, es que mientras las viviendas sociales han sido criticadas por su lejanía y segregación, las torres de Estación Central han sido una respuesta del mercado a la necesidad de vivienda en zonas céntricas, reproduciendo un nuevo tipo de precariedad habitacional y normalizando el hacinamiento central.

Esto obliga a preguntar: ¿qué se entiende por derecho a la vivienda? ¿Y qué tipo de ciudad se está construyendo cuando se normaliza vivir en 18 m<sup>2</sup> o recorrer dos horas para llegar al trabajo? La respuesta puede ser leída como una paradoja urbana: se densifica el centro de la ciudad sin mejorar la calidad de vida; se expande la periferia sin integración real. En ambos casos, se vulnera el derecho al hábitat digno (Figura 1).

**Figura 1. Localización torre precaria en Estación Central y conjunto de vivienda social unifamiliar en La Pintana**



Fuente: Elaboración propia.

## Nuevas formas de segregación del capital enmascaradas bajo una estética de “densificación”

Se señala que vivir en 18 o 30 metros cuadrados en el centro es “mejor” que vivir en 50 metros cuadrados en la periferia de la ciudad, porque lo que define la percepción de bienestar es una buena conectividad, más que la calidad del espacio habitacional. Este juicio produce una nueva forma de segregación por capital inmobiliario, enmascarada bajo una estética de “densificación” o más concretamente de la verticalización, abordando además la discusión como elemento excluyente.

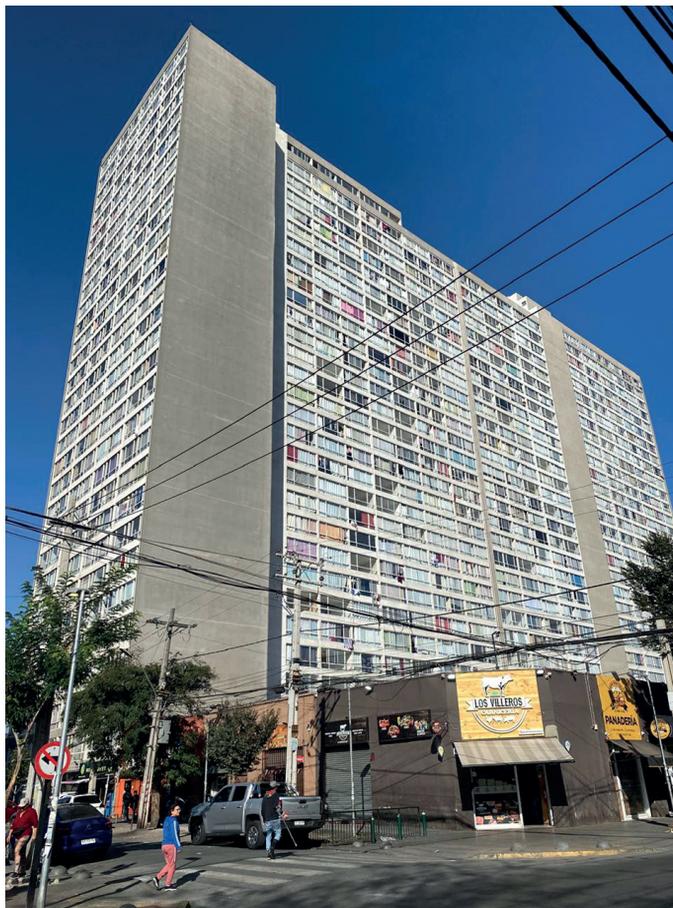
Ahora bien, la comparación entre viviendas sociales y torres precarias no es solo una diferencia arquitectónica o de diseño urbano: es una ventana hacia un conflicto mucho más profundo en las ciudades contemporáneas —especialmente en contextos

como el chileno— donde la vivienda ha dejado de ser un derecho para convertirse en una herramienta de acumulación de capital.

Lo anterior da cuenta de un desafío de análisis más amplio y complejo de lo aquí realizado, por tanto, interesa declarar los contornos o limitaciones de esta comparación. Se propone centrar la observación en dos variables claves: tamaño del conjunto habitacional y dimensiones de la unidad de vivienda, ello bajo un contexto geográfico caracterizado por los atributos urbanos que otorga la localización de cada tipología: centro (torre precaria) y periferia (vivienda social).

Respecto de las torres de Estación Central se puede señalar que son el epítome del fenómeno de la vivienda como activo financiero. Este proceso no puede entenderse como una respuesta al déficit habitacional (una familia no puede vivir cómoda y dignamente dentro de espacios mínimos como los antes indicados) o a la necesidad de densificar territorios con atributos urbanos favorables, se trata más bien de un síntoma claro del proceso de financiarización de la vivienda en su expresión más extrema en Chile.

Desde el año 2008 un sector de la comuna de Estación Central ha experimentado una explosión en la construcción de torres habitacionales de alta densidad —muchas de ellas de más de 30 pisos—, sin planificación urbana integral, equipamiento suficiente ni servicios básicos adecuados. Estas edificaciones fueron habilitadas bajo un vacío normativo, aprovechando la inexistencia de un plan regulador propio y actualizado. Esta situación permitió a las inmobiliarias construir sin restricciones de altura ni densidad, configurando un paisaje urbano funcional al interés de la inversión privada, pero completamente dissociado de las necesidades de sus habitantes (Figura 2).

**Figura 2. Torre de Estación Central**

Fuente: Registro fotográfico de la autora, 2025.

La expresión más clara de lo señalado, son las características del producto inmobiliario edificado, departamentos de reducidas dimensiones (18 metros cuadrados en su expresión más extrema y 30 metros cuadrados promedio), más de mil unidades de departamentos, pensados para maximizar el número de unidades vendibles principalmente para inversión, por tanto, con altos niveles de rotación y población flotante.

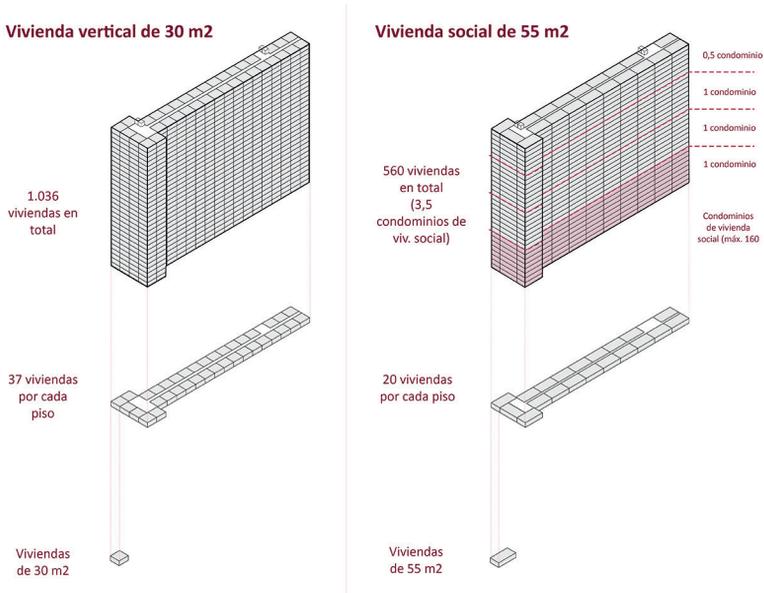
La paradoja al respecto es que mientras las viviendas sociales aumentan su tamaño, las torres de esta naturaleza —producidas por el sector privado— disminuyen. El esquema de vivienda social actual se remonta a los años ochenta, cuando la superficie mínima era de apenas 37 metros cuadrados (hasta 1985). Con el tiempo, esa exigencia fue subiendo: hasta 2010 la norma establecía un mínimo de 50 metros cuadrados, y en la actualidad Serviu exige que cada unidad alcance al menos 55 metros cuadrados. Si bien estas dimensiones siguen siendo bajas para los estándares internacionales y se reconocen las variadas externalidades de esta producción habitacional estatal, también permite una mirada de contraste con una solución habitacional privada, que se expande de forma creciente no solo en Santiago, sino que también en otras regiones de Chile.

Ahora bien, no es solo la dimensión interior de las viviendas lo interesante de observar, sino que también el tamaño del conjunto habitacional que las contiene (en vertical u horizontal). Para el caso de la vivienda social —en teoría y bajo los parámetros actuales— el máximo es 160 viviendas, debiendo incluir además, urbanización, equipamiento y áreas verdes, mientras que en caso del proceso de verticalización de Estación Central se ha construido torres que llegan a los 38 pisos y 1.053 departamentos.

Frente a lo descrito, se considera que la imagen como herramienta crítica, entrega elementos esenciales como forma de revelar verdades que a veces las cifras no comunican del todo. Por ello, pareció interesante el ejercicio de evidenciar cuántos conjuntos habitacionales de vivienda social, bajo los parámetros ya explicados (160 viviendas de 55 metros cuadrados), puede contener una torre precaria de la comuna de Estación Central. Así la gráfica (Figura 3) pone de relieve un contraste sorprendente: una sola torre moderna —con sus 1.036 departamentos repartidos en 30 pisos— puede albergar, en el mismo volumen, más de tres conjuntos de vivienda social, sumando 560 unidades. Esta visualización obliga a mirar más allá de la arquitectura. No se trata solo de metros cuadrados, sino de condiciones de vida: privacidad, luz natural, ventilación,

áreas comunes. ¿Qué tipo de vida se está promoviendo cuando se empaqueta a las personas en espacios mínimos en alta densidad y altura?

**Figura 3: Ejercicio proyectual que muestra cuántos conjuntos de vivienda social puede albergar una torre precaria de Estación Central**



Fuente: Elaboración propia.

La comparación entre las viviendas sociales y las torres de Estación Central revela una radiografía de la desigualdad urbana. Permite problematizar no solo las condiciones materiales de la vivienda, sino también el modelo de ciudad que se está construyendo en torno a la lógica de la inversión inmobiliaria. Da cuenta de una ciudad fragmentada por la lógica del lucro: mientras el Estado subsidia el ensanche de la periferia con proyectos de 55 metros cuadrados, el mercado privatiza la centralidad en torres con departamentos de 30 metros cuadrados, impulsando la densificación sin mejorar la calidad de vida.

El resultado es una paradoja urbana: se densifica el centro sin mejorar la calidad de vida (el mercado privatiza la centralidad); se expande la periferia sin integración real, subsidiando la marginalidad. En ambos casos, se vulnera el derecho al hábitat digno y se revela un problema de fondo en la planificación urbana chilena: no basta con ofrecer “soluciones habitacionales” si estas no garantizan una vida digna, saludable y sostenible.

La verdadera reforma urbana trasciende el dilema centro-periferia o densificación-expansión: esta exige diseñar ciudades inclusivas, equitativas y sostenibles, donde el proyecto habitacional responda a las personas y no al equilibrio del inversionista. Solamente así la vivienda recuperará su esencia.

### **Reflexiones finales**

---

El caso de las torres de Estación Central es, en esencia, una manifestación local de un fenómeno global: la colonización del espacio urbano por el capital financiero. Bajo una narrativa que promete progreso y modernidad, la vivienda deja de ser un derecho social para convertirse en números en planillas de cálculo; la ciudad, en un portafolio de inversiones; y el habitante, en un usuario transitorio carente de arraigo.

Lejos de ser una excepción, estas torres ejemplifican el síntoma más claro de un modelo urbano regido por la lógica del rendimiento económico. Mientras se prioriza la rentabilidad del metro cuadrado, se descuida la calidad de vida, la cohesión comunitaria y el bienestar integral de sus residentes. Los hogares pasan a vivir encapsulados y las ciudades se fragmentan en islas de privilegio y periferias de exclusión.

El reto que enfrentamos es doble, a la vez político y ético: ¿se seguirán construyendo ciudades para la inversión o se logrará concebir urbes pensadas para una vida digna? La respuesta no reside

en simples ajustes normativos, sino en recuperar una visión de ciudad centrada en el derecho a habitar. Esto implica replantear la planificación urbana, subordinar los intereses del mercado a las necesidades de las personas y garantizar que cada proyecto reconozca la vivienda como un espacio para desarrollar vínculos humanos, sociales y familiares, no como un activo financiero.

Chile no sufre una crisis habitacional solamente por falta de viviendas, sino porque ha permitido que la vivienda se transforme en una mercancía. Mientras no se cuestione de raíz esta lógica, se seguirán produciendo soluciones habitacionales fragmentarias que respondan más al mercado que a las personas y la ciudad seguirá siendo un espacio de exclusión estructural. El desafío, por lo tanto, es recuperar la función social de la ciudad, repensando la planificación urbana desde los derechos y no desde los retornos.

En este marco resulta imperativo repensar líneas de reformas normativas. Una de ellas es la instauración de un mecanismo de modulación de densidades y habitabilidad mínima como condición habilitante de la densificación urbana. Este instrumento normativo, articulado desde los planes reguladores comunales e intercomunales, establecería que las autorizaciones de mayor altura y densidad solo puedan concederse bajo el cumplimiento estricto de estándares de calidad habitacional, mixtura funcional y bienestar colectivo. Dichos estándares incluirían superficies mínimas por unidad habitacional, ventilación cruzada, acceso a iluminación natural, áreas verdes proporcionales, espacios comunes obligatorios y cuotas de integración de vivienda social. Subordinar la densificación a estos parámetros de habitabilidad efectiva permitiría corregir el desajuste actualmente observado en enclaves como Estación Central, donde la verticalización desregulada ha funcionado como vehículo de maximización financiera a expensas de las condiciones de vida de sus residentes.

Este enfoque plantea un desplazamiento conceptual desde la lógica puramente inmobiliaria hacia una planificación urbana deliberativa, centrada en el derecho al hábitat digno. Las experiencias

recientes de América Latina —como el *inclusionary zoning* de São Paulo o las normas de habitabilidad mínima implementadas en Montevideo— demuestran la viabilidad de articular densificación, centralidad y calidad de vida mediante marcos regulatorios robustos. Con ello, la verticalización podría ser resignificada como herramienta de integración social, equidad urbana y sostenibilidad habitacional, desarticulando la lógica rentista que hoy domina la producción de vivienda en zonas centrales.

Una segunda línea de reforma normativa requiere robustecer los instrumentos de planificación urbana mediante la implementación de planes de desarrollo urbano integrado con mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios urbanos, siguiendo el modelo de los Planes Parciales implementados en Colombia. Estos instrumentos permiten organizar procesos de densificación o transformación urbana bajo reglas de reparto de cargas (infraestructura, equipamiento, vivienda social, espacios públicos) y beneficios (incrementos de edificabilidad, derechos de construcción adicionales, plusvalías), subordinando la intervención privada al interés colectivo. En el contexto chileno, estos planes podrían establecer perímetros de actuación prioritaria en áreas centrales o de reconversión, donde la obtención de derechos de edificación adicionales quedaría condicionada al cumplimiento de obligaciones urbanísticas específicas, tales como porcentajes obligatorios de vivienda asequible, financiamiento de infraestructura de soporte, cesión de suelo para equipamientos o espacios públicos, y cumplimiento de estándares estrictos de habitabilidad.

La incorporación de estos planes de desarrollo urbano integrado exige reformas estructurales a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la creación de una normativa específica que dote a los gobiernos municipales y metropolitanos de competencias efectivas en la negociación, formulación y ejecución de estos planes. De este modo, se evitaría la lógica fragmentaria actual de otorgamiento de permisos individuales sin integración territorial ni coordinación infraestructural, como ha ocurrido en

casos emblemáticos de verticalización desregulada. A través de este modelo, la captura de plusvalías generadas por el desarrollo inmobiliario en zonas estratégicas sería redistribuida hacia la provisión de bienes públicos urbanos, reduciendo la concentración de beneficios en actores privados rentistas. Casos como los Planes Parciales de Bogotá y Medellín, o los instrumentos de gestión de suelo de Curitiba, ilustran cómo estas herramientas permiten planificar densificaciones controladas, equitativas y sustentables, preservando la centralidad como un bien colectivo y no como espacio de exclusión financiera.

El desafío, por tanto, no es densificar menos, sino densificar con justicia espacial y calidad de vida, reconociendo que en el corazón de toda política urbana debe estar el habitante; en ello, el rol del Estado es clave, no solo como regulador, sino como garante activo de los estándares de habitabilidad, de la redistribución de beneficios urbanos y de la subordinación del interés privado al bienestar colectivo.

## Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. B. (2016). *La financiarización de la vivienda: un enfoque de economía política*. Routledge.
- Atkinson, R. (2016). *Alpha City: Cómo Londres fue conquistada por los superricos*. Verso.
- Christophers, B. (2019). *El nuevo cercamiento: La apropiación de tierras públicas en la Gran Bretaña neoliberal*. Verso.
- Francisco I, Papa (2020). Encíclica Fratelli Tutti. Sobre la fraternidad y la amistad social.
- Francisco I, Papa. ÁNGELUS Plaza de San Pedro Domingo, 14 de febrero de 2021. Ver: [https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2021/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20210214.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2021/documents/papa-francesco_angelus_20210214.html) (Revisado 05/03/2025).
- Rojas, L. (2017). Ciudad vertical: la “nueva forma” de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180* (39).

- Rojas, L. (2022). El negocio del habitar: gobernanza interna de las torres de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista INVI* 37(105), 45-70.
- Rolnik, R. (2019). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Lom ediciones.
- Wacquant, L. (2020). *Castigando a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Duke University Press.



## CAPÍTULO IX

# La brecha territorial de la oferta de programas sociales monitoreada por el Estado

---

Manuel Fuenzalida

*Programa Territorios y Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CiPP),  
Universidad Alberto Hurtado*

### Introducción y antecedentes

En el contexto actual de las políticas públicas en Chile, se ha vuelto cada vez más relevante evaluar no solo la eficacia y eficiencia de los programas sociales, sino también su distribución territorial y la capacidad de llegar efectivamente a quienes más lo necesitan (Dirección de Presupuestos y Subsecretaría de Evaluación Social, 2024). El monitoreo de la oferta programática del Estado, particularmente a través del Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E), proporciona una oportunidad clave para identificar brechas y desafíos en la implementación territorial de dichas iniciativas. La importancia de este análisis radica en la posibilidad de visibilizar los territorios que, aun siendo parte de la población objetivo, quedan excluidos o insuficientemente cubiertos por los beneficios estatales. Este fenómeno de exclusión, muchas veces invisibilizado, puede contribuir a la perpetuación de desigualdades estructurales y a la desconfianza ciudadana respecto a la capacidad del Estado para garantizar derechos sociales (Mac-Clure & Calvo, 2013).

Este capítulo tiene como objetivo caracterizar la brecha territorial entre la población objetivo y la población beneficiaria de la oferta de programas sociales monitoreada por el Estado en el año 2023 (última base de datos disponible). Utilizando como base los

datos del Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E), se analizan once dimensiones de política pública definidas en la metodología del Mapeo de la Oferta Pública, desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) y la Dirección de Presupuestos (Dipres). Cada dimensión aborda distintas problemáticas sociales y permite observar cómo se distribuyen los programas sociales en el territorio nacional.

La relevancia de esta caracterización no solo reside en la obtención de un diagnóstico detallado, sino también en la posibilidad de orientar decisiones futuras en torno al diseño, focalización y asignación de recursos. A través del cálculo de la brecha porcentual entre población objetivo y población beneficiaria, se pretende establecer una radiografía territorial que ponga en evidencia los puntos críticos de la política social chilena, con el fin de avanzar hacia una mayor equidad y justicia distributiva.

## Metodología

---

La metodología de este estudio se basa en el análisis de la base de datos del Sistema de Monitoreo y Evaluación correspondiente al año 2023, que recoge información sobre la oferta de programas sociales monitoreada por la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) y la Dirección de Presupuestos (Dipres). Para cada programa, se identificó su población objetivo, entendida como el subconjunto de la población potencial que se espera cubrir en el mediano plazo (cinco años) y su población beneficiaria, es decir, el subconjunto de la población objetivo que se planifica atender en un año.

La fórmula utilizada para calcular la brecha de cobertura es la siguiente:

$$\text{Brecha (\%)} = ((\text{Población objetivo} - \text{Población beneficiaria}) / \text{Población objetivo}) \times 100.$$

Este indicador permite estimar la proporción de la población objetivo que no está siendo atendida por cada programa, ofreciendo una medida relativa que puede ser comparada entre distintos sectores y territorios. La brecha, en este sentido, se constituye como un indicador de subcobertura territorial y/o de ineficacia programática, y permite identificar áreas geográficas con mayor necesidad de intervención.

Para una clasificación más precisa, se emplea la metodología del Mapeo de la Oferta Pública que agrupa los programas sociales en diez dimensiones de política pública:

1. *Ciudad, Integración territorial, Transporte y Vivienda (CITV)*: aborda la segregación residencial, la desigualdad en el acceso a los bienes públicos y las condiciones de habitabilidad de las personas. Esto con el objetivo de mejorar el acceso a la vivienda, eliminar el hacinamiento, propiciar el acceso a servicios básicos y la inclusión social.
2. *Cultura y Artes (CA)*: busca facilitar el acceso equitativo con enfoque territorial al conocimiento y valoración de obras, expresiones y bienes artísticos, culturales y patrimoniales, la promoción de la creación artística y cultural, el impulso de la educación artística para la formación de niños, niñas y adolescentes, el reconocimiento y salvaguardia del patrimonio cultural, y el fomento del desarrollo de las industrias creativas, mediante procesos de inserción de artistas en circuitos culturales y servicios de circulación y difusión.
3. *Derechos Humanos y Justicia (DHJ)*: incluye la protección de los derechos de las personas, la reinserción social y la seguridad ciudadana en base a un sistema judicial que promueve normas y políticas públicas orientadas a facilitar el acceso a la justicia. Esto en un marco de respeto a los derechos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los instrumentos regionales en la materia.
4. *Economía y Crecimiento (EC)*: orientada a potenciar la industria y los mercados mediante el apoyo y fortalecimiento de

empresas, emprendimientos, investigación y producción científica y tecnológica e innovación.

5. *Educación (EDU)*: dimensión que focaliza en las barreras de acceso y continuidad de estudios para la educación parvularia, escolar y superior. Adicionalmente, aborda las disparidades en las capacidades del equipo directivo y docente, la calidad de la educación, y la educación poco inclusiva y no equitativa.
6. *Grupos Específicos (GE)*: centrada en la desigualdad y pobreza por ingresos, el desarrollo y protección infantil y familiar, el deterioro físico y dependencia, así como también la exclusión social de poblaciones vulnerables como adultos mayores, personas en situación de discapacidad o dependencia, situación de calle, pueblos indígenas, migrantes, entre otros.
7. *Medio Ambiente y Energía (MAE)*: aborda factores relacionados con el impacto sobre los sistemas naturales, recursos para el riego, materias primas, oportunidades de bienes o servicios, vinculación con las comunidades para el desarrollo, y la producción, transmisión y uso de energías.
8. *Política e Institucionalidad Nacional (PIN)*: busca mejorar la prevención y el resguardo de la seguridad y el orden público, la modernización del Estado y sus procesos y funciones, los problemas de política, participación y cohesión social, las debilidades del posicionamiento de Chile en inserción internacional y el deterioro de las arcas fiscales.
9. *Salud, Deporte y Vida Sana (SDVS)*: orientada a mejorar las condiciones de salud de las personas en términos de su bienestar físico, mental y social, tanto desde un enfoque preventivo como desde la atención de problemas ya existentes.
10. *Trabajo, Ingresos y Seguridad Social (TIS)*: su objetivo es mejorar la seguridad social de las personas, así como problemas de inserción en el mercado laboral, ingresos y condiciones laborales, la precariedad del empleo y la débil institucionalidad laboral. Desde un enfoque formativo, considera la

certificación de competencias y capacitaciones, así como la ayuda económica frente a problemas ya existentes.

Este enfoque permite visualizar las brechas no solo por programa individual, sino también a nivel sectorial, proporcionando una perspectiva sistémica de la cobertura territorial del Estado.

### Análisis de datos

Los resultados del análisis muestran una heterogeneidad significativa en las brechas de cobertura entre dimensiones y regiones del país. El Cuadro 1 presenta los principales datos agregados por dimensión de política pública, permitiendo observar el grado de cobertura efectiva en relación con la población objetivo.

**Cuadro 1. Brechas porcentuales por dimensión de política pública**

Dimensiones	Programas	Cobertura	Brecha
CIUDAD, INTEGRACIÓN TERRITORIAL, TRANSPORTE Y VIVIENDA	35	45,8%	54,2%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	10	46,3%	53,7%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	8	72,7%	27,3%
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	1	10,6%	89,4%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	16	34,2%	65,8%
CULTURA Y ARTES	64	38,2%	61,8%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	3	24,3%	75,7%
Ministerio de Educación	1	4,2%	95,8%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	1	9%	91%
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	59	40%	60%
DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA	37	71,3%	28,7%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	2	75,9%	24,1%
Ministerio de Educación	1	73,1%	26,9%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	1	98%	2%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	31	71,1%	28,9%
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	1	10,2%	89,8%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1	100%	0%
ECONOMÍA Y CRECIMIENTO	5	72,2%	27,8%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	1	119,1%	-19,1%
Ministerio de Educación	2	100%	0%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	1	22,6%	77,4%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1	19,3%	80,7%

Dimensiones	Programas	Cobertura	Brecha
<b>EDUCACIÓN: FORMACIÓN E INCLUSIÓN, ACCESO Y CALIDAD, COMUNIDADES EDUCATIVAS</b>	88	51,6%	48,4%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	6	25,3%	74,7%
Ministerio de Educación	81	54%	46%
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	1	23,8%	76,2%
<b>GRUPOS ESPECÍFICOS</b>	93	45,9%	54,1%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	73	43,2%	56,8%
Ministerio de Educación	1	39,3%	60,7%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	2	5,3%	94,7%
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	6	38,2%	61,8%
Ministerio de Salud	5	47,1%	52,9%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	6	100%	0%
<b>MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA</b>	5	18,7%	81,3%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	4	13,8%	86,2%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1	38%	62%
<b>POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD NACIONAL</b>	21	47,7%	52,3%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	7	18,9%	81,1%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	14	62,1%	37,9%
<b>SALUD, DEPORTE Y VIDA SANA</b>	73	42,1%	57,9%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	7	18,7%	81,3%
Ministerio de Educación	5	7,8%	92,2%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	13	27,9%	72,1%
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	1	35,7%	64,3%
Ministerio de Salud	41	55,2%	44,8%
Ministerio del Deporte	6	40,6%	59,4%
<b>TRABAJO, INGRESOS Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	54	40,2%	59,8%
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	12	19,7%	80,3%
Ministerio de Educación	2	20,2%	79,8%
Ministerio de Interior y Seguridad Pública	1	87,1%	12,9%
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	4	26,6%	73,4%
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	1	58,7%	41,3%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	33	47,5%	52,5%
Ministerio del Deporte	1	76,3%	23,7%
<b>TOTAL GENERAL</b>	475	46,6%	53,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Monitoreo y Evaluación, año 2023. Nota: Los colores más oscuros representan menor % de cobertura y mayor % de brecha.

A partir de los datos del Cuadro 1, a nivel agregado, el total de programas monitoreados alcanza una cobertura del 46,6%, lo que implica una brecha del 53,4% entre la población objetivo y la población beneficiaria. Esta brecha se distribuye de manera heterogénea entre las distintas dimensiones de política pública. Se identifican dimensiones con alta cobertura, como Derechos

Humanos y Justicia (71,3%), Economía y Crecimiento (72,2%) y Educación (51,6%). No obstante, estas dimensiones también presentan variabilidad interna significativa. En contraste, dimensiones como Medio Ambiente y Energía (18,7%) y Cultura y Artes (38,2%) evidencian brechas superiores al 60%.

**Cuadro 2.** Distribución de la cobertura territorial por región y programa

Región	CITV	CA	DHJ	EC	EDU	GE	MAE	PIN	SDVS	TISS	Total Región
Arica y Parinacota	1,6	2,9	3,7	6,4	3,1	2,1	1,2	2,5	2,2	1,6	2,5
Tarapacá	3	3,9	3,1	7,4	2,4	2,4	1,3	3,1	2,3	3,2	2,9
Antofagasta	3,6	3,1	4,3	3,8	3,1	3,4	1,3	2,8	3,1	2,7	3,2
Atacama	2,2	1,4	2,2	1,4	2,3	2,6	1,0	2,4	2,2	1,9	2,1
Coquimbo	3,8	3	4,3	1,8	4,5	4,3	13,5	4,5	5,7	3,5	4,3
Valparaíso	8,8	9,5	10,6	5,7	9,7	10,6	1,8	8,1	9,8	9,4	9,6
Metropolitana	18,9	37,5	35,3	29,7	27,2	29,9	19,2	27,7	27,9	25	29
O'Higgins	6	2,8	4	1,4	5,1	4,9	4,4	4,4	5,1	5	4,6
Maule	6,6	2,9	6,3	2,5	6,8	7,3	4,6	5,4	6,2	6,2	6
Ñuble	3,7	2	2,7	0,1	3,3	3,4	3,9	2,7	3,2	3,1	3
Biobío	9,1	4,3	5,9	7,7	9,5	9,5	12,6	7,6	9	12,7	8,7
La Araucanía	11	4,2	5,1	21,9	7,4	6,8	14,4	9,7	6,6	11,7	7,6
Los Ríos	3,2	3	2,2	2,2	3,3	2,9	4,5	3,2	2,9	3,5	3,1
Los Lagos	6,1	4,5	3,6	5,6	5,6	5,6	7,3	4,5	6,1	6,2	5,4
Aisén	4,5	1,3	1,1	1	3,9	1,2	2,4	2,5	1,3	1,4	2,1
Magallanes	5,1	1,8	1,1	1,4	2,8	1,9	6,6	3,5	1,6	1,1	2,2
Total programa	97,2	88,1	95,5	100	100	98,8	100	94,6	95,2	98,2	

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Monitoreo y Evaluación correspondientes al año 2023. Nota: Los colores más oscuros representan menor % de cobertura.

En el Cuadro 2, se presentan los resultados desagregados por región político administrativa y por dimensión, lo que permite identificar territorios particularmente rezagados. En el caso de total programa, algunos no llegan a un 100%, dado que la base de datos asigna beneficiarios sin información de región. La Región Metropolitana concentra el 29% de la cobertura programática total, seguido por Biobío (8,7%), Valparaíso (9,6%) y La Araucanía (7,6%). En contraste, regiones extremas como Arica y Parinacota (2,5%), Aysén (2,1%) y Magallanes (2,2%) muestran una baja

cobertura. Todas las dimensiones evidencian alta concentración en la Región Metropolitana, lo que plantea interrogantes sobre el enfoque territorial de las políticas públicas.

Con relación a las marcadas diferencias entre dimensiones y regiones, se destaca una alta concentración en la Región Metropolitana, que lidera en casi todas las dimensiones (especialmente CA, DHJ y EC), lo que refleja una fuerte centralización. La Araucanía presenta un perfil único con cifras muy altas en EDU (21,9%) y MAE (14,4%), lo que sugiere un enfoque territorial diferenciado, posiblemente por condiciones socioculturales particulares. Valparaíso también se destaca con altos porcentajes en GE, DHJ y SDVS. En contraste, regiones como Ñuble, Aisén y Magallanes tienen una baja participación en general, con Ñuble mostrando la cifra más baja de toda la tabla en EDU (0,1%). Las dimensiones más desigualmente distribuidas son EDU, MAE, CA y DHJ, evidenciando prioridades programáticas concentradas en territorios específicos.

## Conclusiones y propuestas

---

La presencia de brechas territoriales significativas en la cobertura de programas sociales revela desafíos estructurales en la planificación, asignación y ejecución de políticas públicas en Chile (Rodríguez et al., 2021). En primer lugar, se evidencia una desconexión entre el diseño nacional de los programas y las realidades específicas de los territorios. Este fenómeno se agrava cuando no se consideran variables críticas como la ruralidad, la dispersión poblacional, la accesibilidad geográfica y la infraestructura institucional local (Farías & Trebilcock, 2021; Fuenzalida et. al, 2021).

En segundo lugar, se constata una tendencia hacia la concentración de la cobertura en la Región Metropolitana, lo cual genera una distribución inequitativa y centralizada de los recursos públicos. Esta situación contradice los principios de equidad y

justicia social que debieran guiar las acciones del Estado y limita las oportunidades de desarrollo para comunidades históricamente postergadas (Herrera Montero & Herrera Montero (2020).

Otro aspecto relevante, a considerar es la debilidad en los mecanismos de articulación intersectorial e interinstitucional, que se traduce en duplicidades, vacíos o solapamientos en la implementación territorial de programas (Turriaga et al., 2023). Una mayor coordinación podría no solo mejorar la eficiencia en el uso de recursos, sino también fortalecer la integralidad de la intervención estatal.

Desde una perspectiva de política pública, resulta indispensable avanzar hacia un enfoque territorializado que permita adaptar los programas sociales a las especificidades de cada región y comuna (Massardier & Ugalde, 2024). Esto implica fortalecer los sistemas de diagnóstico territorial, descentralizar capacidades de gestión y promover la participación activa de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas (Cantos & Rebollo, 2023).

La existencia de brechas no debe interpretarse únicamente como un fallo técnico o administrativo, sino como una expresión de las tensiones estructurales del modelo de desarrollo chileno, en el cual la equidad territorial sigue siendo una promesa incumplida (Greene, & Abrantes, 2021; Orellana et al., 2020). Superar estas brechas requiere no solo voluntad política, sino también una transformación en la forma de concebir la política social: desde una lógica uniforme y centralizada, hacia una mirada situada, flexible y democrática. Finalmente, este estudio constituye una invitación a continuar monitoreando, evaluando y ajustando las políticas públicas con un enfoque territorial, no como un componente accesorio, sino como un eje fundamental para la superación de las desigualdades sociales y la consolidación de un Estado más justo y cercano a sus ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- Cantos, J. O., & Rebollo, J. F. V. (2023). Políticas públicas de planificación territorial en la Comunidad Valenciana. Luces y sombras. *Cuadernos de geografía*, (110), 129-158.
- Dirección de Presupuestos y Subsecretaría de Evaluación Social (2024). Informe de Resultados Monitoreo Cierre 2023. Subdepartamento de Planificación, Diseño y Monitoreo y Departamento de Monitoreo. Santiago, Chile.
- Farías, A., & Trebilcock, M. P. (2021). Pandemia, inequidad y protección social neoliberal. Chile, un caso paradigmático. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 20(40), 189-209.
- Fuenzalida, M., Trebilcock, M. P., Landon, P., & Maturana, F. (2021). Análisis de patrones territoriales de la estructura poblacional por edad a nivel subnacional en Chile. *Interciencia*, 46(9/10), 376-382.
- Greene, R., & Abrantes, L. D. (2021). Ni urbano ni rural: lo 'citadino' como tipología para pensar la ciudad no metropolitana. *EURE*, Santiago, 47(141), 231-250.
- Herrera Montero, L. A., & Herrera Montero, L. (2020). Territorio y territorialidad: Teorías en confluencia y refutación. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (32), 99-120.
- Mac-Clure, Ó., & Calvo, R. (2013). Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile. *Polis*, Santiago, 12(34), 467-490. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100023>
- Massardier, G., & Ugalde, V. (Eds.). (2024). *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas: Pluralización, territorialización, participación*. El Colegio de Mexico AC.
- Orellana-Ossandón, A., Moreno-Alba, D., Irizarri-Otárola, D., & Mollenhauer-Gajardo, K. (2020). Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de desarrollo comunal en Chile. *Urbano*, Concepción, 23(42), 66-79.
- Rodríguez, A., Vial, C., & Parrao, A. (2021). Índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional: una propuesta para América Latina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (23), 1-33.

Turriaga, L. F., Battaglia, L. J., & Chiavetta, V. C. (2023). Actores, territorio y procesos comunitarios. Mapeo de actores clave de barrios vulnerables, incorporados al Programa de Intervención Comunitaria en Barrios Vulnerables (PICBV). *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, (24), 171-182.



### **EDITORES**

NICOLÁS PEDEMONTE ROJAS

Director del Centro Vives y del Diplomado Internacional en Migraciones, Integración y Políticas Públicas, ambos de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Es sociólogo por la Universidad de Chile, y máster y doctor en Sociología por la Universitat de Barcelona. Realizó Posdoctorado en University of Florida (Gainesville, EE. UU.), y ha ejercido como profesor visitante del Depto. de Gobierno de Cornell University (Nueva York) y como docente en la Universidad Alberto Hurtado y en la Universidad del Desarrollo en Chile. Además, ha sido investigador visitante en el Departamento de Ciencia Política de York University (Toronto) y en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es coordinador académico del Observatorio del Conflicto Social, y miembro fundador del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID). Adicionalmente, es miembro del Consejo Ampliado de la revista *Mensaje* y del claustro académico del magíster y del doctorado en Sociología de la Universidad Alberto Hurtado. Entre sus libros destacan *Nueva Migración en Chile* (Lom, 2025) y *Mitos chilenos sobre el Pueblo Mapuche* (Ediciones UAH, 2019).

**JORGE CASTILLO TABILO**

Cientista Político con *minor* en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Política Educativa de la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeña como coordinador del equipo editorial de la presente publicación, como profesional de apoyo del Proyecto AES: “Pedagogías 2025” de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y como docente de la misma facultad. Sus líneas de investigación son políticas educativas, innovación en educación y migración e interculturalidad.

**SERVICIO JESUITA A MIGRANTES****JUAN PABLO GONZÁLEZ**

Sociólogo formado en la Universidad de Concepción, diplomado en trata por la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en Métodos para la Investigación Social por la Universidad Diego Portales. Es jefe de investigación del Servicio Jesuita a Migrantes y sus líneas de investigación son protección internacional, salud mental en contextos de movilidad humana y fronteras.

**AYELÉN MORENO CELIS**

Socióloga de la Universidad Diego Portales y diplomada en Migración Internacional: Política, Regulación y Gestión de la Movilidad Humana por la Universidad Adolfo Ibáñez. Actualmente se desempeña como responsable de gestión del conocimiento y reportabilidad en el Servicio Jesuita a Migrantes. Tiene experiencia en monitoreo y evaluación de proyectos humanitarios, análisis de datos sociales y sistematización de información. Ha trabajado en distintas organizaciones sociales y ha colaborado en investigaciones sobre migración, infancia migrante e inclusión social.

**LUKAS URBINA GARCÉS**

Investigador y encargado de monitoreo del área de estudios del Servicio Jesuita a Migrantes. Egresado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, actualmente cursa el magíster en Métodos para la Investigación Social de la misma casa de estudios. Sus principales intereses de estudio se centran en la movilidad humana, el sinhogarismo, las experiencias de poblaciones excluidas o en situación de vulnerabilidad.

**TECHO****JAVIERA MONCADA DÍAZ**

Planificadora urbana y máster en Desarrollo Urbano. Directora del Centro de Estudios Techo-Chile. Con interés en el desarrollo de políticas públicas, planes y programas socio-habitacionales velando por el acceso a la vivienda adecuada y a la ciudad.

**MAURICIO MORALES**

Antropólogo Social (PUC) con interés en temáticas de desarrollo, pobreza y políticas públicas. Actualmente ocupa el cargo de encargado de vinculación y estudios en Techo-Chile. Ha concentrado su experiencia profesional en la gestión de proyectos, elaboración de estrategias de relacionamiento comunitario y liderazgo de equipos de alto desempeño en organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**HOGAR DE CRISTO****FELIPE EXPÓSITO REYES**

Coordinador de evaluación del Hogar de Cristo. Sociólogo y magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad de la Universidad

de Chile. Entre los temas de investigación que ha desarrollado se encuentran: pobreza, exclusión social, discapacidad, situación de calle, pobreza infantil.

#### BENJAMÍN SÁNCHEZ

Sociólogo y magíster en Métodos para la Investigación Social. Se desempeña como analista senior del área de evaluación y diseño del Hogar de Cristo. Sus principales áreas de investigación son la pobreza y la exclusión social.

#### *FUNDACIÓN SÚMATE*

#### JAIME PORTALES OLIVARES

Subdirector de incidencia pública, evaluación y estudios de Fundación Súmate. Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Administración Educacional y doctor en Políticas Educativas de la Universidad de Texas en Austin. Se ha desempeñado como asesor del Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. Sus principales temáticas de interés se centran en el estudio de los sistemas de gobernanza en educación, los sistemas de evaluación educativa, la protección de trayectorias educativas y los procesos de mejoramiento educativo.

#### CONSTANZA BURGOS SANTOS

Analista profesional de la subdirección de incidencia pública, evaluación y estudios de Fundación Súmate. Trabajadora Social y magíster en Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Educación para la Justicia Social por la Universidad Autónoma de Madrid, doctoranda en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Sus temas de interés se centran en los contextos de aprendizaje social

y cultural, explorando metodologías artísticas como herramientas para la educación, la investigación y la transformación social.

JAVIER MONDACA WYMAN

Analista profesional de la subdirección de incidencia pública, evaluación y estudios de Fundación Súmate. Psicólogo educacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus temas de interés se centran en el estudio de las trayectorias educativas, metodologías cuantitativas y en la toma de decisiones informada en datos.

FRANCISCA MINASSIAN MUNSTER

Asesora en las áreas de educación y cultura, artes y patrimonio, de la división de coordinación interministerial del Ministerio del Interior. Exanalista profesional de la subdirección de incidencia pública, evaluación y estudios de Fundación Súmate. Licenciada en Ciencias Sociales, con especialización en derecho, políticas públicas y comunicación social. Egresada de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus temas de interés se centran en el diseño, desarrollo e incidencia de las políticas públicas en educación en contextos de exclusión, mecanismos de participación ciudadana y democracia, derechos de las personas privadas de libertad y gestión cultural y patrimonial.

*INFOCAP*

SANDRA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Directora de desarrollo y alianzas en Fundación Infocap. Ingeniera civil de la Universidad de Concepción y profesora de Educación Media en Matemática de la Universidad San Sebastián. Cuenta con experiencia en educación, fundaciones y consultorías y trabaja para acercar las oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de personas en contextos vulnerables.

**FONDO ESPERANZA****KARINA GÓMEZ GÁLVEZ**

Gerenta comercial y social de Fondo Esperanza y profesora adjunta en la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabajadora social (PUCV), magíster en Psicología Social Comunitaria (PUC), con formación en educación de adultos, administración y gestión de negocios y recuperación verde (OIT). Cuenta con más de 18 años de experiencia en inclusión financiera, microfinanzas, género, educación para el emprendimiento y medición de impacto social. Es líder de opinión en medios sobre pobreza, género y economía social, y ha sido reconocida por su trayectoria en innovación social y financiera.

**COMUNIDAD JESUITA DE TIRÚA – FUNDACIÓN LICAN****CARLOS BRESCIANI SJ**

Sacerdote de la Comunidad Jesuita de Tirúa. Radicado en territorio mapuche desde el año 2003. Licenciado en Filosofía y en Teología (Pontificia Universidad Católica de Chile) y licenciado en Teología Pastoral (Facultad de Teología de Granada, España).

**JUAN FUENZALIDA SJ**

Sacerdote jesuita y superior de la comunidad jesuita de Tirúa. Asesor de la cooperativa de tejedoras Relmu Witral. Radica en Tirúa desde el año 2012. Bachiller canónico en Teología (Pontificia Universidad Católica de Chile) y máster en Trabajo Social (Loyola University, Chicago).

**UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO**

MANUEL FUENZALIDA

Profesor titular de la Universidad Alberto Hurtado. Académico e investigador del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias Sociales. Doctor en Territorio, Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad Autónoma de Madrid. Unidades de investigación asociativa de pertenencia: Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP). Centro Espacio Sociedad y Territorios (CEST). Programa Territorios.

LORETO ROJAS-SYMMES

Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora del Centro “Espacio, Sociedad y Territorio” (Facultad de Ciencias Sociales-UAH) y directora del Departamento de Geografía. Universidad Alberto Hurtado. Integrante del grupo de trabajo “Procesos urbanos latinoamericanos: (in)justicias y (des)igualdades” de Clacso, miembro del Consejo Editorial de Base Pública (área ciudad y territorio) 2017-2019. Vicepresidenta del directorio del Centro de Urbanismo Ciudadano Ciudad Viva, por el periodo 2012-2014, anteriormente directora. Sus ámbitos de investigación se vinculan a procesos de verticalización, precarización, formas y prácticas de arriendo, producción de ciudad informal y nuevas formas de habitar. Creadora del documental *Ciudad vertical*, trabajo inspirado en su investigación doctoral: “Ciudad vertical: La nueva forma de la precariedad habitacional. Comuna de Estación Central” (2008-2018).

FERNANDO A. CRESPO

Doctor en Ciencias de la Ingeniería. Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero civil matemático e industrial, U. de Chile. Actualmente lidera el Nodo de Analítica de Datos de la Universidad

Alberto Hurtado U-Analytics. Su ámbito de investigación es la investigación de operaciones, inteligencia artificial, *machine learning*, ciencia de datos y modelos matemáticos en diferentes áreas de aplicación. Es coautor de la segunda edición ampliada del libro *Modelos estocásticos para la gestión de sistemas*.



