

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Estado, Gobierno y Gestión Pública
bajo la presidencia
de Gabriel Boric

Vol.23 | N°45

2025



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**Estado, Gobierno y Gestión Pública
bajo la presidencia
de Gabriel Boric**

Vol.23 | N°45

2025

ISSN impreso: 0717-8980
ISSN en línea: 0717-6759

• ————— TABLA DE CONTENIDO ————— •

EDITORIAL

- De las promesas a la implementación: hacia un análisis de la presidencia Boric** 7-13

Antoine Maillet y Cecilia Osorio Gonnet

ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO

- De la impugnación a un nuevo tipo de gestión gubernamental: política económica y estrategia de desarrollo bajo el gobierno de Gabriel Boric** 16-46

Eugenio Rivera-Urrutia

- ¿Quiénes asesoran a los ministros y subsecretarios en Chile? Un análisis a los equipos de apoyo durante el gobierno del presidente Gabriel Boric Font 2022-2025** 48-82

Tamara Loyola-Fuentes y Felipe Rozas-Rojas

- Rompiendo el techo de Cristal, incremento de mujeres en puestos de Alta Dirección Pública en Chile: 2022-2024** 84-111

Danae Mlynarz Puig

- Política exterior feminista de Chile: balance y desafíos desde el modelo de difusión de políticas públicas (2022-2025)** 114-142

Cristián Valarezo

- Narrativas mediáticas sobre la Comisión contra la Desinformación en Chile: nuevas letanías en torno a la libertad de expresión** 144-178

Elisabet Gerber y Javier Gallegos-Gambino

- De la prometida refundación al fortalecimiento policial: Balance del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026)** 180-216

Lucía Dammert, Manuela Gil-Valles y Pedro Carvallo

- Cambio de Agenda: La (re) configuración de la política de seguridad del gobierno de Gabriel Boric (2022-2025)** 218-252

Daniel Grimaldi, Catalina Valdés-Blanchemin y Tomas Arias

¿Reconfiguración o continuidad disfuncional? 254-285
El Plan Maestro penitenciario del gobierno de Boric bajo el prisma del equilibrio interrumpido

Paula Pavez, Miguel A. Cornejo Rallo, Natalia Möller Pardo y Rodolfo Poblete Campos

¿Está comenzando un ciclo de encarcelamiento masivo en Chile? 288-324
Aproximación a la evolución penitenciaria entre los años 2022-2024

Claudio González Guarda, María José del Solar C., Andrea Riquelme Miño, Monserrat Díaz Henríquez y Alfredo Fernández Ureta

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

La gestión del cambio en los sistemas administrativos informáticos a través de la construcción del problema público (2015-2019): la carretilla de papeles en la Provincia de Buenos Aires 326-357

Ricardo Sebastián Piana

Gestionando el cambio en las políticas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional: evidencia de un estudio de caso con pretensión comparativa 360-388

Diego Julián Gantus y Nahuel Bourlot

Análisis de los primeros cinco años de implementación del programa *Vivienda Primero* en la Región Metropolitana (2019-2023) a través de la percepción de sus participantes 390-423

Simón Abde-Sepúlveda

Cargas administrativas y desigualdad: La reproducción de las desigualdades sociales en los encuentros administrativos de los ciudadanos con el Estado mexicano 426-458

Jesús Villegas-Alpizar, Aláin Meza-Villalobos, Ángel Cruz-Montoya, Luis Hernández-Salvador, Miguel Brito-Sánchez, Rik Peeters y César Rentería

EDITORIAL

De las promesas a la implementación: hacia un análisis de la presidencia Boric

Antoine Maillet

Universidad de Chile, Facultad de Gobierno
Email: antoinemaillet@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0000-0002-4607-3964>

Cecilia Osorio Gonnet

Universidad de Chile, Facultad de Gobierno
Email: cecilia.osorio@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0000-0002-5515-2373>

Con motivo de la finalización de la presidencia de Gabriel Boric, como equipo editorial de la revista *Estado, Gobierno y Gestión Pública* nos planteamos un nuevo desafío: contribuir desde el espacio académico y nuestra área de conocimiento en particular a la evaluación de este período político. El impulso inicial llevó a una serie de interrogantes, sobre la pertinencia misma de esta idea para una revista académica, y una vez despejada esta duda, sobre la forma. Como revista académica, teníamos claridad que el objetivo de contribuir al debate público informado solo se podía hacer dentro de los procedimientos propios de nuestra naturaleza. Es decir, las contribuciones debían conservar las características propias de un artículo académico, tanto en el proceso de evaluación, como en los contenidos sustantivos y formales. Al mismo tiempo, nos resultaba particularmente interesante generar un cierto grado de hibridación entre la reflexión académica y la práctica de la gestión pública, que pudiera encarnarse en contar con autores y autoras que participen en el aparato público, y que además cuenten con la formación académica adecuada para plasmar una reflexión en un

Cómo citar esta editorial

Maillet, A. y Osorio Gonnet, C. (2025). De las promesas a la implementación: hacia un análisis de la presidencia Boric. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23 (45), 7-13. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.82229>



artículo académico. Sin embargo, este anhelo contaba con restricciones importantes, como en particular la imposibilidad de garantizar a ciencia cierta la publicación, considerando que la revisión doble ciego iba de todas formas operar.

Habiendo clarificado nuestra intención, abrimos un llamado, al cual le dimos amplia circulación. De esta forma, nos entregamos al interés que podía generarse y renunciamos a asegurar la dirección desde el Comité Editorial de los sectores a analizar. Los resultados de este llamado abierto fueron positivos, con un número importante de manuscritos que tratan diversos sectores de políticas y otros que se concentran en torno a las temáticas de políticas de seguridad. El pronunciado interés en este último tema se refleja, entonces, en cuatro de los nueve artículos finalmente aceptados, agrupados al final de este dossier. Y esto inscribe en nuestro balance la predominancia de esta temática, la cual ya había sido objeto de un dossier de REGGP el año 2023 (Luneke, 2023). Los otros temas tratados son variados, y constituyen una visión parcial, pero de todas formas estimulante, de la acción pública durante la presidencia de Gabriel Boric.

El análisis que propone este dossier se distingue de proyectos editoriales que se han hecho a lo largo de las últimas décadas, en que un grupo de autores y autoras analiza con cierta pretensión de exhaustividad un mandato. Existió una tradición en esta línea, por ejemplo, con los análisis de los gobiernos del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Stefoni y Muñoz, 2002) o Ricardo Lagos Escobar (Riesco et al., 2005) o reflexiones sobre el período de la Concertación en general (Martner y Rivera, 2013). Pero nuestra iniciativa tomó un camino distinto, el de la participación voluntaria de (equipos de) autores y autoras, quienes abordaron una amplia variedad de temáticas. En ese conjunto, quedaron excluidas algunas relevantes, pero que ya han sido objeto de dossiers previos en REGGP, como descentralización (Simon, 2024) o política ambiental (Carrasco, 2024). Asimismo, sectores de

políticas como cultura, educación, salud o política indígena, que tuvieron bastante actualidad durante el cuatrienio, no fueron abordados en las propuestas recibidas para este dossier.

Ahora bien, las temáticas abordadas, en cierto modo, también reflejan las tensiones que el gobierno del presidente Gabriel Boric debió enfrentar e implicaron modificaciones en el énfasis inicial propuesto en la campaña. El “Programa de Gobierno, Apruebo Dignidad”, elaborado a partir de un proceso participativo, contenía cuatro perspectivas transversales que guiaban las propuestas “hacia la búsqueda de justicia social y desconcentración del poder: feminismo, transición ecológica justa, descentralización y garantía del trabajo decente” (Apruebo Dignidad, 2021, p. 37). A partir de estas cuatro perspectivas centrales se afirmaba que el gobierno centraría su actuar en tres tareas principales:

1. Enfrentar las consecuencias de la emergencia sanitaria y recuperar la economía; 2. Avanzar hacia una sociedad que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida, el cuidado, la seguridad y el bienestar de las personas y las comunidades y 3. Promover la profundización de la democracia y cuidar el proceso de cambios. (Apruebo Dignidad, 2021, p. 41)

A continuación, y enmarcadas en estas perspectivas, se presentaban, y en particular se destacaban, “53 cambios concretos”: entre los cuales se encontraban terminar con el sistema de las AFP, eliminar la figura del Delegado Presidencial, instaurar un sistema de Transporte Público Doble Cero (no emisiones y gratuito), refundación de las policías, aumento del salario mínimo y reducción de la jornada a 40 horas, reforma tributaria, reparación de la deuda histórica profesores, condonar deuda educativa de los estudiantes, generar un sistema universal de salud, Impulsar Ley Integral de Violencia de Género, educación sexual, anticonceptivos para no abortar y aborto legal, fortalecimiento Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Plan Nacional de Derechos

Sociales LGBTIAQ+ y una Ley Marco de Economía Circular y Gestión de Residuos, entre otras medidas.

Cuatro años más tarde, destaca el carácter reformador que la administración esperaba desarrollar en múltiples ámbitos. Se aspiraba a generar cambios significativos en materia de políticas públicas, reformas que constituyeran puntos de inflexión, los cuales, desde la literatura y experiencia comparada, sabemos que son inusuales y excepcionales (Capano, 2009; Del Castillo Alemán, 2020). El cambio suele ser más bien incremental (Fontaine, 2015), aunque las administraciones declaren lo contrario. En el caso del gobierno de Boric, lo que hoy observamos es una administración que, por razones de contexto (post estallido, post pandemia), políticas (fuerte oposición y no contar con mayorías en el congreso, derrotas electorales), fenómenos regionales y globales con impacto nacional (migración y seguridad), problemas de gestión y financiamiento de la política (casos convenios, fallida compra de la casa de Salvador Allende, caso Monsalve), terminó modificando sus prioridades iniciales y avanzando parcialmente en algunas de las medidas propuestas.

En ese sentido, las contribuciones recibidas a la convocatoria abierta reflejan lo señalado y contribuyen a analizar este cuatrienio desde un panorama amplio y original, y no a evaluar la gestión comparándola con la “línea base” programática. Así, el dossier inicia con una aproximación amplia a los cambios en la gestión gubernamental durante la presidencia de Boric por parte de Eugenio Rivera. Luego, en línea con trabajos recientemente publicados en nuestra revista sobre gabinetes ministeriales (Olivares, 2023), Tamara Loyola y Felipe Rozas estudian los equipos que asesoran a ministros y subsecretarios. En la misma línea de profundizar el conocimiento de quienes ocupan cargos en la gestión del Estado, Danae Mlynarz Puig analiza la estrategia llevada a cabo por la Dirección Nacional del Servicio Civil para superar las limitantes a la postulación y nombramiento de mujeres en cargo

de liderazgo, y el éxito que ha tenido. El fuerte énfasis en las políticas de igualdad de género durante este mandato también se refleja en el estudio de la Política Exterior Feminista por parte de Cristián Valarezo Rodríguez. Por su parte, Elisabet Gerber y Javier Gallegos-Gambino desarrollan un análisis focalizado en el trabajo de la Comisión contra la Desinformación en Chile.

Los otros cuatro artículos son distintas aproximaciones a las políticas de seguridad pública, que se han impuesto en la agenda pública y gubernamental. Lucía Dammert, Manuela Gil y Pedro Carvallo, analizan el tránsito discursivo y programático del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026) en torno a Carabineros de Chile, argumentando que el discurso se modificó desde una de promesa de refundación a una fase de consolidación marcada por el fortalecimiento legislativo, presupuestario y simbólico de la policía. El artículo de Daniel Grimaldi, Catalina Beatriz Valdés-Blanchemin y Tomas Arias, analizan el cambio en la agenda política en seguridad (2022-2025) examinando los factores que incidieron en su reorientación hacia una lógica reactiva y punitiva para combatir el crimen. Los dos artículos siguientes se centran en un sector del ámbito de seguridad pública, el del sistema carcelario. Aplicando la Teoría de Equilibrio Interrumpido, Paula Pavez, Miguel A. Cornejo Rallo, Natalia Möller Pardo y Rodolfo Poblete Campos, sostienen que el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria del año 2025 que orienta la planificación y ejecución de proyectos carcelarios con un horizonte de 12 años, es una ruptura de un patrón que había sido estable en este sector de políticas públicas. Esta transformación adquiere especial relevancia en el contexto actual, marcado por los casos de corrupción que han afectado a Gendarmería de Chile y por su inminente incorporación al recientemente creado Ministerio de Seguridad. Por último, y dialogando con el artículo anterior, Claudio González-Guarda, María José del Solar C., Andrea Riquelme Miño, Monserrat Díaz Henríquez y Alfredo Fernández

Ureta, cuestionan, a partir del análisis del aumento pronunciado del encarcelamiento 2022-2024, si se está iniciando un nuevo ciclo de encarcelamiento masivo en Chile.

Expresamos nuestro agradecimiento a las y los autores quienes contribuyeron con sus trabajos en esta convocatoria y aspiramos a que el ejercicio presentado contribuya con análisis empíricos, desde la academia y el ámbito profesional, a evaluar la gestión gubernamental en áreas particulares de las políticas públicas durante la administración del presidente Gabriel Boric (2022-2026). Esperamos que la práctica de analizar mandatos se convierta en una tradición para nuestra revista y que cada vez pueda integrar diversas temáticas y sectores de políticas públicas.

Referencias

- Apruebo Dignidad, (2021).** *Programa de Gobierno Apruebo Dignidad*. <https://frenteamplochile.cl/wp-content/uploads/2024/06/3.-Programa-de-Gobierno-Apruebo-Dignidad-2022-2026.pdf>
- Capano, G. (2009).** Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>
- Carrasco, S. (2024).** Los desafíos de la gestión pública frente a la crisis climática y ambiental: Actores, instituciones y dinámicas. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(42), 6-12. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.75370>
- Del Castillo Alemán, G. (2020).** El cambio en el campo de política pública. En G. Del Castillo Alemán y M. Dussauge-Laguna (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollo contemporáneos para América Latina* (pp. 209-238). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Fontaine, G. (2015).** Presentación del dossier. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. *Íconos -Revista de Ciencias Sociales*, 19 (53),11-30. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>
- Luneke, A. (2023).** Violencia, crimen y seguridad: trayectoria y alcances de las políticas públicas. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(41), 7-13. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.73122>
- Martner, G. y Rivera, E. (2013).** *Radiografía crítica al modelo chileno*. LOM Ediciones.
- Olivares, A. (2023).** Ministros, Gabinetes y la gestión de las políticas públicas. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(40), 6-9. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.71387>
- Riesco, M., Fazio, H. y Salazar, G. (2005).** *El gobierno de Lagos: balance crítico*. LOM Ediciones.
- Simon, J. (2024).** Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7-15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>
- Stefoni, C. y Muñoz, O. (2002).** *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Editorial Universitaria y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile.

De la impugnación a un nuevo tipo de gestión gubernamental: política económica y estrategia de desarrollo bajo el gobierno de Gabriel Boric

Eugenio Rivera-Urrutia

Fundación La Casa Común
eugenioriveraurrutia@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0003-7254-6096>

Resumen

Al asumir Gabriel Boric el gobierno en marzo del 2022, existían expectativas negativas de su gestión por su juventud, trayectoria impugnadora y por las dificultades sufridas por los gobiernos anteriores. Dificultades que, como dejaba en evidencia una extensa literatura, no eran propias de Chile ya que afectaban ampliamente a diversas democracias. Sin embargo, el análisis del Frente Amplio desde su constitución en el 2017 y la evolución de su gestión gubernamental económica evidencia que la administración logró la estabilización económica e impulsar importantes reformas que estaban en la agenda política desde la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet. Ello fue posible gracias a la construcción de una coalición y partido que, pese a sus pocos años y conflictos internos, logró reunir a la centroizquierda y transitar desde una gestión orientada por convicciones ideológicas doctrinarias hacia una que posicionó como eje central las preocupaciones cotidianas de las personas y el diálogo transversal.

Palabras claves: Gestión gubernamental, Dificultades democráticas, Política económica, Estrategia de desarrollo.



Fecha recepción: 01-08-2025

Fecha aceptación: 14-10-2025

From Contestation to a New Type of Government Management: Economic Policy and Development Strategy under Gabriel Boric's Administration

Abstract

When Gabriel Boric took office in March 2022, there were negative expectations about his administration due to his youth, his confrontational political trajectory, and the difficulties experienced by previous governments. These difficulties, as an extensive body of literature had shown, were not unique to Chile, as they widely affected various democracies. However, an analysis of the Broad Front (Frente Amplio) since its formation in 2017 and the evolution of its economic governance shows that the administration managed to achieve economic stabilization and to promote important reforms that had been on the political agenda since President Michelle Bachelet's second term. This was made possible thanks to the construction of a coalition and a party that, despite its few years of existence and internal conflicts, succeeded in bringing together the center-left and transitioning from a government guided by doctrinaire ideological convictions to one that placed people's everyday concerns and cross-cutting dialogue at the core of its agenda.

Keywords: Government Management, Democracy Difficulties, Economic Policy, Development Strategy.

Cómo citar este artículo

Rivera-Urrutia, E. (2025). De la impugnación a un nuevo tipo de gestión gubernamental: política económica y estrategia de desarrollo bajo el gobierno de Gabriel Boric. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23 (45), 16-46. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80122>

La juventud del presidente Gabriel Boric, del Frente Amplio (FA) principal fuerza política de la coalición que sustentaría la administración, su carácter impugnador y los problemas que en un inicio enfrentó el gobierno facilitaron la campaña de la oposición de que el gobierno en general y en particular en el campo económico su desempeño fue de mediocre a malo (Villena, 2023)¹. En el oficialismo, la crítica se centraba en el abandono de los principales objetivos programáticos².

Si bien en los primeros seis meses se enfrentaron importantes dificultades en la gestión general del gobierno (en particular en el ámbito de la seguridad), lo cierto es que, a partir de la derrota en el plebiscito de septiembre del 2022, de los cambios de gabinete en septiembre del 2022 y a principios del 2023, se comenzó a reconocer la entrada a un período de normalización. Se redujeron los errores, se comenzó a abordar de manera efectiva los cambios institucionales necesarios para combatir las nuevas características criminales que representaba el crimen organizado y se alcanzaron, además, importantes éxitos tanto en ese campo como en el combate a los/las mapuches levantados en armas (Ministerio del Interior, 2025). En el campo económico cuyo análisis constituye el objeto del presente artículo, se eliminó el inédito déficit fiscal heredado³, contribuyendo con ello al inicio de la reducción de las presiones inflacionarias y se pusieron en marcha los esfuerzos por instalar un nuevo modelo de desarrollo basado en el impulso de nuevas actividades productivas en base a la gran riqueza en recursos naturales de que dispone el país, indispensables para la transición energética

1 Asimismo, Felipe Larraín (ex ministro de Hacienda de los gobiernos del presidente Sebastián Piñera) y sus colaboradores en el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES) de la Universidad Católica realizaron a lo largo de los tres años y medio de gestión del gobierno de Boric una crítica permanente del desempeño económico.

2 Daniel Mansuy en 2025, realiza una fuerte crítica de la gestión gubernamental. En el capítulo *Triste, solitario y final*, realiza una extensa revisión de las evaluaciones negativas que realizaron algunos partidarios importantes de la administración (ver también Peña, 2023).

3 Mientras el déficit fiscal efectivo alcanzó un déficit de 7,3% del PIB y el balance estructural un -10,8% del PIB en el año 2021 (Dirección de Presupuestos de Chile [Dipres], 2022b,p. 11) en el 2022, primer año del gobierno de Boric, se logró un “superávit efectivo de 1,1% del PIB y un balance estructural de 0,2% del PIB” (Dipres, 2022a,p. 11).

global, la electromovilidad y la inteligencia artificial. Con ello, se logró aprobar la jornada de 40 horas, el copago cero en salud y luego de más de una década de intentos fracasados, la reforma previsional y la ley de permisos sectoriales fundamental para promover la inversión estancada desde hace algunos años y estar cerca de aprobar la reforma del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Este resultado positivo no era esperable tanto por el rol asignado al éxito del proceso constitucional como condición para una gestión exitosa del gobierno como por las graves y crecientes dificultades que enfrentaron las administraciones de Bachelet II y de Piñera I y II⁴. No se trata solo de la constatación empírica de las dificultades que en Chile u otros países encuentran los gobiernos para cumplir con sus programas, dar cuenta de los problemas no esperados y asegurar gobernabilidad. Son numerosos los trabajos que buscan explicar las dificultades generalizadas que se enfrentan, entre los cuales cabe destacar el desdibujamiento de la centralidad de la política (Garretón, 2002), la complejidad de la democracia (Innerarity, 2020) y el fenómeno de la autoinmunidad (Mascareño, 2024). Ello está asociado a las grandes transformaciones tecnológicas, económicas geopolíticas y sociales, a los procesos alta fragmentación social y política, la crisis de la globalización, desafíos como es la triple crisis medioambiental, las nuevas formas que adquiere el crimen organizado y su crecientes internacionalización. Como se ha dicho, la política está desafiada (Innerarity, 2020). Todo ello exige una reevaluación profunda de las doctrinas y convicciones más asentadas de las diversas fuerzas políticas, para lograr implementar los objetivos programáticos cuando se accede al gobierno.

4 En relación con el gobierno de Bachelet II, Walker (2018) considera como causa de la derrota en las elecciones del 2017 las dificultades para impulsar el programa de gobierno, a pesar de que la coalición “Nueva Mayoría” contaba con mayoría en ambas cámaras. Estas complicaciones se explican, en parte, por la coexistencia de dos visiones en la propia coalición. Para el caso del primer gobierno del presidente Piñera, ver a Mansuy (2016, 2025) y Ortúzar (2016). En el segundo gobierno de Piñera, el fracaso de la administración fue reconocido tanto por altos funcionarios de la administración (Blumel, 2023); como por los intelectuales del sector (Alvarado, 2024; Araos, 2024; Mansuy, 2025).

Exige también un cambio radical de la gestión gubernamental desde una que privilegia las convicciones ideológicas/doctrinarias hacia una que pone en el centro las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos e impulsa un amplio diálogo transversal para construir mayorías tras las reformas necesarias. Pese a las lecturas críticas sintetizadas en afirmaciones como “las vueltas de carnero de Boric”⁵, “las traiciones de Boric” (Mansuy, 2025, caps. 16, 17) su gobierno aparece como uno que, desde muy temprano, asumió estas orientaciones.

Para evaluar esta hipótesis en la primera sección se esboza un enfoque conceptual, para entender las crecientes dificultades que enfrenta el ejercicio de la presidencia en los tiempos actuales y sistematizar las proposiciones que buscan encontrar caminos que permitan a los gobiernos democráticos operar en estas condiciones. En la segunda sección, se analiza como el principal líder del FA condujo a este sector desde un movimiento básicamente estudiantil e impugnador de la constitución vigente en su época a un partido capaz de construir una coalición amplia que, pese a su carácter fuertemente ideológico, tuvo la suficiente flexibilidad para operar en las difíciles condiciones que heredó. La tercera sección, tiene como objetivo mostrar como esta forma inclusiva y dialogante de gestión política se expresó en la política económica lo que explica su capacidad de avanzar en importantes iniciativas, lograr un crecimiento bajo pero sostenido y mantener niveles de popularidad superiores a los de las dos administraciones anteriores. Concluyendo el trabajo con algunas conclusiones.

Gobernar en la Modernidad Tardía y en una Época Turbulenta

Las profundas transformaciones de la economía global (Grynspan, 2023; Sachs, 2008), asociadas a las innovaciones y el desarrollo tecnológico, la crisis medioambiental, han transformado drásticamente

5 En sentido figurado, es una expresión que puede aludir a un acto de traición o a la acción de ir en contra de un grupo.

la estructura social de los diferentes países. Ello, conjuntamente con la masificación de las migraciones, el auge arrollador y la internacionalización del crimen organizado, el creciente divorcio entre la sociedad y la política (Garretón, 2016), la irrupción del populismo en particular del populismo de ultraderecha (Norris e Inglehart, 2019) y la agudización de los conflictos tecnológicos y geopolíticos globales, están planteando importantes desafíos al sistema político en general y al ejercicio de la presidencia en particular. En el caso de Chile, como ha señalado Brunner (2023) los gobiernos han enfrentado graves problemas para coordinar la gran variedad de actores políticos e institucionales para el logro de los propósitos gubernamentales.

En su trabajo del 2002, Manuel Antonio Garretón sostenía que el paradigma tradicional de la acción colectiva había llegado a su fin, pues seguía sosteniendo la correspondencia entre estructura y actor, el predominio de la primera sobre el segundo, así como la existencia de un eje estructural que actuaba como principio constitutivo de toda acción colectiva y de la conformación de actores sociales. Indicaba también que con la emergencia de la sociedad industrial globalizada se constituyen nuevos tipos de actores tienen como característica que carecen de una densidad organizacional fuerte y estable. En la nueva situación el Estado no puede ser el unificador exclusivo de la vida social, deja de desempeñar el papel de otorgar sentido a la vida social y, con ello, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción, con lo que en el nuevo escenario lo más predecible es una variedad de formas de lucha, más autónomas, menos políticamente orientadas. Daniel Innerarity (2020), por su parte releva la inadecuación de los conceptos políticos fundamentales, pues en ellos no hay espacio para la interdependencia, la inabarcabilidad⁶ y la aceleración que caracteriza a las actuales democracias. Los sistemas políticos no

6 El término se refiere a la medida que se incrementa la complejidad de un sistema, aumenta la cantidad de tiempo y recursos cognitivos que necesita el observador para describirlo adecuadamente (Innerarity, 2020).

están siendo capaces de gestionar la creciente complejidad del mundo y son impotentes ante quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora, aunque sea al precio de una grosera falsificación. Se asiste a una democracia irritada, un malestar difuso que carga contra el sistema político en general, donde se constata más frustración que aspiración y agitaciones poco transformadoras de la realidad social. La democracia experimenta un proceso de degradación al absolutizarse el momento plebiscitario o “la lógica del click”⁷, pero también cuando se entrega el poder a los presuntos expertos. Las democracias representativas tienen dos enemigos: 1) el mundo acelerado y la predominancia de los mercados globalizados y 2) la *hybris* (desmesura) de la ciudadanía, es decir, la ambivalencia de una sociedad a la que la política debe obedecer, pero cuyas exigencias, por estar poco articuladas políticamente, son con frecuencia contradictorias, incoherentes y disfuncionales. Del mismo modo, Aldo Mascareño siguiendo a Derrida (2003), sostiene que el siglo XXI se ha especializado en el despliegue de lógicas autoinmunitarias. En el marco de la noción sistemas de inmunidad que alude a diversos tipos de operación social que permiten ordenar la contingencia, Mascareño (2024) entiende por autoinmunidad “la conducta sistémica mediante la cual un sistema, internamente, pone en marcha un proceso de disolución de sí mismo, la cancelación de su propia contingencia, la destrucción de aquello, que lo preserva” (p.132).

Graves dificultades como las expuestas, venían expresándose con fuerza desde la primera administración de la Pdta. Bachelet; al contrario de lo que había sucedido desde 1990, la Concertación había podido elegir tres presidentes y una presidenta de forma consecutiva. Desde entonces, se alternan nuevamente Michelle Bachelet, Sebastián Piñera

7 Alude la interacción diaria en Internet, un espacio que concibe modos nuevos de fraccionamiento y dispersión. Asimismo el usuario, el consumidor ha suplantado al ciudadano, a la persona, al estudiante. Vivimos un presente en el que el declive de las humanidades se imbrica en la crisis educativa, la confusión y la pérdida de la capacidad de reflexión y de generación de un pensamiento crítico imprescindible para un ejercicio colectivo de la democracia (Naussbaum, 2016 citado por López-Andrada, 2018).

y en 2021 es elegido Gabriel Boric, el principal opositor de la segunda administración del Pdte. Piñera. A lo largo de esos gobiernos se hizo crecientemente difícil lograr mayorías parlamentarias y mantener la disciplina al interior de las diversas coaliciones todo lo cual redundó en problemas de gobernabilidad⁸ y de ineficacia en el cumplimiento de los programas.

Lechner (2006), en varios artículos y quizás en particular en su libro originalmente publicado en 1985 *Los patios interiores de la democracia*, introdujo en el debate sobre el proyecto democratizador una mirada que tiene particular relevancia para la forma en como hoy se puede pensar el proyecto político. Ello en virtud de la separación entre la ciudadanía y los partidos de izquierda, y entre los grupos organizados como movimientos sociales y la sociedad civil real, que el primer plebiscito de salida dejó en evidencia. Lechner (2006) afirmó que “más que un proyecto alternativo (a la crisis de proyecto que vivía la izquierda en América Latina), necesitamos una manera diferente de mirar el futuro” (p. 345). En tal sentido, señalaba que “pensar la derrota no es sólo revisar una estrategia de lucha, es interrogarse sobre la lucha misma y, por ende, redefinir el significado de la propia política” (Lechner, 2006, p. 345). En este contexto, el autor presume que “la política (...) está hecha de deseos y de miedos. No es la obra exclusiva de la mente ni del simple azar y, por tanto, sólo interrogándonos por los sentimientos involucrados podemos reflexionar lo que es una política razonable” (Lechner, 2006, p. 341) Retomaba esta idea Pedro Güell cuando afirmaba algunos años después:

En Chile, el futuro recientemente pronunciado se ha vuelto pasado. En parte por su cumplimiento y en parte por la transformación de las realidades sociales y culturales que le dieron sustento, y por su dificultad para procesar y darle sentido a las nuevas. Hoy emerge una demanda,

8 En relación con las dos administraciones de Piñera la autocrítica de la derecha es particularmente fuerte (Alvarado, 2024; Araos, 2024; Mansuy, 2025).

desde la vida cotidiana y desde la disputa política, por la elaboración de nuevos sentidos para los tiempos que vienen. (Güell, 2009, p.19)

Desde el punto de vista metodológico, el análisis de la gestión económica del gobierno del Pdte. Boric, se realiza en el marco de la constatación de varios/as autores/as de que la evaluación de la gestión gubernamental debe explicitar el contexto de las dificultades que presenta en la actualidad y las condiciones generales de la gestión. Sobre esa base, el estudio recurre a fuentes estadísticas y documentales, tanto gubernamentales como académicas y periodísticas.

Gabriel Boric: desde la Impugnación del Sistema al Liderazgo de un Nuevo Tipo de Gobierno en la Modernidad Tardía

La situación de Chile al iniciarse el gobierno del presidente Gabriel Boric, no resultaba auspiciosa. El país todavía no había terminado de recuperarse del estallido social, que había dejado en evidencia un amplio malestar, tendencias violentas soterradas y una generalizada sensación de fragilidad y temor en la población (Varas, 2024). Sumado a ello, la pandemia del COVID que al 13 de julio del 2021 había contagiado a 1,6 millones de personas y había causado el deceso de 34.016 personas (Aguilera et al., 2022). El entonces presidente del Banco Central (BC) sostenía que la economía chilena había sufrido tres shocks superpuestos, la crisis social, la crisis sanitaria local y el impacto de la crisis sanitaria global. Esas crisis representaban un desafío vital para numerosas empresas y un inmenso costo social por su efecto en el mercado de trabajo (Marcel, 2020). El Informe de Política Monetaria (IPOM) de marzo del 2022 constataba que la inflación aumentaba, acercándose a un 8% anual esperándose cifras en torno al 10% hacia mediados de año. El impulso al gasto durante 2021 (asociado a los retiros de fondos de pensiones y el fuerte incremento del gasto fiscal) seguía siendo el principal determinante. A ello se sumaba las disrupciones de las cadenas globales que no lograban recuperarse

de los efectos de la pandemia. La situación se agravaba, además, por la invasión de Ucrania por Rusia (Banco Central de Chile, 2022). La situación fiscal era en grave. El Balance Efectivo del Gobierno Central Total llevó a que registrara un déficit de \$18.497.666 millones (-7,7% del PIB), el mayor déficit de los últimos 30 años, superior, incluso, al registrado en 2020 (-7,3%). En tanto, el Balance Estructural alcanzó los \$25.902.387 millones, equivalentes a -10,8% del PIB (Dirección de Presupuesto de Chile, 2022a).

La Evolución del FA y la Construcción de una Nueva Coalición

Las expectativas respecto a la capacidad de gestión de la nueva administración también eran negativas. Carlos Peña llamó la atención sobre las dificultades que surgirían por tratarse de una generación “que crece a parejas con la crisis y el debilitamiento de los grupos donde se produce la socialización, como la familia o la escuela y poseen una natural resistencia a la autoridad” (Peña, 2023, p. 25). Incrementaría esta dificultad, según Peña, el diagnóstico equivocado que traía la nueva generación al no reconocer que los problemas que se enfrentaban eran resultado de las patologías de la modernización sino en presuponer “la imagen de sociedad que la modernización inevitablemente promueve” (Peña, 2023, p. 25). Se generaba así una sensibilidad, racionalizada en distintas ideas que no lograban configurar una ideología “con derivaciones hacia el *policy making* (que) le impide al gobierno enfrentar con plena comprensión de ellos los problemas que afronta la sociedad chilena” (Peña, 2023, p.26).

El acelerado proceso por medio del cual grupos estudiantiles, luego de constituirse en la agrupación política denominada Frente Amplio (FA) en enero del 2017, logran encabezar una coalición que vence en las elecciones presidenciales del 2021, su liderazgo joven y su propuesta programática básicamente refutador y los serios errores cometidos al inicio de la gestión gubernamental ayudaron a consolidar

una percepción en extremo negativa de lo que sería la gestión de la administración. No parecía otra posibilidad que el fracaso pues “se había llegado a aprender”, “porque se carecía de experiencia gubernamental” y porque predominaba una visión ingenua respecto de la política, de la lucha contra el crimen organizado y de los desafíos de la gestión gubernamental. Esta visión pareció confirmarse, con el rápido colapso de la política de seguridad de la ministra Izkia Siches, con la presencia de autoridades que incurrían en errores casi semanalmente y por la incapacidad de asegurar una conducción política a lo que percibían ellos mismos que era esencial para su gestión, la aprobación de un nuevo texto constitucional. En ese contexto, al evaluar el primer año de gobierno, Peña y Silva (2023) se preguntaban si existiría una genuina estrategia transformadora, más allá de los diagnósticos generales, si el entorno de oportunidades en que su gobierno se desenvuelve permitiría desplegar una agenda de esa índole y si tendría capacidad para garantizar la estabilidad política y económica del país. No era, sin embargo, una opinión totalmente compartida. A juicio de Navia (2023), en relación con estas preguntas, “durante su campaña presidencial y en su primer año de gobierno, Gabriel Boric no se ha comportado como un líder populista” (p.80).

El triunfo del rechazo fue seguido el 6 de septiembre del 2022 por el cambio del equipo político, que se completaría con cambios en el gabinete en enero y marzo del año 2023. Dicha modificación implicó un cambio en la relación de fuerzas políticas del gabinete y de la coalición en favor del llamado “socialismo democrático”. Son numerosos los y las militantes del FA junto a integrantes de los diversos movimientos sociales que vieron y siguen viendo con desazón el desempeño del actual gobierno⁹. Para el gobierno se trató, sin embargo,

9 Sintomática, aunque extrema expresión de esta posición es el editorial de la Revista ROSA que agrupaba a sectores autonomistas que anuncia su cierre bajo el título *Editorial final. Una grieta insalvable*. “Lo que no se pudo producir, ni en la izquierda más radical ni en el más arrepentido de los progresismos, fue una estrategia de reformas que fuese independiente de la Concertación y el pacto de la Transición. No pudo producirse una independencia ideológica

de un giro indispensable derivado de la necesidad de superar la tradición intelectual predominante en el sector que no daba cuenta de los problemas de la democracia representativa en la vida política nacional ni había experimentado la dificultad de gobernar en los tiempos de la democracia compleja: un escenario geopolítico caracterizado por la puesta en cuestión del sistema internacional y un mundo económico, tecnológico y social en rápida transformación que obligaba a todas las doctrinas política a una fuerte renovación. Cabía más bien destacar la capacidad del presidente para conducir a su partido y a la coalición por estas aguas turbulentas.

Contribuía a la visión pesimista una cierta fijación de los analistas en lo que había sido la situación del FA en el momento de su constitución, su desempeño parlamentario cuando logra una importante representación en las elecciones de 2017 así como su heterogeneidad que se reduce significativamente con la salida de varias organizaciones al firmar el entonces diputado Boric el Acuerdo por la Paz del 15 de noviembre del 2019.

Sin embargo, una revisión de los principales hitos de la evolución del FA muestra que al asumir el gobierno había tenido lugar un proceso de transformaciones y constitución de una fuerza política muy distinta a la que existía en el 2016. Un primer hito de este proceso, lo constituye la salida de Boric de la Izquierda Autónoma (IA). Para su principal líder y dirigente, Carlos Ruiz (2011), el objetivo fundamental de la organización era desarrollar procesos de construcción popular alternativos, en la perspectiva de levantar un proceso social fuera de la política institucional. Otro líder de la IA agregaba que los procesos electorales debían subordinarse a la lucha social, como si la actividad

que imaginase otro derrotero que no fuesen las tesis liquidadoras del socialismo neoliberal de las décadas de 1980 y 1990. No se inventó otro camino, y pareciera que ni siquiera hubo interés en producirlo. En términos de clase, fue el sometimiento de los profesionales al encuadre neoliberal de la post – dictadura (...) Este encuadre, que había sido rechazado por la movilización de masas en toda una década de 2011 a 2019, se volvió un acuerdo cómodo para la nueva izquierda de clases medias y en el gobierno” (Revista ROSA, 2025 citado por Mansuy, 2025, p. 220).

política consistiera en una secuencia de acciones (primero la acción en la sociedad, luego la acción política) o procesos separados que no se refuerzan mutuamente. Boric en cambio afirmó, que era tiempo de construir un movimiento político amplio que tradujera las movilizaciones sociales de los últimos años en fuerza política. Beatriz Sánchez en 2017 estuvo a punto de pasar a la segunda vuelta presidencial y que el FA (al cual la propia IA termina plegándose) logra elegir más de 20 diputados permite presumir que la decisión de Boric fue acertada.

El segundo hito está constituido por el rol crucial que Boric, y otros dirigentes del sector junto a los partidos, Revolución democrática y Liberal juegan en la construcción de una salida institucional al estallido social. Esta decisión resulta muy significativa en retrospectiva pues quíerose o no, retoma el eje de la renovación socialista de los 80, esto es la centralidad de la democracia representativa y el orden constitucional como único marco en el que al autogobierno se hace posible pues define los procedimientos que permiten a las personas gobernarse a sí mismas (Urbinati e Invernizzi, 2013).

El tercer hito, y constituye una consecuencia directa de lo anterior, es la decisión del FA de levantar una candidatura frente a Daniel Jadue que no había hecho misterio alguno de su ortodoxia marxista leninista. Un triunfo de este sector, a juicio de este autor, habría afectado gravemente las posibilidades de la renovación de la izquierda, ayudado a un eventual triunfo de Kast el 2021 e imposibilitado la experiencia gubernamental que ha hecho posible fortalecer los sectores renovadores del Partido Comunista (PC), lo que se tradujo en la nominación de Jeannette Jara como candidata de esa organización a las primarias de la coalición progresista.

El cuarto hito es el que se genera a partir de la derrota del primer proyecto de nueva constitución, que llevó al presidente de la República y al FA a poner en cuestión la idea más o menos explícita de que el partido era una simple correa de transmisión de la voluntad popular

encarnada en los movimientos sociales. Hasta entonces predominaban visiones, por ejemplo, en relación con la Convención constituyente, como la expresada por Matías Meza – Lopehandía:

En las fórmulas para resolver la cuestión de las candidaturas independientes, paridad y pueblos originarios (especialmente en el primero, que puede resolver por sí mismo los otros dos) se resuelve el carácter de la Asamblea Constituyente: la medida en que se permita la autorrepresentación de la sociedad civil movilizada en asambleas y cabildos ... será la medida de la profundidad histórica que alcance esta coyuntura constituyente. (Lopehandía, 2019, citado por Mansuy, 2025, p.164)

No existe en el analista reflexión suficiente sobre las limitaciones de los movimientos sociales, tampoco sobre el rol del campo y el sistema político y de los partidos en la representación, elaboración, coordinación e integración de los intereses ciudadanos que los movimientos sociales tienden a representar solo en sus dimensiones particulares específicas. La derrota devastadora en el primer plebiscito constitucional deja en evidencia los problemas de una convención constituyente con una mayoría de casi dos tercios de independientes, sin un acuerdo político previo que definiera los marcos dentro de los cuales debía desarrollarse la deliberación constitucional. Representa además un testimonio elocuente del rol de los partidos en la conducción política de la sociedad.

La Gestión Gubernamental: Una Mirada de Conjunto

El diseño del gabinete mostró que el gobierno enfrentaría dificultades. Aunque era esperable y necesario que aparecieran nuevos rostros, una serie de designaciones resultaron poco comprensibles. En el difícil cargo de jefe de gabinete, conductor político y responsable de la seguridad, que había constituido un problema insoluble para la administración anterior y en tal sentido, requería una persona políticamente experimentada, con al menos alguna trayectoria en temas de seguridad, se designó a una persona que había tenido un desempeño destacado en

la campaña de la segunda vuelta. Esta falta de consistencia entre los requerimientos de los cargos, más allá de la experiencia política, se repitió en varios ministerios.

No obstante, no ocurría lo mismo en el campo de la política económica. En su primer gabinete el presidente designa como ministro de Hacienda y jefe del equipo económico a Mario Marcel, entonces presidente del Banco Central y con una larga trayectoria en el ministerio de Hacienda y con una destacada carrera en organismos internacionales. Explicaban esa designación, primero, el contexto polarizado en que se vivía, a lo que se agregaban los problemas que había enfrentado la política macroeconómica en experiencias progresistas de otros países. Era indispensable, en consecuencia, la designación de una persona que diera tranquilidad y que desmontara los temores del mundo empresarial ya afectado por el estallido social y el curso que había tomado la Convención Constitucional. Segundo, era necesario asegurar que se superaría la grave crisis macroeconómica heredada como condición para impulsar el programa de gobierno. Esa decisión apuntaba también a construir un equipo económico que fuera capaz de instalar una nueva estrategia de desarrollo para superar el estancamiento y retroceso de las capacidades productivas que estaba experimentando el país; *Business as usual* no era suficiente. Se estructuró, en consecuencia, un equipo económico altamente calificado, experimentado y cohesionado que incluía figuras de la Concertación, que se mantuvo en el período de gobierno¹⁰.

El cambio de gabinete del 6 de septiembre del 2022, fue simultáneamente una respuesta a los problemas de gestión que se venían experimentando en el gobierno y a la necesidad de dar un giro radical a la gestión política gubernamental. En relación con lo primero, desde los primeros días de la administración quedaron en evidencia los problemas del Ministerio del Interior; también en la Ministerio Secretaría

10 En lo referido al equipo económico, la excepción fue la salida de Mario Marcel del ministerio de Hacienda por razones personales.

General de la Presidencia de Chile (SEGPRES) cuyo ministro no era percibido como un interlocutor válido para buena parte del Congreso. De ahí que fueran designadas Carolina Tohá (como Ministra del Interior) y Ana Lía Uriarte (Ministra de SEGPRES), ambas identificadas con la Concertación. Se terminaba así con la idea de círculos concéntricos que había utilizado Giorgio Jackson, junto con Boric principal líder del Frente Amplio, principal responsable del programa presidencial y, hasta el cambio gabinete, ministro de la SEGPRES, para caracterizar la base política del gobierno. Se ha interpretado este cambio como señal de moderación; no obstante, parece más ajustado señalar que se buscó resolver la inexistencia de política de seguridad. La relevancia de ello se expresaba en que en el fuerte crecimiento de la percepción de inseguridad y del porcentaje de los encuestados que consideraba que la seguridad debía ser el foco de atención del gobierno. También respondía a la necesidad de resolver la deficiente conducción política del gabinete tanto en relación con la convención constituyente como en lo relativo al impulso de las reformas. La designación de Luis Cordero en el Ministerio de Justicia y de Alberto van Klaveren en el Ministerio de Relaciones Exteriores completaron el equipo que en su orientación y composición permanecería hasta el final de la administración¹¹. Estos cambios darían un necesario sustento a la gestión económica del gobierno.

Política Económica y Estrategia de Desarrollo

Es poco preciso señalar que el programa de gobierno de Boric no se preocupaba del problema del crecimiento económico. El capítulo *Transformación productiva y transición ecológica justa* se exponía entre las págs. 23-54. Incluía un nuevo rol para el Estado, el “Estado emprendedor” en la terminología de Mariana Mazzucato (2014);

11 Con la excepción de Ana Lía Uriarte que debió salir por motivos de salud siendo reemplazada por Álvaro Elizalde también militante del partido Socialista. También salieron Carolina Tohá y Jeannette Jara por haber sido nominadas como candidatas presidenciales de las primarias de la coalición gubernamental.

consideraba central la creación de una Banca de Desarrollo, el impulso de parques científicos – tecnológicos y *clusters* industriales. Una atención importante se prestaba a las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), emprendimiento, la autogestión y las cooperativas (Boric, 2021). Llamaba la atención de que la minería, pese a su importancia, apareciera recién en la pág.31 se considerara necesario señalar que “la minería sigue siendo una parte innegable de la economía de nuestro país” (Boric, 2021, p.32). Especial énfasis se ponía en que la minería debía generar una relación armónica con las comunidades, en la necesidad de reducir las emisiones de carbono, enfrentar la crisis climática y se destacaba la potencialidad y el rol protagónico que podía jugar el país en la transición energética global. Especial relevancia, se asignaba al desarrollo del litio y del H2V y existían propuestas para las diversas actividades económicas (Boric, 2021). El programa incluía una ambiciosa reforma tributaria que buscaba recaudar en régimen entre un 8 y 8,5% del PIB, considerados necesarios para cumplir los objetivos programáticos (Boric, 2021)

Las prioridades programáticas y la difícil situación que atravesaba el país obligó al nuevo presidente a elegir entre dos opciones: 1) focalizar su atención en la lucha contra la triple crisis medioambiental y en los énfasis distributivos y en ese contexto definir las prioridades de la política económica o, 2) priorizar la estabilización económica, las políticas para terminar con el estancamiento de la productividad asociado a que desde casi dos décadas en que no habían surgido nuevas actividades productivas que permitieran dar un salto cualitativo en los niveles de inversión y echar con ello las bases de una estrategia de desarrollo que fortaleciera y mejorara la inserción del país en las cadenas de valor globales en particular, las asociadas a la transición energética, la electromovilidad y la inteligencia artificial y, en ese contexto, contribuir al combate de la crisis medioambiental global y local.

La Estabilización Macroeconómica

En la introducción a la segunda sección se sintetizaron, brevemente, los principales desequilibrios macroeconómicos que heredó la administración del Pdte. Sebastián Piñera. El nombramiento de Mario Marcel, quien como se señaló hasta ese momento ocupaba el cargo de presidente del Banco Central (BC) permitía esperar que, hubiera entre Hacienda y la entidad encargada de la política monetaria, un amplio consenso respecto de la necesidad de una rigurosa política de estabilización. En el IPOM de diciembre del 2021, el BC reiteraba que la economía se encontraba en una senda de fuerte expansión liderada por el consumo privado. Como efecto de ello la inflación alcanzaba un 6,5% en 12 meses existiendo una clara tendencia al alza, agravada por el aumento de la demanda mundial, las disrupciones de las cadenas de valor globales y las alzas de precios de las materias primas. Por otra parte, afirmaba, que la contención de las presiones inflacionarias requería el retiro de las medidas de estímulo a la demanda interna lo que implicaba que el gasto público se debía ajustar al presupuesto aprobado para el 2022. Consideraba, además, que la Tasa de Política Monetaria (TPM) debía seguir aumentando para ubicarse por sobre su valor neutral nominal (Banco Central de Chile, 2021). Respecto de la política fiscal, la Dipres del ministerio de Hacienda preveía para el año 2022 un déficit efectivo de 1,7% del PIB y un déficit estructural equivalente a 3,3% del PIB (Dirección de Presupuesto de Chile, 2022a).

Atendidos sus objetivos la política de estabilización fue exitosa. Pese al ambiente inflacionario global (la inflación mundial cerró en 8,8%, el mayor valor de los últimos 25 años), el IPC general alcanzó un máximo de 14,1% en agosto del 2022, finalizando en 12,8% en diciembre. Ello paralelo a un crecimiento del PIB de 2,4%. En materia fiscal los ingresos totales del gobierno central crecieron un 6,2% real respecto al 2021 (debido en particular al aumento del pago de impuestos de los contribuyentes no mineros) alcanzando una cifra total

equivalente al 26,1% del PIB mientras que el gasto global, presentó una caída real de 23% explicado principalmente por el término de los subsidios estatales masivos, una orientación más focalizada de las ayudas estatales junto con la contención de otras presiones de gasto. Todo lo anterior hizo posible que el balance efectivo del Gobierno Central total registrara un superávit equivalente al 1,1% del PIB, superándose los objetivos y convirtiéndose en el primer superávit desde el año 2012. Por su parte el Balance Cíclicamente Ajustado alcanzó una cifra equivalente al 0,2% del PIB (Dipres, 2023). No obstante, a partir del 2023 cabe destacar la presencia de dimensiones negativas y otras positivas.

La evolución del PIB superó la alta volatilidad del período anterior pero el crecimiento fue bajo. En efecto, el PIB creció 2,2%¹² en 2022; 0,6% el 2023, 2,4% el 2024 y el BC estima un crecimiento de entre 1,75 – 2,75% para el 2025. La Formación bruta de capital fijo, como proporción del PIB, mostró niveles superiores al período anterior, pero fue decreciendo desde 25,6% del PIB en el 2022 a 24,2 en el 2023 y a 23,2 en el 2024. Por su parte, la inversión extranjera directa fue de US\$ 18. 237 millones en el 2022, de US\$ 21. 738 millones en el 2023 y de US\$ 15.237 millones. El promedio del período es solo comparable a los resultados obtenidos en el período 2011 – 2014). Según la Corporación de Bienes de Capital (CBC) para el período 2025 – 2028, los proyectos de inversión privada ascienden a US\$ 49 mil millones; a ello cabe agregar US\$ 40 mil millones no incorporados a la CBC de empresas como BHP; Amazon, Freeport entre otras (Marcel, 2025).

El IPC general dejó en evidencia una persistencia mayor a la esperada. En efecto, a diciembre de cada año pasó de 12,8% en el 2022, a 3,9% en el 2023 retrocediendo a 4,5% en el 2024 para alcanzar una cifra de 4,1% en junio del 2025 esperándose que converja al 3% anual

12 La cifra corresponde a la revisión realizada por el Banco Central en Cuentas Nacionales de Chile 2018 –2024.

en la primera mitad del 2026 (Banco Central de Chile, 2025). En lo fiscal, en el 2023 el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado alcanzaron un $-2,4\%$ y un $-2,6\%$ respectivamente. Del mismo modo, en el 2024, el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado, alcanzaron un $-2,8\%$ y $-3,3\%$ respectivamente. En el 2025, aunque la situación fiscal mejoró, lo cierto es que el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado alcanzaron un 2% y $2,2\%$ del PIB respectivamente y para el 2026 se estiman un déficit efectivo y un balance cíclicamente ajustado de $-1,5\%$ y $-1,1\%$ del PIB respectivamente. Por otra parte el Consejo Fiscal Autónomo ha llamado la atención sobre los errores en la estimación de ingresos públicos¹³. Ha tenido mucha presencia en el debate pública un presunto deterioro de las finanzas públicas. No obstante, según la Dipres la deuda pública:

Tras 17 años de incrementos sostenidos, se revirtió la tendencia de incremento, convirtiendo a esta administración en la de menor aumento de deuda desde el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, con un ratio deuda a PIB creciendo solo 0,8 puntos porcentuales entre 2024 y 2025 y de similar magnitud el próximo año, el menor registro en más de una década. (Dipres, 2025, párr.13)

La población ocupada, por su parte, que alcanzaba una cifra de 8.768.000 en diciembre 2021, subió a 8.960.000 en diciembre 2022, a 9.223.100 en 2023 a 9.306.100 en diciembre del 2024 alcanzándose en mayo del 2025 una cifra de 9.346.000. Quedó en evidencia que, si bien en el período se recuperaron y superaron definitivamente las cifras de población ocupada previas al estallido y a la pandemia, desde fines del 2023 la creación de empleo perdió dinamismo. Asociado a ello la tasa de desocupación pasó $7,2\%$ en el 2021, a $7,9\%$ en diciembre 2022, a $8,5\%$ en diciembre del 2023, a $8,1\%$ en 2024 alcanzando en mayo del 2025 un $8,9\%$. La importancia de estas cifras no puede ser menospreciada. Ello está asociado a un incremento, desde el 2024, de

13 Para una visión más general respecto a errores en las proyecciones y las metas fiscales ver Martner (2025).

los costos laborales que en abril del 2025 mostraban un crecimiento de 3,8% en 12 meses, evolución no vista desde el 2017 (Banco Central de Chile, 2025). No obstante, no es razonable adjudicar los problemas de desocupación a esa sola variable. Los altos niveles de la Tasa de Política Monetaria (TPM) a lo largo del período si bien contribuyeron a contener las presiones inflacionarias se han ubicado muy por encima de los niveles neutrales¹⁴ estimados entre 3,75% y 4,25%. El 28 de enero del 2022, la TPM se elevó desde un 4% a un 5,5% para luego subir aceleradamente hasta 11,25% el 14 de octubre del mismo año, manteniéndose en ese nivel hasta el 28 de julio del 2023. El 2 de agosto se redujo en 100 puntos base a 10,25 %, con lo que se inició el proceso de reducción de la TPM hasta llegar a un 5% el 20 de diciembre del 2024 cifra que permanecería hasta el 29 de julio del 2025 fecha en la cual el Consejo del BC la reduciría la tasa a 4,75%. No es posible dejar de tomar en cuenta el impacto que la innovación tecnológica está teniendo sobre el mercado laboral. En un estudio de Acuña y Bravo se estimaba que la probabilidad promedio de automatización del empleo en Chile fue de 50,7% en 2015, de 47,7% en 2017 y de 43,6% en 2020; más importante que ello es “el porcentaje de trabajadores con alto riesgo de automatización, es decir, aquellos que presentan una probabilidad superior al 70% de ser automatizados y, por ende, de desaparecer” (Acuña y Bravo, 2023, p. 21). A estos elementos se agregaba el debate en torno al bajo nivel del PIB tendencial y las dificultades que enfrentaba la inversión.

¹⁴ La tasa de interés neutral —TPMN— es uno de los parámetros estructurales que el Consejo del BC utiliza para la evaluación del estado actual de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. La política monetaria se considera expansiva (contractiva) cuando la TPM efectiva es inferior (superior) a la TPMN (Banco Central de Chile, 2019). Este mismo informe consideraba que la TPMN se ubicaba entre 3,75 y 4,25% (Banco Central de Chile, (2019).

De la Propuesta de Pacto por el Crecimiento a las Reformas Pro-inversión: la Estrategia de Desarrollo del Gobierno de Gabriel Boric

La definición presidencial en favor de la segunda opción de política indicada más arriba se tradujo en cuatro líneas de acción fundamentales: 1) inserción de la propuesta de reforma tributaria en un pacto por el crecimiento basado en un amplio diálogo transversal; 2) énfasis en la superación de las dificultades operativas que enfrentaban las inversiones, basado en un amplio consenso respecto de un nuevo equilibrio entre economía y medioambiente; 3) estrategia de desarrollo basado en la riqueza energética verde del país y la disponibilidad de recursos mineros fundamentales para la transición energética y para el despliegue de la inteligencia artificial. 4) Priorizar la aprobación de la reforma previsional mediante un amplio acuerdo político.

De la Reforma Tributaria al Pacto por el Crecimiento

Después de un arduo trabajo el gobierno presentó una reforma tributaria que buscaba recaudar ingresos fiscales adicionales equivalentes a un 3,6% del PIB con el objeto de financiar diversos gastos sociales. El rechazo del Congreso a admitir el proyecto constituyó una penosa derrota para el gobierno. Ello derivó, en buena medida, a que no pudo contar con el apoyo de un grupo de diputados pertenecientes a formaciones políticas minoritarias, confirmando la existencia de dificultades que encuentran los gobiernos para cumplir sus programas. De ahí que se modifica la estrategia y desde el ministerio de Hacienda se convoca en agosto del 2023 a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a debatir y acordar un pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal. De esta iniciativa se va a restar solo el partido Republicano. El debate se extiende desde la fecha indicada hasta el 26 de marzo del 2024 en que se presentan los acuerdos alcanzados en materias tributarias y de

innovación (Ministerio de Hacienda, 2024)¹⁵. Sobre la base de estos debates, el gobierno logra aprobar dos leyes vinculadas al sistema tributario —Ley 21693— que Promueve la Responsabilidad y Transparencia en la Gestión Financiera del Estado y la Ley 21713 que Dicta Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad Fiscal, y abre el camino para la aprobación de las leyes de permisos sectoriales y del SEIA.

Las Reformas del Sistema de Permisos Sectoriales y del SEIA: en Busca de Acuerdos con el Sector Empresarial

Las prioridades del programa contrastaban con que no solo las tasas de crecimiento anual se habían venido desacelerando desde la década de los 90 sino que, además, luego de que la productividad general de los factores (PTF) había crecido en la década indicada en torno al 2,3% promedio anual, en el período comprendido entre el 2000 y el 2022, la contribución anual promedio de la PTF al crecimiento había sido de apenas 0,1%. Más aún, en el año 2022 la PTF habría caído entre 3,4 y 3,6% para la economía agregada y entre 2,1 y 2,4% para la economía no minera (Comisión Nacional de Evaluación y productividad [CNEP], 2022). En ese contexto, existía en el mundo empresarial y entre los economistas una extendida preocupación respecto de las barreras asociadas a los permisos sectoriales y al SEIA que estaban generando excesivas demoras en la aprobación de los proyectos de inversión.

En tal sentido, en febrero del 2023 el Presidente de la República solicitó a la CNEP un análisis del sentido y funcionamiento de los permisos sectoriales. El estudio identificó 493 trámites que afectan el proceso de inversión, de los cuales 309 permisos sectoriales podían constituirse en barrera a las inversiones. El análisis de 40 de ellos concluyó que, respecto de los permisos de mayor complejidad, el período

15 Para obtener una visión detallada de los temas y de las presentaciones que se hicieron para alimentar el debate ver <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/pacto-por-el-crecimiento-el-progreso-social-y-la-responsabilidad-fiscal>.

de tramitación duraba 17 meses en promedio. Sobre la base de este estudio, el gobierno presentó un proyecto de ley que terminó su trámite en julio del 2025, que permitiría reducir entre un 30 y un 70% los tiempos de tramitación. En lo fundamental, se establecieron reglas comunes para todos los permisos, se reemplazaron permisos de bajo riesgo por declaraciones juradas, se establece una ventana única digital, una oficina de Autorizaciones Sectoriales de inversión en el Ministerio de Economía encargada de coordinar, monitorear, asesorar y operar el sistema, modificando 40 leyes sectoriales para adaptarlas a la nueva legislación.

En el marco de los esfuerzos para facilitar las inversiones el 10 de enero del 2024 el gobierno ingresó al Senado, el proyecto que modifica la Ley N°19.300 que Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, boletín 16.552-12, mejor conocido como “Evaluación Ambiental 2.0”. El objeto del proyecto de ley es:

Fortalecer la institucionalidad ambiental contenida en la ley N° 19.300, con el fin de garantizar la protección del medio ambiente y procurar hacer más eficientes los procesos asociados a los instrumentos de gestión ambiental contenidas en ella, entregando certeza y previsibilidad a todos los actores que participan en los mismos. (presidente de la República, 2024, p.9)

El Acuerdo Público Privado como Base de la Nueva Estrategia de Desarrollo: el Caso del Litio

La decisión a favor de la segunda opción general de política en el campo económico, quedó particularmente en evidencia al decidir el gobierno construir una empresa nacional de litio a partir de la alianza de Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) con Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), empresa que para el FA y la izquierda en general, representaba el símbolo de las privatizaciones en la dictadura y los comportamientos empresariales más oscuros. Si

bien esto se debía a que el gobierno carecía de la mayoría necesaria en el Congreso para crear una empresa estatal del litio, las consideraciones principales para tomar este camino eran que el éxito de la iniciativa no podía esperar a la creación de la empresa o que terminara el contrato vigente entre el Estado y SQM (con termino en el 2030). El Estado carecía de conocimiento directo no solo de la fase de extracción del mineral, de los desarrollos tecnológicos en marcha, sino que además de la red de relaciones que requería la inserción en un mercado tan concentrado como el del litio a nivel global. La decisión del gobierno generó una amplia discusión en la coalición de gobierno y en la izquierda. Los críticos subrayaban el compromiso del gobierno con la plena recuperación del rol del Estado en la explotación del litio, en concordancia con el mandato constitucional de la nacionalización del cobre de 1971, con la afirmación del programa que se crearía la empresa nacional del litio de total propiedad del Estado. Preocupaba también el desafío de desarrollar una relación basada en los Derechos Humanos con el pueblo atacameño.

Los principios de la nueva asociación eran los siguientes: 1) CODELCO será titular del 50% más uno de las acciones; 2) se asegura la continuidad operacional y el respeto del contrato de arriendo que tiene SQM hasta el 2030, garantizando el cumplimiento de los acuerdos vigentes con las comunidades y otras organizaciones sociales; 3) se espera que la asociación comience a operar en 2025, una vez cumplidas las condiciones previas; 4) la asociación tendrá dos etapas: - 2025 - 2030: SQM estará a cargo de la administración general, haciendo efectivo su contrato de arrendamiento con el compromiso de un potencial aumento de la producción, sin aumentar la extracción de salmuera desde el Salar de Atacama. - 2031 - 2060: Codelco estará a cargo de la administración general de la sociedad; 5) la asociación tendrá la tarea de diseñar y desarrollar un nuevo proyecto productivo, que incorporará nuevas tecnologías para junto con tender a un

equilibrio hídrico, incrementar la recuperación del litio con los más altos estándares ambientales (CODELCO y SQM, 2024). Aunque las negociaciones han tomado más tiempo del esperado el directorio de CODELCO espera terminar el proceso en septiembre del 2025. Sin embargo, al cierre del presente artículo (octubre 2025) todavía no se cerraba el proceso.

La Reforma Previsional

Luego de la reforma previsional del 2008, quedó rápidamente en evidencia que, pese a sus importantes avances, temas significativos seguían pendientes. Desde la oposición, se subrayaba que era necesario incrementar sustantivamente las contribuciones de los cotizantes, pues los supuestos que habían llevado a fijar la cotización en un 10% (expectativas de vida, continuidad de la relación laboral, entre otras) ya no eran válidos. Desde la centroizquierda existía insatisfacción por las bajas tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual y la convicción de que el sistema de capitalización individual no constituía un real régimen de seguridad social, entre otras consideraciones. De ahí que en el segundo gobierno de la Pdta. Michelle Bachelet se constituyera la Comisión Bravo, para analizar el problema y proponer las modificaciones necesarias. No obstante, la comisión no llegó a un acuerdo y el trabajo terminó con dos propuestas apoyados por un igual número de comisionadas (Presidencia de la República, 2015). Pese a ello, el 1 de septiembre del 2017, la administración presentó un proyecto de ley que no logró ser tramitado antes del fin del gobierno. El segundo gobierno de Sebastián Piñera retomó el tema, pero su propuesta fue también rechazada.

El 7 de noviembre del 2022 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que creaba un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejoraba la Pensión Garantizada Universal (PGU), establecía diversos beneficios y modificación a la re-

gulación. Destacaba la conveniencia de combinar diversos mecanismos (capitalización individual, capitalización colectiva, reparto y un sistema no contributivo) cada uno con ventajas que le son propias y que responden a diferentes necesidades y objetivos. Tan importante como lo anterior es que la reforma aseguraba un aumento inmediato de las pensiones para los actuales pensionados y un mejoramiento igualmente significativo de las pensiones que recibirán los actuales trabajadores activos, en particular el 80% de los asalariados de menores ingresos. En términos precisos la reforma aumentaba la pensión garantizada universal (PGU), instalaba un nuevo componente del seguro social, financiado por los empleadores que aportarían un 6%, se terminan las Administradoras de fondos de pensiones de Chile (AFPs), se mantenía la posibilidad de que los afiliados hereden sus fondos, se separaba la gestión de inversiones del manejo de las cuentas individuales que se centraliza en una entidad pública autónoma sin fines de lucro que se responsabiliza de la atención de los afiliados, la recaudación de cotizaciones la emisión de cartolas, el pago de pensiones, lo cual permitirá una baja sustantiva de las comisiones.

Finalmente, el proyecto fue transformado en la Ley número 21.735 que Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. La nueva ley establecía una nueva cotización de 7% a cargo del empleador que se implementaría en un período de 7 años, a lo que cabía agregar un 1% adicional que financiaría el seguro de invalidez y sobrevivencia. Contrario a lo buscado por el gobierno, del total indicado 4,5 puntos irían a las cuentas individuales y 4 puntos al seguro social, administrado por un Fondo Autónomo de Protección previsional (FAPP) de los cuales 1 punto se destinaría a compensar a las mujeres por mayores expectativas de vida y 1,5 puntos que financiaría la garantía de rentabilidad protegida de 0,1 UF por año. Estos dos últimos componentes financiarían

el nuevo seguro social, tripartito, orientado a reducir las brechas de género y a mejorar las pensiones actuales y futuras de los grupos más vulnerables. La reforma permitía aumentar la PGU lo cual se concretaría entre septiembre del 2025 (para los mayores de 82 años), septiembre del 2026 (para los mayores de 75 años) y septiembre del 2025 (para los mayores de 65 años). Se ampliaba también la cobertura del seguro de lagunas previsionales. Con el objeto de mejorar la competencia se licitarán el 10% de los afiliados, que serán seleccionados aleatoriamente debiendo la Administradora extender la comisión con que había ganado la licitación a todos los afiliados. Además, los/as nuevos/as afiliados/as se afiliarán a la institución de menor comisión. Finalmente, se autoriza la entrada de nuevas entidades gestoras y se abre la posibilidad de que el Instituto de Previsión Social preste servicios de apoyo y gestión de cuentas. El costo del acuerdo, desde el punto de vista del gobierno, fue que las AFPs seguirían existiendo.

A Manera de Conclusión

Pese a los graves problemas que enfrentaba el país al asumir Gabriel Boric la presidencia de la República y a un escepticismo respecto de sus capacidades de gestión, la evaluación del período permite sacar un balance positivo en el ámbito económico. Resulta particularmente claro en el caso de la política de estabilización, en las reformas en favor del crecimiento, en la acción tendiente a crear una empresa estatal del litio sobre la base de un acuerdo de CODELCO con SQM y en el caso de la reforma previsional. Estos logros resultan dignos de destacar, pues la política de estabilización económica debió enfrentar serios desequilibrios macroeconómicos al inicio de la administración y porque, en los casos de la reforma de permisos sectoriales, del SEIA y, particularmente, de la reforma previsional, se trataba de temas respecto de los cuales, desde el primer gobierno de la Pdta. Bachelet se había tratado de avanzar sin éxito. También, si se tienen en cuenta las dificultades

que enfrentan las democracias modernas, frente a las cuales Chile no es una excepción. Fue posible por la constitución de un sólido equipo económico, liderado por Mario Marcel, que prefiguró lo que a partir de septiembre se extendería a todo el gobierno; esto es la construcción de una coalición y un equipo de gobierno que pudo reunir a la izquierda y la centroizquierda y que transitó desde una gestión orientada por convicciones ideológicas y doctrinarias hacia una orientada a priorizar las preocupaciones cotidiana de la ciudadanía y fomentar un dialogo amplio y transversal.

Bibliografía

- Acuña, J. y Bravo, J. (2023).** *Automatización: nuevas estimaciones para Chile* (Documento de trabajo N. 22). Observatorio del Contexto Económico, Universidad Diego Portales. <https://occe.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2023/02/Documento-de-Trabajo-22-VF.pdf>
- Aguilera, B., Cabrera, T., Duarte, J., García, N., Hernández, A., Pérez, J., Sasmay, A., Signorini, V. y Talbot-Wright. (2022).** *COVID – 19: Evolución, efectos y políticas adoptadas en Chile y el mundo* (Serie de Estudios de Finanzas Públicas). Dirección de Presupuestos.
- Alvarado, C. (2024).** El legado del expresidente Piñera: balance preliminar. *Punto y coma*, 10, 8-15.
- Araos, J. (2024).** Por una política realista. Desafíos para la derecha. *Punto y coma*, 10, 16-22.
- Banco Central de Chile. (2019).** *Informe de política monetaria*. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133297/ipm062019.pdf/fff33bf4-bcaf-522f-864b-d6e0ef7b08db?i=1695907657336>
- Banco Central de Chile. (2021).** *Informe de política monetaria*. https://www.bcentral.cl/documents/33528/3318512/IPoM_Diciembre_2021.pdf/565eddc6-6f73-054e-4b98-0608eef904f0
- Banco Central de Chile. (2022).** *Informe de política monetaria*. Marzo. https://www.bcentral.cl/documents/33528/3456476/IPoM_marzo_2022.pdf/a3b89623-a366-ed9a-63bb-6d719102cab2.
- Banco Central de Chile. (2025).** *Informe de política monetaria*. Junio. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/7321693/IPoM+Junio+2025.pdf/baeda29a-1131-6d9e-4b2b-f1a2509e0c5f?i=1750353170508>
- Blumel, G. (2023).** *La vuelta larga*. Ediciones UC.
- Boric, G. (2021).** *Propuestas programáticas para el nuevo Chile*. <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2021/08/Boric.pdf>
- Brunner, J.J. (2023).** La disputa por la gobernabilidad en el Chile actual. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 138- 160). Catalonia.
- Corporación Nacional del Cobre de Chile y Sociedad Química y Minera de Chile. (2024).** *Firma de Acuerdo de Asociación CODELCO – SQM*. https://www.codelco.com/pron-tus_codelco/site/docs/20160401/20160401130745/310524_firma_acuerdo_codelco_sqm-docx_ok.pdf
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2022).** *Informe anual*. <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2023/04/InformeAnual-FINAL.pdf>
- Derrida, J. (2003).** Autoimmunity: Real and Symbolic Suicides. En G. Borradori (Ed.), *Philosophy in a Time of Terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida* (pp. 85-136). The University of Chicago Press.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2022a).** *Informe de finanzas públicas. Primer trimestre*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-272692> Informe_PDF.pdf
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2022b).** *Informe de finanzas públicas. Cuarto trimestre 2022*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-306313> Informe_PDF.pdf
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2023).** *Informe de finanzas públicas. Primer trimestre*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-309996> Informe_PDF.pdf
- Garretón, MA. (2002).** La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 7-24. <https://doi.org/10.18356/92d9a65f-es>
- Garretón, MA. (Coord.). (2016)** La ruptura entre política y sociedad. Una introducción. *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en Chile del siglo XXI* (pp. 11-19) LOM Ediciones.
- Grynspar, R. (2023).** Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales, y el futuro de la economía global. *Revista de la Cepal*, 141, 43-56.

- Güell, P. (2009).** En Chile el futuro se hizo pasado: ¿Y ahora cuál futuro? Ensayo sobre la construcción simbólica del tiempo político. *El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos* (pp. 17 -39). Expansiva UDP, Instituto Políticas Públicas, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Innerarity, D. (2020).** *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Lechner, N. (2006).** *Obras escogidas* (Vol. 1). LOM Ediciones.
- López-Andrada, C. (2018).** La lectura del click. Una introducción al uso didáctico del hipertexto (Documento de Trabajo número 4). https://www.academia.edu/36267555/Lectura_del_click_una_introducci%C3%B3n_al_uso_did%C3%A1ctico_del_hipertexto
- Mansuy, D. (2016).** *Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición*. Instituto de estudios de la sociedad.
- Mansuy, D. (2025).** *Los inocentes al poder. Crónica de una generación*. Taurus.
- Marcel, M. (2020).** *La economía chilena frente a la pandemia del COVID – 19: fortalezas, desafíos y riesgos* [Diapositiva de PowerPoint]. Banco Central. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc18122020.pdf/83f103c6-53c9-4c96-9190-7b0314a4574d?t=1608295798437>
- Marcel, M. (11 de febrero de 2025).** *Hablemos (sólo) de Chile: el momento económico, perspectivas y prioridades*. InvestChile. <https://www.investchile.gob.cl/es/ied-2024/>
- Martner, G. (2025).** *Los errores en las proyecciones y las metas fiscales*. https://open.substack.com/pub/gonzalomartner/p/los-errores-en-las-proyecciones-y?r=cui6t&utm_medium=ios
- Mascareño, A. (2024).** *Ética de la contingencia. Entre individuos y sistemas*. Ediciones/metales pesados.
- Mazzucato, M. (2014).** *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. Kunstmann.
- Ministerio del Interior. (2025).** *Cuenta pública participativa*. <https://cuenta-publica.interior.gob.cl/>
- Navia, P. (2023).** La tentación populista. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 66-82). Catalonia.
- Norris, P. e Inglehart, R. (2019).** *Cultural Backlash. Trump, BREXIT, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- Ortúzar, P. (2016).** *El poder del poder. Repensar la autoridad en tiempos de crisis*. Tajamar Editores.
- Peña, C. (2023).** Boric y la izquierda generacional. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 23-45). Catalonia.
- Peña, C. y Silva, P. (Eds.). (2023)** El gobierno de Boric y su impronta transformadora. *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 9- 20) Catalonia.
- Presidencia de la República. (2015).** *Informe final Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones*. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/Informe-Pensiones.pdf>
- Presidente de la República. (2024).** *Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia* [Mensaje Presidencial 292-371/]. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=16777&prmTIPO=INICIATIVA>
- Ruiz, C. (2011).** *Perfilar la nueva sociedad desde las luchas actuales* [manuscrito inédito].
- Sachs, J. (2008).** *Common Wealth. Economics for a Crowded Planet*. Allen Lane an imprint og Penguin Books.
- Urbinati, N. e Invernizzi, C. (2013).** Introduction. En N. Kelsen (Ed.), *The Essence and Value of Democracy* (pp. 1-24). Rowman & Littlefield Publishers.
- Varas, A. (2024).** *Las constituciones del miedo. Chile, 2019-2023*. Catalonia.
- Villena, M. (2023).** Boric y los desafíos de la economía chilena. <https://www.mauriciovillena.com/Papers/Boric.pdf>
- Walker, I. (2018).** *La nueva mayoría. Reflexiones sobre una derrota*. Catalonia.

¿Quiénes asesoran a los ministros y subsecretarios en Chile? Un análisis a los equipos de apoyo durante el gobierno del presidente Gabriel Boric Font 2022 – 2025

Tamara Loyola-Fuentes

Investigadora Independiente
tamara.loyola@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0007-1737-8121>

Felipe Rozas-Rojas

Investigador Independiente
feliperozasr@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-2372-337X>

Resumen

La administración pública en Chile ha generado un segmento de servidores públicos que ocupan un espacio cercano al poder y a la autoridad, que perciben niveles de ingresos equivalentes a los de ella, algunos exentos de responsabilidad administrativa, y que son designados en virtud del principio de confianza política, promoviendo una “zona híbrida” entre lo político y lo técnico, que se sitúa en los equipos de asesores de ministros y subsecretarios. No obstante, es un área que no ha sido latamente estudiada, por este motivo se analiza la configuración de estos equipos en el gobierno del Presidente Boric, de forma exploratoria y descriptiva, cuyos resultados permiten concluir que son órganos complejos y diversos y que realizan funciones variadas y muy especializadas.

Palabras clave: asesores políticos, gabinetes de autoridades, política-administración, politización.



Fecha recepción: 31-07-2025

Fecha aceptación: 22-10-2025

Who advises ministers and undersecretaries in Chile? An analysis of the support staffs during the Government of President Gabriel Boric Font (2022-2025)

Abstract

Public administration in Chile has generated a segment of public servants who occupy a space close to power and authority perceiving incomes equivalents to theirs, some of them exempt from administrative responsibility, and who are designated based on political trust, promoting an “hybrid zone” between political and technical spheres, situated within the staff of ministers and undersecretarial offices. Nevertheless, this specific area remains largely understudied. Consequently, this analysis undertakes an exploratory and descriptive examination of the configuration of these teams within President Boric’s administration. The findings suggests that these bodies are complex, highly diverse, and execute a range of varied and deeply specialized functions.

Keywords: political staff, executive offices, politics-administration, politicization.

Declaración de autorías

Tamara Loyola-Fuentes: Investigación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Felipe Rozas-Rojas: Conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Loyola-Fuentes, T. y Rozas-Rojas, F. (2025). ¿Quiénes asesoran a los ministros y subsecretarios en Chile? Un análisis de los equipos de apoyo durante el gobierno del presidente Gabriel Boric Font 2022 – 2025. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 48-82. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80090>

Un estudio del Banco Mundial (2025), encargado por el Ministerio de Hacienda en 2015, destacó que funcionarios/as de alto nivel, como el Presidente de la República, ministros de Estado, subsecretarios, senadores y diputados, y equipos de asesores dentro del gobierno central son una parte significativa del 1% con mayores ingresos en Chile, compartiendo este espacio con empresarios y profesionales destacados del sector privado.

Es así como las altas remuneraciones del sector público chileno contemplan a funcionarios públicos —que tienen derechos y deberes y son sujetos de responsabilidad administrativa, conforme a las normativas que los regulan— y a personas que no lo son, entre los cuales se sitúan los/as contratados/as a honorarios.

En algunos casos, sus honorarios se ajustan a las instrucciones y topes autorizados por los mandatarios que han gobernado en los últimos años. En este marco, el Pdte. Gabriel Boric envió al gobierno central y otros servicios un instructivo sobre el buen uso de los recursos fiscales, donde instruye, entre otras cosas, que la contratación a honorarios deberá sujetarse estrictamente a los montos máximos que ahí se señalan, agregando, además, que los topes estarán determinados en función del nivel académico y de los años de experiencia laboral de la persona a contratar (Presidencia, 2022). Sin perjuicio de aquello, y de acuerdo con lo permitido en dicho instructivo, diversas autoridades han solicitado a la Dirección de Presupuestos (Dipres) una excepción para la contratación de asesores de alta experiencia, cuyas rentas de mercado son muy distintas a los límites establecidos, de las cuales se han autorizado a agosto de 2022 más de 60 (Ossandón y Espinoza, 2022).

La normativa que regula el empleo público en Chile permite la contratación de personas que ejercen labores de asistencia a las autoridades gubernamentales en los gabinetes de ministerios y subsecretarías. Algunos de estos/as trabajadores/as perciben rentas equivalentes a las de la autoridad que sirven, y en ocasiones son superiores. Así

también, poseen un poder de mando e influencia en la toma de decisiones similar o mayor al de directivos y jefaturas de los organismos en que se desempeñan. Y, además, suelen no estar considerados en los mecanismos de ingreso y evaluación del desempeño que rigen para los funcionarios públicos. Esta situación ha propiciado la aparición de un grupo de servidores públicos que gozan de los privilegios —influencia, ingresos y prestigio— de autoridades y altos directivos sin las responsabilidades y exigencias que aplican al resto del funcionariado, generando una zona híbrida en las relaciones que el Estado tiene con sus trabajadores y trabajadoras.

La vinculación entre los equipos de asesores, los ministros, la gestión y las políticas públicas es un espacio para el desarrollo de una agenda de investigación que permite identificar cómo en la práctica funcionan los gobiernos (Olivares, 2023). El buscar responder quienes nos gobiernan podría resumir el principal argumento de las investigaciones fundadoras de este campo de estudio (Joignant, 2009), por lo que también cabe preguntarse ¿quiénes están cerca, asesoran y apoyan a quienes nos gobiernan?

En este sentido, es relevante analizar de manera exploratoria cómo se han configurado los equipos asesores de ministros y subsecretarios en el sector público chileno durante el gobierno del Pdte. Boric, teniendo como objetivos específicos explicar su composición y describir las funciones y tareas que realizan.

El trabajo se divide en cinco apartados. El primero analiza teóricamente lo planteado en la investigación y objetivos del estudio. Posteriormente se presenta la metodología de investigación. En tercer lugar, se presenta el contexto que aplica al caso chileno. A continuación, se presentan los principales resultados y hallazgos de la investigación y finalmente se presentan conclusiones y reflexiones finales.

Política y Administración: El Espacio de los Asesores Políticos

Política y Administración

Weber (1992) y Wilson (1887), padres fundadores de la teoría moderna de la administración, concluyeron que la compatibilidad y el control político de la burocracia en una democracia liberal, solo es posible mediante la separación estricta entre Política y Administración y, por tanto, los grupos que las ejercen (Román, 1997).

En los años venideros, la discusión cobró relevancia con estudios que cuestionaron la ficción de que los funcionarios solo obedecían directrices, introduciendo la figura del “burócrata político” (Román, 1995). En la década de los 80, aumentó el interés en la relación entre altos cargos públicos y los políticos, analizando la politización de estos puestos y comparando élites burocráticas en diferentes países (Román, 1997).

Posteriormente, y bajo el paradigma de la nueva gestión pública, posturas apuntaban a establecer una relación fluida y hasta una acción combinada entre gestores públicos y políticos. Los primeros se encuentran guiados no sólo por objetivos de eficiencia técnica, sino que también participan del proceso estratégico y político, cargado de intereses diversos y divergentes, mediante el cual se definen y ejecutan las políticas públicas (Inda, 2021).

Actualmente, una aportación clave es la persistencia de la dicotomía política/administración y la aceptación de la neutralidad política de los funcionarios. Es crucial distinguir entre la política inherente a la elaboración de políticas (*policy politics*), donde la relación debe ser de colaboración, y la política partidista (*partisan politics*), de la cual los administradores deben estar excluidos para garantizar la separación (Overeem, 2005; Román, 2010).

Desde su concepción, la dicotomía entre lo político y lo administrativo ha sido objeto de un debate constante y continúan surgiendo

reflexiones que señalan, desde nuevas perspectivas, que no está todo resuelto en este ámbito de estudio (Guo, 2019). En este contexto, es interesante ver cómo los estudios recientes reconocen la necesidad de una relación intrínseca entre política y administración, considerando un rol ampliado de quienes son gestores públicos y en particular, de aquellos que se encuentran próximos a las autoridades políticas, donde debiese primar la fluidez en la relación.

Politización en la Administración Pública

La politización de la administración es un problema central de la Administración Pública Moderna y se refiere al proceso por el cual la esfera política se impone sobre la administrativa. Históricamente, el término tiene una connotación negativa, sugiriendo una interferencia ilegítima de la política en el ámbito de la administración (Parrado, 1996; Román, 2010).

Un tipo central de politización es la priorización de criterios políticos al nombrar funcionarios administrativos en puestos de alta jerarquía, sobre la base de la pertenencia a un partido, la lealtad al mismo, la convicción o simpatía hacia sus ideas, y no sólo sobre la base de la experiencia profesional (Cooper, 2021; Derlien, 1996 citado en Román, 2010), sustituyendo criterios basados en el mérito por políticos para seleccionar, retener, promover y recompensar a miembros del servicio público (Peters y Pierre, 2004).

Román (2009) propone los siguientes tipos de politización. Primero, la politización estructural, donde cargos clave, como ministros y subsecretarios en el caso de Chile, se nombran por confianza política y cambian con cada gobierno. Segundo, la politización funcional, que ocurre cuando funciones administrativas son asumidas por personal de confianza política, siendo los equipos de asesores el ejemplo chileno más claro, operando fuera de la jerarquía administrativa. Finalmente, la politización de la carrera profesional, donde los nombramientos

de funcionarios/as se basan en criterios discrecionales y de confianza política del superior, en lugar del mérito o la capacidad. Literatura reciente sugiere que los/las funcionarios/as públicos pueden percibir la interferencia política no sólo a través del nombramiento, sino también por otras vías como la formulación de políticas y las actividades de gestión (Kim et al., 2021).

La politización es considerada riesgosa para la neutralidad como principio del servicio civil, por lo que se han explorado mecanismos para reducir su riesgo mediante la institucionalización de los asesores políticos, integrándolos formalmente en su rol. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que la politización también puede surgir de la propia censura del funcionariado al no entregar un asesoramiento libre a la autoridad, por temor a represalias (Shaw y Eichbaum, 2020).

En este sentido, interesantes son los hallazgos que plantean que, en entornos de inestabilidad política, la capacidad para desarrollar políticas reside en el personal superior permanente, permitiendo que la administración pública siga funcionando (Cohen y Sabah, 2023).

El Espacio de los/las Funcionarios/as /Políticos/as

Los líderes políticos procuran poner los medios a su alcance que les permitan controlar el aparato burocrático que tienen a su disposición (Cooper, 2015; Parrado, 1996; Peters, 1995). La coexistencia de autoridades políticas junto a cuadros administrativos que provienen de diversos sectores puede generar tensiones que dificultan las tareas de gobierno, por lo tanto, se precisa diseñar órganos de naturaleza híbrida en los que se conjugan ambos. En ellos se desempeñan los asesores de las autoridades, formando parte de una “élite política/administrativa”. La instauración de estos híbridos es el arma principal que los dirigentes políticos de las organizaciones administrativas tienen a su alcance para controlar las burocracias estatales (Parrado, 1996).

Putnam (1975 citado en Parrado, 1996) introdujo el modelo del burócrata político para referirse a los funcionarios que ocupan los puestos superiores de la carrera administrativa. Este tipo de burócrata surge en contraposición al clásico que se orienta hacia los procedimientos y hacia la ley. El burócrata político es consciente de las demandas de la ciudadanía, no realiza una mera interpretación normativa sin tener en cuenta sus necesidades (Parrado, 1996). Se distinguen de las élites político/administrativas respecto de sus nombramientos; unos son funcionarios y los otros son de confianza política.

El concepto fue depurado por Aberbach, denominándose como “híbrido puro”, refiriéndose a personas que se sienten cómodas en los mundos tanto de la política como de la administración y que ayudarían a mediar entre ambas esferas (Aberbach y Rockman, 1988). Lo que caracteriza al híbrido puro es que integra el conocimiento técnico y la estrategia política. Debe obedecer los argumentos que le impone la racionalidad administrativa, pero debe saber amoldarlos a los fines últimos que se pretenden conseguir con la racionalidad política. El híbrido puro supone la convergencia de un político que burocratiza su proceder y de un burócrata que politiza sus actitudes (Parrado, 1996). A diferencia del burócrata político, el híbrido se orienta a los roles de las personas y puede ubicarse dentro del colectivo de las élites político/administrativas.

Las élites administrativas son un grupo de individuos con más recursos (económicos, culturales, entre otros), y que hacen uso de éstos para establecer y mantener un orden institucional, toman decisiones cruciales para sus organizaciones y las personas que las componen (Rouban, 2007; Emery et al., 2014). Estos burócratas jugarían un rol cuasipolítico, posicionándose como un actor de poder influyente en el proceso de formulación de políticas públicas, y no tan solo como un mero implementador o ejecutor de éstas (Araya, 2016).

Según Joignant (2011) es importante distinguir entre clases de agentes en un mismo campo, comprendiendo la distribución y eficacia de sus capitales, lo que implica una cierta competencia para ingresar a un determinado campo, permanecer en él y ganar el derecho de ocupar posiciones de dominación. Distingue, entonces, tres grupos de agentes: tecnócratas, *technopols* y dirigentes de partidos. Los tecnócratas tienen dos tipos de capital: por un lado, el capital tecnocrático pragmático, donde predominan recursos simbólicos de naturaleza racional; y por el otro, el capital tecnocrático político, que combina la militancia en un partido político con credenciales académicas relevantes. Los *technopols* son individuos que concentran dos tipos de capital simultáneamente: recursos técnicos (credenciales académicas de excelencia) y recursos políticos (posiciones políticas, individuales o colectivas, ostentadas antes de su primer nombramiento como ministro o subsecretario).

En Chile existen pocas referencias en las ciencias sociales a los burócratas de nivel medio/alto como agentes de influencia en las decisiones gubernamentales (Araya, 2016), siendo principalmente el foco de estudio las autoridades políticas, como ministros y subsecretarios (González-Bustamante y Garrido-Vergara, 2018; Joignant, 2011; Jofré y Villar, 2023; Olivares et al., 2015).

Personal y Asesores Políticos de Autoridades

Asesores políticos, asesores ministeriales, asesores especiales, entre otros, son diversos los nombres que recibe el personal que actúa entre la política y la administración. Se define a los asesores ministeriales como personas designadas para servir a una autoridad individual, reclutadas según criterios políticos, en una posición que es temporal (Hustedt et al., 2017).

Agregan que, definirlos como actores reclutados según criterios políticos, y no por mérito, los distingue del resto de las funcionarias

y los funcionarios públicos. Los criterios políticos no se refieren necesariamente a aspectos político/partidistas, sino que incluyen la confianza personal, dada la cercanía con el ministro en particular. De esta cercanía se deduce que la posición de asesor ministerial es temporal, en el sentido de que éstos dejan sus puestos cuando sus ministros así lo deciden, o cuando dejan el cargo. Cabe señalar que en algunos sistemas, los mandatos de los asesores ministeriales están formalmente vinculados a los de los ministros a los que sirven, mientras que en otros sistemas políticos no existen tales regulaciones (Hustedt et al., 2017). A su vez, si bien sus nombramientos tienen un estatus legal y formal, sus responsabilidades son ambiguas. Esto, a menudo es deliberado, teniendo, además, una baja exposición pública (Albareda et al., 2023; Staronova y Rybař, 2023).

El fin último de los asesores es maximizar el liderazgo de la autoridad, e incluso del éxito del gobierno (Arana, 2012; Albareda et al., 2023; Hustedt et al., 2017; Spicer y Chatha, 2024). Para ello, ejecutan funciones muy variadas, que la literatura ha resumido en: gestión de la información, recolectar, procesar y distribuir información objetiva y precisa, de temas claves; asesoramiento político, aconsejar a la autoridad en materia política, ofreciendo contrapesos a visiones alternativas; coordinación y redes sociales, servir de enlace, gestionar relaciones partes interesadas y manejar la agenda de la autoridad; diseñar y coordinar políticas; representar a la autoridad en situaciones que prefiere evitar; apoyo administrativo, dar soporte en labores comunes de los organismos; gestión de medios, lo cual ha cobrado relevancia en el contexto actual, relevando el rol de los/as asesores/as de prensa (Johansson, 2024).

Es importante destacar el rol de soporte intelectual que cumplen para la autoridad, ya que los ayudan a tomar decisiones complejas y/o estratégicas en el desarrollo de sus funciones, por esto es relevante que el grupo de asesores y asesoras que rodea a la autoridad sea diverso,

tanto en experiencias profesionales como personales, para evitar así el *group think* o pensamiento de grupo sin pensamiento crítico (Arana, 2023).

Por su parte, parte del debate y de los cuestionamientos clásicos hacia el personal político, radica en su calificación, profesionalización y niveles de experiencia, sin embargo, hallazgos en investigaciones recientes sugieren que el personal político tiene experiencia laboral previa que complementa sus altos niveles de educación (Spicer y Chatha, 2024).

Con relación al género, se ha sugerido ciertos patrones en el reclutamiento de los gabinetes y equipos de asesores en América Latina, estableciéndose una inserción simbólica, para cumplir reglas de inclusión y teniendo las mujeres una influencia limitada, al no formar parte de carteras de alto prestigio (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; Taflaga y Kerby, 2019).

Una línea de investigación reciente sobre asesores políticos aborda sus desafíos desde la perspectiva de la gestión, considerando la inseguridad laboral, la falta de claridad de roles, la ausencia de capacitación y el desequilibrio entre la vida laboral y personal. Se propone mejorar su eficacia mediante apoyo práctico, retroalimentación constructiva, gestión de la carga de trabajo y una cultura laboral positiva. Además, se ha planteado la creación de una Oficina de Apoyo al Personal Político con fondos públicos para profesionalizar su labor y mejorar la eficacia gubernamental (Lees-Marshment, 2025).

Diseño Metodológico

Considerando la poca existencia de estudios con foco en los burocratas de nivel medio/alto en Chile, de manera exploratoria y descriptiva, este artículo busca analizar la configuración de los equipos de asesores de los ministros y subsecretarios en el gobierno de Gabriel

Boric, reconociendo su composición y describiendo las funciones y tareas que realizan.

Para cumplir con los objetivos de la investigación se empleó una base de datos construida a partir de la información publicada por cada organismo público en la sección de transparencia activa en sus respectivos sitios web, considerando el universo completo de ministerios y subsecretarías del sector público chileno¹.

En los casos en los que la información requerida no se encontró disponible, se requirió a los servicios a través de solicitudes de información pública en sus portales de transparencia. Se efectuaron 10 requerimientos que fueron respondidos satisfactoriamente.

El criterio establecido para la obtención de datos fue un periodo de tres meses posteriores al nombramiento de la respectiva autoridad. De este modo, se aseguraría que, tras esa cantidad de tiempo, los equipos ya estarían conformados. Al respecto, el periodo de corte de la información fue abril de 2025. Así, la data de cuatro ministros y seis subsecretarios no fue considerada, ya que abarcaron los meses de junio, julio y agosto de esa anualidad.

El número de autoridades nombradas en el periodo de Gabriel Boric analizadas en este estudio se detalla en la Tabla 1 junto al universo total de puestos de trabajo en análisis.

Tabla 1. Número de ministros, subsecretarios y puestos de trabajo en análisis

Autoridad	Nº	Nº de puestos de trabajo
Ministros	44	826
Subsecretarios	76	770
Total	120	1.596

Fuente: Elaboración propia a través de los datos dispuestos en www.gob.cl.

1 No considera al Ministerio de Seguridad Pública y sus respectivas subsecretarías, las cuales comenzaron a funcionar de manera oficial el 1 de abril de 2025 y al momento del desarrollo de investigación no cumplía el criterio de los 3 meses de conformación del Gabinete Ministerial.

Considerando los datos obtenidos, el resumen de los atributos y características de quienes componen los gabinetes se detalla en la Tabla 2:

Tabla 2. Definición de atributos y características

Atributo o característica	Definición
Sector	Sector de gobierno al que corresponde el servicio.
Servicio	Identificación del ministerio o subsecretaría correspondiente.
Cargo_autoridad	Identificación si corresponde a un ministro o subsecretario.
Nombre_autoridad	Nombre de la autoridad correspondiente.
Año	Identificación del año en el cual se consulta la información.
Mes	Identificación del mes en el cual se consulta la información.
Nombre	Nombre del personal correspondiente.
Sexo	Identificación del sexo del personal. Esta variable se construyó a partir del nombre.
Calidad_jurídica	Tipo de contratación del personal: planta, a contrata u honorarios.
Estamento	Estamento al cual pertenece el personal de planta y a contrata: directivo, profesional, técnico, administrativo o auxiliar. Sin embargo, los servicios también declaran los estamentos “experto” y “servicio exterior”. Para los honorarios no aplica estamento.
Cargo	Identificación del cargo del personal.
Cargo_corregido	Definición de cargos “genéricos” a partir de la agrupación de los diversos cargos declarados por los servicios (ejemplo: jefe de gabinete, asesor jurídico, analista, etc.).
Grado	Identificación del grado asignado al personal de planta y a contrata. Los honorarios declarados no tienen grado.
Calificación_profesión	Identificación de la calificación profesional del personal.
Formación	Definición de formación del personal a partir de la agrupación de las diversas calificaciones profesionales declaradas por los servicios.
Región	Región de desempeño del personal.

Asignaciones_especiales	Registro si el personal percibe o no funciones críticas.
Experto_DL1608	Registro si se trata de personal contratado como experto del Decreto Ley 1.608, de 1976.
Remuneración_bruta_mensualizada	Monto de la remuneración bruta mensualizada que percibe el personal. Para el personal a honorarios, considera el monto total de sus honorarios.
Unidad_monetaria	Unidad monetaria de la remuneración bruta mensualizada: pesos chilenos o dólares estadounidenses.
Fecha_inicio	Fecha de inicio en el cargo del personal.
Fecha_término	Fecha de término en el cargo del personal.

Fuente: *Elaboración propia.*

Adicionalmente, se estableció el registro de todos los documentos (Tabla 3) que dan cuenta de las funciones y tareas que ellos declaran realizar. Esta base contiene el listado total de ministerios y subsecretarías, si se definen sus funciones, y si realiza o no las labores que fueron identificadas a partir de la revisión de toda la información.

Tabla 3. Registro de documentos

Contenido de la base de datos	Definición
Tipo de acto administrativo	Corresponde a una ley, decreto ley, decreto con fuerza de ley, decreto o resolución exenta.
Identificación del acto administrativo	Número y año del acto administrativo correspondiente.
Declara gabinete	Señala si el acto administrativo declara la existencia de un gabinete para el servicio (si o no).
Declara funciones	Señala si el acto administrativo declara las funciones del gabinete en caso de que se haya declarado gabinete (si o no).

Fuente: *Elaboración propia.*

Algunos Elementos De Contexto

Sobre La Organización De La Administración Pública Chilena

La Constitución de la República de Chile establece que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente, quien es el Jefe del Estado, y señala que los Ministros son sus colaboradores directos e inmediatos. Agrega, que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, por ende, los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los que corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones (Ley 18.575, 2001).

En cada uno de los ministerios hay una o más subsecretarías, cuyos jefes superiores son los Subsecretarios, quienes tienen el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros, y les corresponde coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del ministerio y cumplir con las demás funciones que señale la ley (Ley 18.575, 2001).

Empleo Público en Chile

En el sector público la relación laboral no nace de un contrato, sino que es de carácter estatutario. El estatuto más extendido en el sector público chileno es el Estatuto Administrativo (EA) contenido en la Ley N° 18.834, por él se rigen la mayoría de los funcionarios del gobierno central, incluidos los ministerios, las subsecretarías y una buena parte de los servicios públicos.

Sistemas De Remuneraciones En El Sector Público Chileno

El sistema remuneratorio de más amplia cobertura en el sector público, que abarca la mayor parte del gobierno central —comprendiendo

a las autoridades políticas, al personal de los organismos bajo su dependencia y la mayoría de los servicios públicos—, es la Escala Única de Sueldos, la que comenzó a regir con el Decreto Ley 249 de 1974, del Ministerio de Hacienda.

Instructivo Presidencial Sobre el Buen Uso de los Recursos Fiscales de 2022

El instructivo del 25 de marzo de 2020, emitido 14 días después de iniciado el periodo presidencial de Gabriel Boric, tuvo por objeto establecer reglas de buen uso de los recursos públicos en la Administración Central del Estado, con el objeto de fortalecer la probidad, transparencia y responsabilidad fiscal.

En el caso de contratos de prestación de servicios a honorarios de personas que trabajan en gabinetes del Presidente, Ministros y Subsecretarios, los montos brutos mensuales de sus honorarios considerarán el nivel académico y experiencia laboral, y no podrán superar el 65% de la remuneración bruta mensual del correspondiente Subsecretario.

Además, se deberá incorporar una cláusula en el contrato a honorario que deje constancia de su pertenencia al gabinete.

Con relación a la sección de transparencia activa, los contratos de prestación de servicios de personas que trabajan en gabinetes deberán incluir una breve descripción de las funciones asignadas y el gabinete en el que se desempeña de manera expresa.

Finalmente, la Dipres podrá autorizar la contratación de honorarios cuya renta bruta mensual sea mayor a los límites establecidos, previo a solicitud fundada de la respectiva autoridad.

Resultados

En relación con los asesores de ministros y subsecretarios en Chile, se presentan los siguientes resultados:

Tabla 4. Número de puestos de trabajo en gabinetes de ministerios y subsecretarías por calidad jurídica y sexo

Calidad Jurídica	Mujeres	Hombres	Total
Planta	66	66	132
Contrata	478	399	877
Honorarios	312	275	587
Total	856	740	1.596

Fuente: Elaboración propia.

Para el periodo estudiado, se observa un total de 1.596 registros de puestos de trabajo en gabinetes de ministerios y subsecretarías.

Al respecto, los gabinetes están compuestos por personas de ambos sexos en equilibrio, quienes se desempeñan en todas las calidades jurídicas, donde 2 de cada 3 son considerados funcionarios/as públicos/as, es decir, que lo hacen en calidad de planta o a contrata, mientras que el otro tercio sirve bajo la modalidad de honorarios.

La relación entre el estamento y el sexo de los puestos de trabajo se advierte en la Tabla 5.

Tabla 5. Número de puestos de trabajo por estamento y sexo

Estamento	Mujeres	Hombres	Total
Directivo	23	28	51
Profesional	331	266	597
Técnico	38	7	45
Administrativo	100	115	215
Auxiliar	6	14	20
Experto	24	18	42
Servicio Exterior	22	17	39
No aplica	312	275	587
Total	856	740	1.596

Fuente: Elaboración propia.

El estamento profesional representa el 37% de registros, mientras que el administrativo, que le sigue, un 13%. En paralelo, los

honorarios, que representan un tercio del total de los registros, no son considerados parte de un estamento específico, ya que constituyen una modalidad de contratación diferente.

En cinco de los ocho estamentos declarados por los servicios, donde se incluye al personal a honorarios, la participación de mujeres es mayor a la de hombres. Sin embargo, se evidencia una falta de representación en puestos de liderazgo ocupados por mujeres, existiendo una subrepresentación en puestos directivos.

La distribución de estamentos evidencia que, a pesar del cese de la autoridad, existe un grupo que permanece en el tiempo, el cual sostiene y brinda continuidad a la estructura del gabinete. Este grupo está compuesto por dos tipos de trabajadores: profesionales que se especializan en las tareas que ejecutan los gabinetes; y por estamentos técnicos, administrativos y auxiliares, quienes ejercen principalmente funciones administrativas y de soporte.

El análisis de la formación de las personas, de acuerdo con su calidad jurídica, se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. Nivel de estudios por calidad jurídica

Nivel de estudios	Plantas y Contratas	Honorarios	Total
Profesional	670	435	1.105
Educación Media	175	34	209
Técnico	112	52	164
Licenciatura	30	15	45
No indica	17	24	41
Superior incompleta	3	27	30
Educación Básica	2	-	2
Total	1.009	587	1.596

Fuente: Elaboración propia.

El 69% de los puestos de trabajo son desempeñados por personas con estudios superiores completos. Si se incorpora a quienes cuentan con licenciaturas, técnicos y estudios superiores incompletos —bachilleres, egresados y estudiantes universitarios—, se obtiene un 84%. Respecto de los honorarios, el 74% corresponde a profesionales, y el 90% cuenta con estudios superiores.

El tamaño de los gabinetes por sector, contando la cantidad total de puestos de trabajo que los componen, se desglosa en la Tabla 7.

Tabla 7. Cantidad de puestos de trabajo en gabinetes de ministerios y subsecretarías

Sector	Nº puestos de trabajo
Salud	209
Educación	199
Interior y Seguridad Pública	145
Bienes Nacionales	113
Desarrollo Social y Familia	88
Secretaría General de Gobierno	31
Defensa Nacional	56
Economía, Fomento y Turismo	46
Justicia y Derechos Humanos	90
Secretaría General de la Presidencia	42
Relaciones Exteriores	90
Transportes y Telecomunicaciones	56
Trabajo y Previsión Social	45
Culturas, Artes y Patrimonio	93
Hacienda	20
Obras Públicas	67
Vivienda y Urbanismo	45
Energía	24

Deporte	23
Minería	16
Agricultura	23
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	51
Medio Ambiente	13
Mujer y la Equidad de Género	11
Total	1.596

Fuente: Elaboración propia.

Salud, Educación, e Interior y Seguridad Pública concentran el 38% de los puestos de trabajo.

En promedio, los gabinetes de ministerios y subsecretarías del presidente Boric están integrados por 67 personas, aumentando el tamaño de sus predecesores.

Al comparar el tamaño de los gabinetes de ministerios y subsecretarías se observa una simetría en ambos tipos de organismo, lo que podría interpretarse como la búsqueda de equilibrio entre conducción política y lo operativo/funcional, para llevar a cabo el programa de gobierno.

Mientras que al revisar el lugar geográfico de desempeño de los puestos de trabajo, se aprecia que casi la totalidad de ellos (98%) tienen lugar en la Región Metropolitana. No obstante, se registran 32 plazas en distintas regiones del país, incluyendo 1 registro en el extranjero correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo anterior da cuenta y es un reflejo de los niveles de centralismo en Chile.

El análisis de las remuneraciones de este personal se presenta en la Tabla 8.

Tabla 8. Remuneraciones brutas de gabinetes de ministerios y subsecretarías por sector

Sector	Monto total (\$)
Salud	539.331.836
Educación	500.004.873
Interior y Seguridad Pública	478.081.832
Justicia y Derechos Humanos	307.388.428
Desarrollo Social y Familia	303.309.409
Bienes Nacionales	274.865.399
Culturas, Artes y Patrimonio	258.495.060
Relaciones Exteriores	245.357.056
Obras Públicas	185.892.245
Defensa Nacional	183.641.058
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	169.929.951
Vivienda y Urbanismo	156.880.862
Transportes y Telecomunicaciones	151.046.580
Secretaría General de la Presidencia	145.861.717
Trabajo y Previsión Social	122.978.208
Economía, Fomento y Turismo	114.733.514
Secretaría General de Gobierno	80.070.107
Energía	78.625.211
Agricultura	75.817.117
Hacienda	73.033.559
Deporte	70.111.516
Minería	53.745.904
Medio Ambiente	40.412.546
Mujer y la Equidad de Género	27.350.291
Total	4.636.964.279

Fuente: Elaboración propia.

Los sectores correspondientes a Salud, Educación e Interior y Seguridad Pública concentran el 32% del total de remuneraciones y honorarios brutos enterados a este personal. A su vez, si se consideran los tres sectores siguientes —Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo Social y Familia, y Bienes Nacionales— se advierte que seis sectores concentran más de la mitad del total de esas rentas.

Luego, en la parte baja de la Tabla 9 figuran los sectores de Minería, Medio Ambiente, y Mujer y Equidad de Género, evidenciando una correlación con los gabinetes con menor cantidad de puestos de trabajo.

Tabla 9. Promedio de remuneraciones brutas de gabinetes de ministerios y subsecretarías por sector

Sector	Promedio remuneraciones brutas (\$)
Hacienda	3.651.678
Vivienda y Urbanismo	3.486.241
Secretaría General de la Presidencia	3.472.898
Desarrollo Social y Familia	3.446.698
Justicia y Derechos Humanos	3.415.427
Minería	3.359.119
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	3.331.960
Interior y Seguridad Pública	3.297.116
Agricultura	3.296.396
Defensa Nacional	3.279.305
Energía	3.276.050
Medio Ambiente	3.108.657
Deporte	3.048.327
Culturas, Artes y Patrimonio	2.779.517
Obras Públicas	2.774.511
Relaciones Exteriores	2.756.821
Trabajo y Previsión Social	2.732.849
Transportes y Telecomunicaciones	2.697.260
Secretaría General de Gobierno	2.582.907
Salud	2.580.535
Educación	2.512.587
Economía, Fomento y Turismo	2.494.207
Mujer y la Equidad de Género	2.486.390
Bienes Nacionales	2.432.437
Total	3.012.496

Fuente: Elaboración propia.

Respecto del promedio de rentas brutas, se observa que en 13 de los 24 sectores se perciben, en promedio, montos sobre los \$3.000.000 mensuales. Asimismo, es posible advertir que la diferencia entre el promedio superior e inferior —Hacienda y Bienes Nacionales, respectivamente— es de casi \$1.200.000.

Se comparan los promedios de remuneraciones brutas con los honorarios brutos por cada sector de gobierno (Tabla 10).

Tabla 10. Diferencias en el promedio de remuneraciones y honorarios brutos por sector

Sector	Promedio Remuneraciones brutas (\$)	Promedio Honorarios brutos (\$)	Diferencias (\$)
Agricultura	4.318.315	2.751.373	1.566.941
Bienes Nacionales	2.265.978	2.649.853	-383.874
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	3.379.700	3.158.359	221.341
Culturas, Artes y Patrimonio	2.799.878	2.705.199	94.679
Defensa Nacional	3.524.745	2.761.152	763.593
Deporte	4.086.733	2.380.780	1.705.953
Desarrollo Social y Familia	3.674.316	2.338.958	1.335.357
Economía, Fomento y Turismo	2.509.024	2.487.037	21.987
Educación	2.360.417	2.799.284	-438.867
Energía	3.259.499	3.458.121	-198.622
Hacienda	3.828.078	3.324.077	504.001
Interior y Seguridad Pública	3.403.897	3.188.852	215.045
Justicia y Derechos Humanos	3.620.193	2.468.386	1.151.806
Medio Ambiente	3.032.794	3.361.536	-328.742
Minería	3.809.934	2.367.325	1.442.609
Mujer y la Equidad de Género	2.393.145	2.735.043	-341.897
Obras Públicas	2.703.990	2.861.487	-157.497
Relaciones Exteriores	2.806.845	2.170.824	636.021
Salud	3.001.567	2.065.443	936.123
Secretaría General de Gobierno	2.691.624	2.450.893	240.730
Secretaría General de la Presidencia	3.907.400	2.994.946	912.453
Trabajo y Previsión Social	2.438.330	2.990.554	-552.224

Transportes y Telecomunicaciones	2.239.934	3.459.472	-1.219.538
Vivienda y Urbanismo	3.720.549	3.330.036	390.513
Total	3.157.370	2.802.458	354.912

Fuente: Elaboración propia.

Lo primero que se advierte es que el promedio de las rentas que percibe el personal de planta y a contrata supera en casi \$350.000 al promedio de honorarios.

De los 24 sectores de gobierno, en un tercio de ellos el promedio de los honorarios brutos supera al promedio de las rentas que percibe el personal de planta y a contrata. Las diferencias más cuantiosas se aprecian en Transportes y Telecomunicaciones, bordeando el \$1.200.000. En las demás áreas las diferencias oscilan entre \$150.000 y \$550.000.

Por su parte, en el grupo donde el promedio de ingresos de los funcionarios supera al de los honorarios, las diferencias son muy disímiles. En Deporte, los funcionarios ganan en promedio, \$1.700.000 más que los honorarios, mientras que, en Agricultura, Minería, Desarrollo Social y Familia y Justicia y Derechos Humanos, las diferencias varían entre \$1.150.000 y \$1.550.000.

Por último, se advierte que en apenas dos sectores —Cultura, Artes y Patrimonio, y Economía, Fomento y Turismo—, las diferencias son menores a \$100.000, lo que los hace casi equivalentes.

En relación con la cantidad de personas que se desempeñan en los diferentes gabinetes, los más numerosos, y también los más onerosos en términos totales, corresponden a los sectores de Salud, Interior y Seguridad Pública y Educación, representando el 35% del total de puestos de trabajo. Coincide en que todos son ministerios de alta connotación social. Por una parte, en Chile, Interior es el órgano que lidera la articulación política del gobierno, sin perjuicio del rol que desarrolla el comité político de ministros en esta materia. Y por otra, Salud y Educación son dos sectores muy importantes para la población

y que históricamente han sido muy demandados. Cada uno en su rol, tiene la responsabilidad sobre el sistema público de salud y educación, respectivamente, y de formular e implementar las políticas públicas que resuelvan las problemáticas que exige la población. Además, ambas áreas presentan estructuras burocráticas complejas y altamente organizadas, que emplean a una gran cantidad de personas y gestionan, igualmente, una gran cantidad de recursos.

Lo que sí es posible reconocer, es que los cargos con mejores niveles de ingresos no necesariamente se encuentran en los ministerios más políticos.

El análisis de los cargos declarados en los sitios de transparencia activa de cada servicio, se establecen en la Tabla 11.

Tabla 11. Promedio de remuneraciones brutas por cargo

Cargo	Promedio Rem. Bruta (\$)
Jefe Jurídico	6.152.965
Jefe de Gabinete	5.635.257
Jefe de Asesores	4.967.372
Auditor	4.652.241
Asesor Jurídico	4.076.211
Jefe de Comunicaciones	4.036.188
Jefe de Auditoría	3.966.476
Encargado	3.962.237
Jefe de Control de Gestión	3.813.817
Asesor	3.712.316
Asesor de Comunicaciones	3.477.730
Asesor Experto	3.406.321
Jefe Asuntos Internacionales	3.399.852
Embajador	3.323.466
Jefe Administrativo	3.270.931
Profesional	3.122.068
Coordinador	2.961.678

Asesor a Honorarios	2.717.622
Fotógrafo	2.698.568
Analista	2.531.964
Secretario	2.358.193
Asistente	2.328.871
Conductor	1.453.580
Técnico	1.323.552
Estafeta	1.250.543
Administrativo	1.222.455
Cocinero/Repostero	1.044.993
Auxiliar	994.341
Total	2.907.188

Fuente: Elaboración propia.

Las rentas más altas se concentran en diversas jefaturas, destacando los jefes jurídicos, de gabinete, de asesores, de comunicaciones, auditor, y asesor jurídico, todos con rentas promedios superiores a los \$4.000.000.

Luego, en un segundo grupo, es posible identificar a algunas otras jefaturas y distintos grupos de profesionales que perciben rentas promedio que varían entre los \$2.000.000 y \$4.000.000.

Es posible reconocer un grupo cuyas rentas son menores a \$1.5000.000, compuesto por técnicos, administrativos y auxiliares.

Resalta del estudio que la relación de cargos y remuneraciones brutas para los/as funcionarios/as públicos/as está estrechamente vinculada a la clasificación por estamentos, siendo fácilmente identificable los grupos de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares junto a sus correspondientes niveles de renta.

Cumplimiento del Instructivo Presidencial

En relación con las instrucciones del Pdte. Gabriel Boric, —en que instruye, entre otras cosas, que la contratación a honorarios deberá sujetarse estrictamente a los montos máximos señalados, agregando,

además, que los topes estarán determinados en función del nivel académico y de los años de experiencia laboral de la persona a contratar—, se advierten algunas excepciones (8 casos) donde no se cumple con el monto máximo dado por el instructivo, pero son muy pocas en relación con el total de servidores que se desempeñan en esa modalidad como para sostener que hay un incumplimiento. Ahora bien, es menester aclarar que no es posible determinar cabalmente el cumplimiento de este documento, toda vez que conjuga nivel académico y años de experiencia laboral, aspectos que no son posibles de determinar a partir de la información publicada en los portales de transparencia activa de los servicios. Además, tampoco se tuvieron a la vista las excepciones autorizadas por Dipres que permiten la contratación de honorarios cuya renta mensual sea superior a los límites señalados en la instrucción.

Finalmente, sobre este punto es necesario precisar que el análisis de información sólo considera al personal a honorarios que declara desempeño en los gabinetes, por lo que podría haber otros contratados a honorarios en otras dependencias del servicio, que escapen a la instrucción y que no hayan sido identificados debido a la metodología empleada.

Funciones y Tareas que Realizan los Gabinetes Ministeriales y de Subsecretarías

Sobre las funciones y tareas que realizan los equipos de asesores de los gabinetes ministeriales y de subsecretarías del gobierno del presidente Gabriel Boric (Tabla 12), es posible señalar que, de un total de los 63 servicios observados, 30 declaran formalmente sus funciones y tareas encomendadas, lo que representa menos de la mitad.

Tabla 12. Funciones de los gabinetes agrupadas y cantidad de servicios que las declaran

Función declarada	N° servicios que declaran la función	Principales hallazgos
		Declarada por todos los servicios.
Apoyo a funciones del servicio y la autoridad	30	Disponer de los recursos necesarios para la realización de las tareas encomendadas a las divisiones, departamentos y unidades en general.
		Función de asesoría directa a la autoridad.
Coordinación interna del servicio	25	Coordinar actividades o funciones que la autoridad instruya hacia las distintas dependencias.
		Coordinación de las diversas áreas asesoras de la autoridad.
Auditoría y control interno	11	Tareas de supervigilancia de las labores de las demás dependencias del servicio, mediante la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de auditoría.
Relaciones interinstitucionales	11	Conducción de las relaciones del servicio y de la autoridad para con los servicios dependientes, así como con otros órganos con los que se relaciona.
		En algunos casos considera la conducción de las relaciones internacionales que pueda tener el servicio.
Gestión de agenda	8	Manejo de los asuntos, compromisos y/o quehaceres de la autoridad a la que sirve el gabinete.
		Radicada en unidades especializadas.
Gestión de comunicaciones	7	Estrategia de comunicación de la autoridad a nivel externo e interno.
		Conducción de las relaciones públicas del jefe de servicio y la relación con actores relevantes en el sistema político.
		Incluye el manejo de la imagen de la autoridad y las redes sociales del servicio.
Planificación estratégica y/o control de gestión	7	Desarrollo de la estrategia institucional del servicio, la definición de su quehacer y los objetivos que declara para cumplir su misión.
Otras	6	Los gabinetes deberán cumplir con todas las demás funciones que les encomiende la autoridad.
Gestión de información sensible	4	Manejo de información sensible que es fundamental para los fines del servicio y su correcto funcionamiento.

Apoyo administrativo	3	Disposición de labores de secretaría y gestión documental que ayudan al correcto funcionamiento del servicio, mediante la gestión de los recursos físicos.
Control presupuestario del servicio	3	Control que ejerce la autoridad sobre el proceso presupuestario del servicio ya que el gabinete pre aprueba el presupuesto anual, y asesora a la autoridad respecto de los ítems de ingresos y gastos y la inversión de fondos.
Transparencia	3	Cumplimiento de las obligaciones que impone la aplicación de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.
Atención de usuarios	3	Administrar los canales de atención de público, y gestionar los requerimientos y consultas que las personas u organizaciones interesadas realizan al servicio.
Asesoría jurídica	2	Asesorar a la autoridad en las materias jurídicas sometidas a su conocimiento, la elaboración de diversos actos administrativos, manejo de la agenda legislativa y la tutela técnica y coordinación de las demás unidades jurídicas dependientes del servicio, incluyendo la relación con otros como la Contraloría General de la República.

Fuente: Elaboración propia.

Las funciones que declaran los servicios para sus gabinetes son diversas y abarcan distintas áreas, siendo la más relevante y transversal el apoyo directo al quehacer de la autoridad, mediante la coordinación interna de las divisiones y las unidades operativas, la ejecución de labores de control interno y supervisión, y la gestión de las comunicaciones, imagen y agenda de la autoridad. Sin embargo, también se reconocen otras labores importantes, como dirigir las relaciones con otras autoridades e instituciones, sean nacionales o internacionales, elaborar, implementar y evaluar el plan estratégico del servicio, atender los requerimientos de transparencia que se soliciten, asesorar jurídicamente a la autoridad, coordinar la atención de usuarios, entre otras.

Conclusiones

Esta investigación ha buscado avanzar en conocer de manera exploratoria la configuración de equipos de asesores de ministros y subsecretarios durante el gobierno de Gabriel Boric, a partir de un diseño de investigación que analiza descriptivamente al personal que los compone y las funciones que realizan.

Estos equipos cuentan con una participación equilibrada de mujeres y hombres, no obstante, se constata que las primeras están subrepresentadas en cargos directivos. También se acredita que dos tercios son plantas y contratas y que los demás son honorarios. En este sentido, no es correcto el juicio que todos son designados discrecionalmente, ya que es posible que gran parte de estos servidores y servidoras sean funcionarios/as de carrera, y que, en el caso de los honorarios, presten servicios de forma permanente durante años.

Con relación a la formación de este personal, tres cuartos de los puestos de trabajo son desempeñados por profesionales o personas que tienen a su haber estudios superiores de algún tipo, lo que Joignant (2011) sugiere como un capital de la élite burocrática y desmitifica, en parte, que no tengan preparación académica.

En la composición de los equipos de asesores y asesoras, se presume que las autoridades, en función del criterio de confianza política, nombran a los/las funcionarios/as que colaborarán con ellos directamente. Este tipo de designaciones realizadas bajo el criterio de confianza política es el ejemplo más claro de politización funcional, puesto que, los gabinetes son órganos políticos por excelencia, que se colocan fuera de la jerarquía administrativa, en un plano horizontal, y son ocupados por cuadros funcionarios de confianza.

No obstante, es posible reconocer en estas estructuras a funcionarios/as públicos/as de carrera, lo que quiere decir que ingresaron por mecanismos conocidos y reglados, y no por una designación discrecional

de la autoridad; por lo tanto, se sostiene que los gabinetes tienen una composición mixta de trabajadores y trabajadoras.

Lo anterior evidencia que, a pesar del cese de la autoridad, existe un grupo que permanece en el tiempo, el cual sostiene y brinda continuidad a la estructura del gabinete y a la gobernanza institucional.

En cuanto a las rentas que perciben, no es posible reconocer un criterio o atributo que defina que un gabinete es más oneroso que otro *per se*. En este sentido, sería de interés estudiar si existe una relación entre los costos de los gabinetes y las áreas priorizadas por el programa de gobierno.

Respecto del instructivo presidencial que limita la contratación a honorarios en el sector público, en términos generales se cumple. Si bien, no es una institucionalización de estos equipos, se reconoce que este tipo de herramientas ha permitido regular ciertos aspectos del personal de confianza que asesora a autoridades, respondiendo, en parte, a la gestión de riesgos asociados y a una demanda ciudadana por mayor transparencia y mejor gestión por parte de las autoridades políticas.

Con relación a las funciones, se evidencia que los equipos de asesores cumplen diversos roles, no habiendo un estándar para ministerios y subsecretarías. Debido a que la organización interna es potestad de cada autoridad, las funciones van a depender de los intereses y necesidades de ésta.

Destaca que hay ministerios y subsecretarías que no tienen formalizadas estas estructuras ni declaradas sus funciones, lo cual es un riesgo que propicia la opacidad, que a su vez puede aumentar los niveles de discrecionalidad y una interferencia no legítima del ámbito de la política en el de la administración.

En base a la evidencia que surge del presente estudio, se recomienda dilucidar la denominada zona híbrida en la que se desempeñan los asesores de gobierno mediante la aplicación de reglas que los definan,

que establezcan sus mecanismos de ingreso y cese, que les confieran responsabilidad administrativa, que delimiten las prerrogativas con las que se desempeñan y que determinen las incompatibilidades a las que puedan estar sujetos. Además, se propone revisar los sistemas de retribución económica a través de los cuales estas personas son remuneradas. Si bien se reconoce un esfuerzo en hacer más eficiente, eficaz y transparente el uso de los recursos públicos, la modalidad de contratación a honorarios permite un espacio de arbitrariedad a la hora de determinar las rentas que percibirán estos servidores dado que las reglas son laxas. En este sentido, la propuesta se inclina por limitar esos espacios de discreción a través de la regulación, donde las excepciones sean realmente excepciones, y debidamente fundadas.

Además, y siguiendo lo estudiado recientemente en la materia, se hace necesario explorar cómo la administración pública chilena puede gestionar este tipo de personal. Lo cual tendría implicancias en futuras reformas al empleo público.

Finalmente, aparecen diversas áreas de interés para futuras investigaciones en la materia. Por ejemplo, estudiar los mecanismos de ingreso de los equipos de apoyo permitiría evaluar la discrecionalidad de los nombramientos y los niveles de influencia de los partidos políticos. Por su parte, analizar la composición mixta de los gabinetes -funcionarios de carrera y personal a honorarios-, investigando sus tiempos de desempeño y nivel de rotación laboral, información que es actualmente limitada, podría enriquecer el debate sobre empleo público. Por último, profundizar en las características y la incidencia de los asesores de autoridades permitiría realizar estudios comparados que aporten al conocimiento.

Referencias

- Aberbach, J. D. y Rockman, B. A. (1988). Image IV Revisited: Executive and Political Roles. *Governance*, 1(1), 1-25. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1988.tb00057.x>
- Albareda, A., Saz-Carranza, A., Van Acoleyen, M. y Coen, D. (2023). Lobbying the executive branch: Unpacking access to political heads, political advisers, and civil servants. *Business and Politics*, 25, 1-16. <https://doi.org/10.1017/bap.2022.22>
- Arana, I. (2012). ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 50(2), 33-61.
- Arana, I. (2023). The Inner Circle of Presidents. *Estudios Internacionales*, 206, 81-109.
- Araya, J. (2016). La Burocracia Como Élite: El Eslabón Perdido En Los Estudios Sobre Elites Gubernamentales En Chile. *Revista de Gestión Pública*, V(2), 252-282. <https://doi.org/10.22370/rgp.2016.5.2.2222>
- Banco Mundial. (2025). *Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf>
- Cohen, N. y Sabah, Y. (2023). How the Permanent Senior Professional Staff Can Enable Policy Capacity in the Face of Political Instability: Insights from the Israeli Experience. *Public Performance & Management Review*, 46(4), 1001-1025. <https://doi.org/10.1080/15309576.2023.2190532>
- Cooper, C. (2015). Bureaucratic Identity and the Resistance of Politicization. *Administration & Society*, 1-23. <https://doi.org/10.1177/0095399715581046>
- Cooper, C. (2021). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 44, 564-577 <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1739074>
- Emery, Y., Giauque, D. y Rebmann, F. (2014). The slow transformation of Swiss federal administrative elites. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 687-708. <https://doi.org/10.1177/0020852314533452>
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. (2005). Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? *American Journal Of Political Science*, 49(4), 829-844. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>
- González-Bustamante, B. y Garrido-Vergara, L. (2018). Socialización, trayectorias y poscarrera de ministros en Chile, 1990-2010. *Política y Gobierno*, XXV(1), 31-64.
- Guo, S.Y. (2019). Political-Administrative Dichotomy: Its Sources, Logic and Debates. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 356-368. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.73030>
- Hustedt, T., Kolltveit, K. y Houlberg Salomonsen, H. (2017). Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight. *Public Administration*, 95, 299-311. <https://doi.org/10.1111/padm.12329>
- Inda, G. (2021). Itinerarios teóricos sobre burocracia y política: de la tensión weberiana a las soluciones de compromiso. *Desafíos*, 33(2), 1-33. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8553>
- Jofré, H. y Villar Mena, N. (2023). Integrantes del Centro de Gobierno en Chile: Trayectorias, Capitales y características (1990-2022). *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(40), 86-110. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.70221>
- Johansson, K.M. (2024). I am the gatekeeper: why and how ministerial media advisers have been empowered. *Frontiers in Political Science*, 6, 1-16. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1441629>

- Joignant, A. (2009).** *El estudio de las élites: Un estado del arte* (Documento de trabajo N°1). Serie de Políticas Públicas UDP.
- Joignant, A. (2011).** Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*, 49-76.
- Kim, H., Jung, H. y Kim, S. Y. (2021).** Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7), 1100-1123. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1883099>
- Lees-Marshment, J. (2025).** Professionalizing the management of political advisers. *Public Money & Management*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2540466>
- Ley 18.575 de 2001.** Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Organica Constitucional de Bases Generales de la Administracion del Estado.13 de diciembre de 2000.
- Olivares, A. (2023).** Ministros, Gabinetes y la Gestión de las Políticas Públicas. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(20), 6-9. <http://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.71387>
- Olivares, A., Baeza, J. y Dávila, M. (2015).** Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena pos 1990: un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación inter-partidaria. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 24, 7-32. <https://doi.org/10.14409/da.v0i24.4808>
- Ossandón, J. y Espinoza, N. (22 de agosto, 2022).** No solo Monsalve: 67 solicitudes para fichar funcionarios con "exención" de límites de remuneración. *Biobío Chile*. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2022/08/22/no-solo-monsalve-67-solicitudes-para-fichar-funcionarios-con-exencion-de-limites-de-remuneracion.shtml>
- Overeem, P. (2005).** The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029490>
- Parrado, S. (1996).** *Las Élites de la Administración Estatal (1982-1991): Estudio General y Pautas de Reclutamiento*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Peters, G. (1995).** *La Política de la burocracia* (4ta Edición.) Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. y Pierre, J. (2004).** Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control. *Routledge*.
- Presidencia. (2022).** *Instructivo sobre buen uso de los recursos fiscales* (Oficio N° 004). <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-25616.html>
- Román, L. (1995).** Política, Administración y Secretarios de Estado. *Dereito*, IV(1), 119-130.
- Román, L. (1997).** Política y Administración: Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 115-135.
- Román, L. (2010).** La politización de la administración pública: el concepto y su aplicación en el caso de la administración general del Estado. *La administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar (pp. 837-859). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rouban, L. (2007).** Public Management And Politics: Senior Bureaucrats In France. *Public Administration*, 85(2), 473-501. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00644.x>
- Shaw, R. y Eichbaum, C. (2020).** Bubbling up or cascading down? Public servants, political advisers and politicization. *Public Administration*, 98(4), 840-855. <https://doi.org/10.1111/padm.12659>
- Spicer, Z. y Chatha, M. (2024).** Moving On, But Where? A Snapshot of Ontario Ministerial Staff Career Trajectories. *Canadian Public Administration*, 67, 407-419. <https://doi.org/10.1111/capa.12578>
- Staronova, K. y Rybař, M. (2023).** Comparing Ministerial Advisers Across Politicization Settings: Still Hiding in the Shadows?. *Governance*, 37(18), <https://doi.org/10.1111/gove.12760>

Taflaga, M. y Kerby, M. (2019). Who Does What Work in a Ministerial Office: Politically Appointed Staff and the Descriptive Representation of Women in Australian Political Offices, 1979–2010. *Political Studies*, 68(2), 463–485. <https://doi.org/10.1177/0032321719853459>

Weber, M. (1922). Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Wilson, W. (1887). El estudio de la Administración en *Clásicos de la AP. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rompiendo el techo de cristal, incremento de mujeres en puestos de Alta Dirección Pública en Chile: 2022-2024

Danae Mlynarz Puig

Dirección Nacional Servicio Civil de Chile
dmlynarz@serviciocivil.cl
<https://orcid.org/0009-0001-7126-7154>

Resumen

El artículo analiza el incremento de la participación femenina en la Alta Dirección Pública (ADP) de Chile durante el período 2022-2024, destacando la importancia de la equidad de género para la modernización del Estado. Se presenta una caracterización exhaustiva del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), incluyendo su marco legal, sus principios de mérito y transparencia, y los actores clave involucrados en los procesos de selección. La fuente detalla las diversas barreras que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral, como el “Techo de Cristal” y el “Precipicio de Cristal”, e ilustra las acciones estratégicas implementadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil para fomentar la postulación y nombramiento de mujeres. Finalmente, el artículo muestra los resultados concretos obtenidos, logrando un récord histórico de nombramientos femeninos en cargos de liderazgo, con el objetivo de consolidar la sostenibilidad de estos avances.

Palabras Clave: Servicio Civil, Alta Dirección Pública, Modernización del Estado, mujeres, mérito.



Fecha recepción: 25-07-2025

Fecha aceptación: 20-11-2025

Breaking the glass ceiling: Increase in women in senior public management positions in Chile: 2022-2024

Abstract

This article analyzes the increased participation of women in Chile's Senior Public Management System (SPM) during the period 2022-2024, highlighting the importance of gender equality for the modernization of the State. It presents a comprehensive characterization of the SPM System, including its legal framework, its principles of merit and transparency, and the key actors involved in the selection processes. The source details the various barriers women face in the workplace, such as the "Glass Ceiling" and the "Glass Cliff," and illustrates the strategic actions implemented by the National Civil Service Directorate to promote the application and appointment of women. Finally, the article presents the concrete results achieved, reaching a historic record of female appointments to leadership positions, with the aim of consolidating the sustainability of these advances.

Keywords: Civil Service, Senior Public Management, State Modernization, women, merit.

Cómo citar este artículo

Mlynarz Puig, D. (2025). Rompiendo el techo de cristal, incremento de mujeres en puestos de Alta Dirección Pública en Chile: 2022-2024. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 84-111. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80016>

Introducción

El año 2003 luego de una crisis política conocida como el caso “MOP Gate”, se publica la ley N° 19.882, que regula la nueva política de personas en el Estado, crea el Servicio Civil y establece el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Este Sistema ha sido un modelo de Modernización del Estado en Chile que ha establecido el mérito como elemento central en la selección de personas para cargos de alta responsabilidad, con el fin de incorporar a personas que cuenten con las mejores trayectorias laborales, conocimientos y habilidades, es decir, idóneas y capacitadas para implementar políticas públicas a través de los Servicios Públicos que favorezcan el bienestar de la ciudadanía.

De esta forma, los cargos de Alta Dirección Pública dentro del Estado ingresan a un proceso de selección cuyo modelo sustentado en el mérito ha cumplido 22 años de implementación y de perfeccionamiento. Lo que ha permitido que Chile sea reconocido a nivel internacional como líder dentro de los Servicios Civiles de América Latina (Corrales, 2024).

Desde la creación de la Alta Dirección Pública, ha sobrevivido a distintos escenarios políticos, económicos, sociales y de expectativas ciudadanas; este sistema ha ido obteniendo legitimidad política, lo que ha implicado un aumento progresivo de los cargos que se seleccionan a través de este mecanismo, incorporándose no sólo puestos del gobierno central, sino también de directorios de empresas públicas, consejos consultivos y cargos de gobiernos regionales y gobiernos locales. A la par, ha implicado dar cuenta —de manera más abierta, transparente y proactiva— a la ciudadanía de la forma en la cual se realiza el proceso de selección.

Su cobertura se ha extendido ampliando sus alcances, pasando de participar en la selección de 688 cargos en 2004 a 4.536 en 2013 a hacerlo en 5.362 cargos en 2024 (Consejo de Alta Dirección Pública

[CADP], 2025). Se perfeccionó, principalmente en virtud de la Ley 20.955/2016, que introdujo varias mejoras, las cuales dieron como resultado los siguientes logros: 1) fortalecieron la legitimidad del sistema (al eliminar la figura de los transitorios y provisionales, favorecer la postulación de los/as funcionarios/as de planta y restringir las convocatorias cerca del final del gobierno); 2) optimizaron el funcionamiento de los procesos de reclutamiento y selección (al dotar de vigencia a los perfiles de cargos anteriores que no hubieren sufrido cambios e introducir el mecanismo de gestión de candidatos/as); 3) restringieron las solicitudes de renuncia de funcionarios de la Alta Dirección Pública (ADP) de segundo nivel jerárquico (al exigir que en los primeros seis meses de un nuevo período de gobierno las solicitudes de renuncia se fundamenten e informen ante el Consejo de Alta Dirección Pública y 4) reforzaron la competencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), en cuanto al acompañamiento y el desarrollo de la ADP (Corrales, 2024).

En el presente artículo se analiza el principal logro del Sistema de Alta Dirección Pública durante el gobierno del Pdte. Gabriel Boric Font; el incremento del número de mujeres nombradas en cargos de Alta Dirección Pública en Chile con el objetivo de una mayor equidad en el rol directivo en el Estado en Chile, para lo cual se revisará un breve marco teórico sobre equidad de género en el empleo y la Alta Dirección, se caracterizará al sistema de Alta Dirección Público chileno, enfatizando en el rol que desempeñan los actores y las etapas del proceso de selección para luego exponer los énfasis gubernamentales para DNSC durante el periodo, los cambios implementados y los resultados obtenidos. Este artículo no tiene como objetivo resumir el resultado de una investigación académica, sino que evidenciar el resultado del perfeccionamiento de una política pública, revelando las hipótesis con las cuales se trabajó, los cambios implementados, líneas de base y resultados concretos. A través de este artículo se releva que

fue posible modificar una tendencia de 20 años, en el cual la representación femenina estaba alrededor de 30%. Este cambio se logró mediante la voluntad política y un trabajo técnico.

Equidad de Género en el Trabajo y en la Alta Dirección Pública

La igualdad de género es un imperativo fundamental de derechos humanos y un valor central para el desarrollo cultural, económico, social y político de los países. La diversidad de género en las organizaciones no solo es un principio ético, sino que también como lo evidencian los diversos estudios, impulsa la creación de puestos de trabajo, aumenta la productividad, y se asocia positivamente con la innovación y los resultados operacionales. Las empresas con una mayor presencia femenina en su administración, han demostrado generar una mayor utilidad en productos innovadores.

La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres posibilita la plena incorporación de las mujeres en los ámbitos social, político y económico, contribuyendo a mejorar el desempeño de las organizaciones y las economías, al rentabilizar la utilización máxima de las inteligencias, capacidades, habilidades y destrezas existentes en la sociedad (Naranjo et al., 2022).

La igualdad de género en todos los espacios y en particular en el trabajo, se encuentra reconocida en una serie de tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Chile conforme la legislación vigente y sus disposiciones son vinculantes y obligatorias. Entre los Tratados internacionales en materia de igualdad de género, se encuentra la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas reconocida internacionalmente como CEDAW, que fue adoptada en 1979 y que actualmente es la principal fuente normativa internacional en estas materias. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Convención Belem do Pará) fue adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994 (Guerra et al., 2020). También existen una serie de Convenios OIT sobre igualdad de género en el trabajo y por supuesto normativa nacional que ha asumido la materia tanto en derechos como en salarios buscando la no discriminación de género y el derecho al trabajo decente para las mujeres (Guerra et al., 2020).

El sector público debe actuar como un referente para el cierre de la brecha de género, dado que la presencia efectiva de mujeres puede crear un “efecto demostrativo para otros sectores de la economía” (Naranjo et al., 2022, p.43).

La Participación Laboral Femenina a nivel general en Chile ha estado en torno al 49%, cifra significativamente inferior al 71% de los hombres. Esta tasa se encuentra por debajo de la participación femenina en los países desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (alrededor del 61%) y bajo del promedio de América Latina (cerca del 55%) (Guerra et al., 2020).

Las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en cargos de toma de decisiones de las empresas y en los cargos ejecutivos. Inclusive en aquellas empresas sujetas a la norma 386¹, la presencia femenina en puestos de alta responsabilidad es del 13%, y el 22% de estas empresas carece de mujeres en cargos gerenciales² (Guerra et al., 2020). Se observa una baja participación femenina en rubros tradicionalmente masculinos, como Consumo, Energía, *Commodities* (productos transables), Industria y Construcción, áreas en que la participación femenina total

1 Emitida por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) de Chile, se refiere a las normas de carácter general sobre gobierno corporativo y responsabilidad social y desarrollo sostenible que deben cumplir las sociedades anónimas abiertas. Esta norma, junto con la Norma 385, establece requisitos para la divulgación de información sobre prácticas de gobierno corporativo y sostenibilidad en las memorias anuales de las empresas.

2 Según datos del Estudio Impulsa “Participación de Mujeres en gerencias de primera línea en las grandes empresas de Chile” realizado en 2018 por la Fundación ChileMujeres, PwC Chile y Diario Pulso, en base a la Norma 386 de la Comisión para el Mercado financiero.

es inferior al 25%. En contraste, en rubros asociados a estereotipos femeninos, como Bancos e Instituciones Financieras, Retail, Telefonía y Transporte, la participación femenina es mayor (Guerra et al., 2020).

En América Latina y el Caribe, en el sector público las mujeres representan el 52% de la fuerza laboral, superando su presencia en el sector privado que se encuentra en 40% y en que ocupan el 41% de los cargos directivos. Sin embargo, se constata que su presencia es limitada en los niveles más altos de toma de decisiones. En 15 países de la región, las mujeres ocupan solo el 23.6% de los puestos de nivel 1 (equivalente al cargo de ministro/a), en comparación con el 44.2% en puestos de nivel 4 (equivalente al cargo de director/a) (Naranjo et al., 2022).

La participación de mujeres en puestos de decisión pública es fundamental por múltiples razones que van más allá de la mera igualdad. Naranjo et. (2022) señalan que entre esos motivos se encuentran:

Beneficios económicos y sociales: Existe evidencia comprobable que correlaciona de forma positiva un mayor número de mujeres en puestos de decisión públicos con un mayor crecimiento económico, mayor igualdad de género, mayor gasto social en salud, educación y protección ambiental.

Mejora del desempeño organizacional y reducción de la corrupción: La presencia de mujeres en cargos de liderazgo incide de forma positiva en el desempeño de las organizaciones públicas y en la mengua de los niveles de corrupción.

Diversidad de perspectivas en políticas públicas: Las mujeres en cargos de liderazgo visibilizan experiencias, prioridades, intereses y perspectivas distintas respecto a las de sus contrapartes masculinos. Esto enriquece el diseño y la implementación de políticas y programas públicos, permitiendo así comprender particularidades de género para mejorar el uso de servicios y así diseñar rutas adaptadas para estas singularidades.

Burocracias representativas: Las administraciones públicas deben representar la configuración de la población a la que sirven para ser legítimas y efectivas. Esto implica pasar de burocracias «pasivas» (que solo reflejan demográficamente a la sociedad) a «activas» (que además influyen en políticas que benefician a esos grupos sociales). Para que la representación numérica se traduzca en una representación activa, es crucial que las mujeres tengan una influencia significativa en los puestos de liderazgo.

Todos estos aspectos positivos en la incorporación de mujeres en la Alta Dirección Pública fueron considerados en las reflexiones del Consejo de Alta Dirección Pública y de la Dirección Nacional del Servicio Civil para introducir los cambios necesarios para avanzar en equidad.

La discriminación de género en el ámbito del empleo es multidimensional y afecta la trayectoria profesional de las mujeres. Se manifiesta a través de diversas barreras, muchas de ellas implícitas. A lo largo de las últimas décadas, en distintas disciplinas, se ha desarrollado un extenso cuerpo de investigación que busca entender las razones por las cuales sigue existiendo discriminación de género en el mercado laboral a nivel mundial. Esta discriminación es multidimensional y ocurre a lo largo de la trayectoria profesional de las mujeres y tiene impacto en distintos indicadores tales como las brechas salariales entre hombres y mujeres, y menor representatividad de mujeres en cargos directivos o de liderazgo, entre otros. Algunos de estos fenómenos son:

Techo de Cristal (*Glass Ceiling*): Se caracterizan por ser obstáculos sutiles pero persistentes (acciones y disposiciones explícitas o inconscientes) que restringen el acceso de mujeres altamente preparadas a posiciones de mayor liderazgo. Esto se manifiesta en Chile en la menor participación femenina en el primer nivel jerárquico del SADP. Entre los factores que aumentan el techo de cristal se encuentran los

estereotipos sociales de género, periodos de ausencia laboral por maternidad y responsabilidades familiares, o jornadas de trabajo más cortas.

Auto-imposición de techo de cristal: Las mujeres a menudo se autoexigen en exceso, esperando cumplir todos los requisitos (o más) incluso antes de realizar la postulación a un cargo directivo, lo que limita su propia disposición de asumir riesgos.

Precipicio de cristal (*Glass Cliff*): Se refiere a la tendencia de que las mujeres sean nombradas o acepten cargos de liderazgo que son más riesgosos o asuman responsabilidades en situaciones de crisis institucional, lo que aumenta su probabilidad de fracaso y refuerza estereotipos negativos sobre sus capacidades de liderazgo.

Muralla de cristal o segregación horizontal (*Glass Wall*): Es el prejuicio que asocia ciertos sectores o tipos de cargos a un género específico, limitando el ingreso de mujeres altamente competentes a sectores “masculinizados”. En Chile, esto se observa en la menor presencia de mujeres en sectores como Aeronáutica, Energía e Hidráulica, y mayor presencia en Educación y Salud.

El “efecto de la abeja reina” (también conocido como *queen bee effect*): Es un fenómeno que propone que las mujeres en cargos de liderazgo al interior de las organizaciones dominadas por hombres tienden a distanciarse de las mujeres más jóvenes y con cargos inferiores. Este comportamiento no se considera una causa de la desigualdad de género, sino más bien una consecuencia de la discriminación de género que experimentan las mujeres en posiciones directivas en su entorno laboral. La hipótesis sugiere que para adaptarse y evitar ser discriminadas por los hombres en su entorno laboral, las mujeres en altos cargos directivos en organizaciones con una mayoría de hombres en puestos similares deben asumir características más masculinizadas. Esto las lleva, en consecuencia, a distanciarse de otras mujeres en cargos de menor jerarquía.

Regímenes de desigualdad: Es un enfoque más amplio que considera la creación continua de desigualdades organizacionales a través de prácticas y procesos que incorporan otras variables como etnia o clase socioeconómica, resultando en que los puestos directivos sean típicamente ocupados por “hombres blancos de clase alta”. Esto incluye la valoración excesiva del tiempo dedicado al trabajo o la disponibilidad permanente, lo que impone una barrera adicional a las mujeres que asumen mayores responsabilidades de cuidado.

Sexismo benevolente: Se manifiesta en un trato “cuidadoso” hacia las mujeres, ofreciéndoles menos oportunidades de desarrollo o menos desafiantes que a los hombres.

Síndrome de la impostora: Percepción individual de no ser digna de elogios o reconocimiento por los propios logros, lo que lleva a las mujeres a subestimar sus competencias y a arriesgarse menos a postular a cargos directivos.

Heurísticos y sesgos de procesamiento de información: Los/as evaluadores/as pueden recurrir a procesos mentales simplificados que, aunque adaptativos, pueden generar distorsiones y errores en la toma de decisiones, afectando negativamente a las mujeres. Por ejemplo, el heurístico de representatividad puede llevar a asumir que un hombre es más competente en ciertas profesiones que una mujer (Canales et al., 2024; González Soto, 2021; Guerra et al., 2020; Naranjo et al., 2022).

A través de entrevistas realizadas por el equipo del Servicio Civil a Altas Directivas Públicas, se evidenciaron varios de estos fenómenos en sus propias experiencias de vida las que fueron consideradas al momento de diseñar la estrategia desplegada para aumentar el número de mujeres en Alta Dirección en Chile.

Caracterización del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (SADP)

El Sistema de Alta Dirección Pública, sus Valores y Principios

El Sistema de Alta Dirección Pública fue concebido como un modelo mixto, denominado de mérito y confianza, dado que su sistema de selección privilegia el mérito como requisito básico para ocupar cargos en el Estado; sin embargo, incorpora el componente de confianza para el nombramiento y la desvinculación de la personas de su cargo. Este mecanismo es el que ha permitido avanzar, crecer y generar confianzas en un entorno socio político que se ha caracterizado en los últimos veinte años por la alternancia en el poder de gobiernos de cuatro años, en que se ha mantenido la mirada técnica de procesos que requiere atraer a los mejores talentos al Estado.

En este sentido, el objetivo del Sistema de Alta Dirección es dotar al Estado de directivos y directivas idóneos, con capacidad de gestión y de liderazgo, de manera que las políticas públicas se ejecuten de forma eficaz y eficiente. Esto se realiza a través de concursos públicos y transparentes, lo que es ejecutado a través de la Subdirección de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile.

Este sistema se basa en valores y principios como la participación igualitaria, principio de no discriminación y el de confidencialidad, todas las personas ingresan en las mismas condiciones, los resultados son entregados de manera “ciega³” resguardando así la identidad de quien postula, para que no se de cabida a espacios de discriminación como lo pueden ser el sexo, género, afiliación política, edad, etnia, situación de discapacidad, entre otras.

También se consideran la transparencia y legalidad. Es un proceso transparente, dado que se le informa a la persona postulante su avance en cada fase del proceso de selección a través de su página de

3 Sin nombres de los y las postulantes.

postulación; esto permite que, si una persona no se encuentra conforme con su resultado, pueda solicitar mayor detalle del mismo. De forma paralela, a través de la página web se va informando el estado de cada convocatoria, con el fin de que la ciudadanía conozca la etapa de cada proceso de selección. Adicionalmente, existe el período de “reclamación”, en que al finalizar cada proceso de selección, quienes han postulado y consideran que han sido afectados por algún vicio o irregularidad que impacte su participación igualitaria, podrá apelar al Consejo de Alta Dirección Pública, quien determinará si acoger o desestimar el reclamo.

Finalmente, el valor del mérito, por cuanto el modelo contiene un proceso que es estructurado, con metodologías definidas para este fin y que se aplica a todos quienes postulan por igual (Rivera, 2024).

Actores del Sistema de Alta Dirección Pública

En el desarrollo de la función que le corresponde realizar, el Sistema de Alta Dirección Pública incorpora la participación del Estado a través del Consejo de Alta Dirección Pública así como los representantes de cada servicio o ministerio, también incorpora por ley a empresas privadas expertas en procesos de selección y reclutamiento de personas, encargadas de la evaluación de los postulantes. Los principales actores del proceso son:

1. Consejo de Alta Dirección Pública (CADP): Es un cuerpo colegiado, autónomo y responsable de garantizar el buen funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Está compuesto por cinco integrantes: el Director/a Nacional del Servicio Civil, quien lo preside y cuatro Consejeros/as. Los/as Consejeros/as son personas con reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personas y/o por sus dominios en políticas públicas, son designados por el Presidente de la República, con acuerdo de los Senadores en ejercicio y sus nombramientos se extienden por un períodos de seis

años. Entre sus funciones se encuentra el conducir y regular los procesos de selección para cargos de I nivel o jefes superiores de servicios. Además, le corresponde analizar y aprobar los perfiles de selección y proponer al Presidente de la República nóminas de tres o cuatro personas en el respectivo proceso de selección.

Además, el Consejo ADP, es el responsable de resolver reclamos formulados por postulantes; aprobar la contratación de empresas consultoras; autorizar las directrices para el diseño e implementación de planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de Altos Directivos Públicos; entre otras.

2. Comité de selección: Es una comisión conformada por tres integrantes, la cual se constituye para cada proceso de II nivel jerárquico y está compuesta por: a) un/a Consejero/a o un representante del Consejo de Alta Dirección Pública denominado Profesional Experto/a. Es quien lidera el Comité de selección y se encuentra encargado/a de velar por los principios y valores del Sistema; b) un/a representante de la Jefatura del Servicio solicitante del cargo y es quien transmite las características y requerimientos del Servicio y del cargo, de manera de orientar la búsqueda y evaluación de los y las postulantes; c) un/a representante ministerial, quien entrega la visión sectorial, las políticas públicas y los ejes estratégicos del Ministerio.

El comité preaprueba el perfil de selección y velan por el avance de cada etapa tomando acuerdos, entrevistan a los/as postulantes que llegan a esta instancia y conforman la nómina que será enviada a la autoridad facultada para el nombramiento.

3. Dirección Nacional del Servicio Civil: Organismo público cuyo fin es el fortalecimiento de la función pública, contribuyendo a la modernización del Estado a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de funcionarios/as y directivos/as. Implementa y administra el Sistema de Alta Dirección Pública a través de su subdirección, siendo esta última responsable de desarrollar los procesos

de selección, brindando apoyo técnico y administrativo al Consejo de Alta Dirección Pública y a los Comités de Selección para asegurar la correcta ejecución de los procesos concursales.

4. Empresas Consultoras externas: Son empresas especializadas en temas de reclutamiento y selección. La ley 19.882 establece que se debe disponer la contratación de éstas para el desarrollo o asesoría en los procesos de selección de Alta Dirección Pública, siendo su forma de contratación a través de una licitación pública. La adopción de esta alianza público-privada, ha permitido mantener el rigor técnico y la transparencia de los procesos, al tener organismos expertos que son externos para la evaluación. Actualmente son 31⁴ empresas contratadas vía licitación pública, encargadas de evaluar en las distintas etapas a quienes postulan a los cargos de Alta Dirección Pública y para ello, aplican las metodologías de evaluación y lineamientos diseñados por la Subdirección y aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública.

5. Autoridad: Corresponde al Presidente/a de la República o Jefaturas superiores de los Servicios públicos, quienes informan la necesidad de cubrir una vacante generada para iniciar un proceso de selección, propone el perfil de selección y a la vez, son los responsables de definir el nombramiento o declaración de desierto del proceso, así como de la remoción del alto/a directivo/a público/a (Rivera, 2024).

6. Ciudadanía: Como postulante a cualquier concurso que se encuentre en convocatoria abierta en que irá avanzando en virtud de su trayectoria laboral, conocimiento, competencias y habilidades según lo definido en el perfil del cargo. Así también como receptor de las políticas públicas implementadas por las y los altos directivos seleccionados por el sistema.

4 Se licitaron a 32 empresas pero una de ellas desistió durante la ejecución.

Etapas del Proceso de Selección

El actual modelo de selección de Alta Dirección Pública, se basa en una serie de etapas secuenciales que permiten ir filtrando a quienes postulan según criterios estándares; por lo tanto, cada etapa del proceso permite o no, el acceso a la siguiente fase de evaluación. Este sistema como se señaló se ha ido perfeccionando durante sus más de 20 años de existencia. Este proceso se aplica a toda persona que postula y es igual en todos los procesos. La decisión del avance de los candidatos y las candidatas entre una etapa y otra recae en el Consejo de Alta Dirección Pública o Comité de selección, en base a los resultados que va presentando la empresa consultora externa en relación a cada postulante.

El proceso de selección comienza con la etapa de planificación, se inicia luego que una autoridad informa al Servicio Civil que un cargo se encuentra vacante. En la etapa de planificación, los cargos son programados para ser publicados y se utilizan criterios como carga laboral de los equipos, prioridades ministeriales y prioridades del servicio. En este período se elabora el perfil de selección, documento que contiene la información, contexto y características del cargo y del servicio, así como los requisitos técnicos y legales que se requieren. En cargos de I nivel jerárquico la autoridad ministerial presenta el perfil ante el Consejo de Alta Dirección Pública para su aprobación; en tanto, en los casos de cargos de II nivel jerárquico, es el Comité de selección quien se reúne para preaprobar este perfil y enviarlo al Consejo de Alta Dirección para su aprobación. En esta etapa se verifican documentos legales como vacancia, validación de representantes, validación de renta, entre otras, y se asigna a la empresa consultora externa según requisitos presentes en bases de licitación pública ejecutada.

Posteriormente, se da inicio al proceso, en esta etapa se desarrolla la convocatoria, la cual es pública y abierta, se realiza a través de medios de comunicación masivos, prensa escrita, página web del Servicio Civil y también la página web del Servicio y Ministerio que solicita la

vacante. Durante el período que se encuentra la convocatoria abierta, las personas interesadas postulan a través del sistema de postulación en línea que presenta un currículo tipo.

Una vez cerrada la convocatoria, se realiza el análisis de admisibilidad, verificándose que quienes postularon, cuenten con los requisitos legales establecidos (exigencias legales respecto de contar con un título profesional y poseer ciertos años de experiencia laboral) todos quienes cumplen estos requisitos, avanzan a la etapa de Evaluación general. La convocatoria se encuentra abierta durante quince días, pudiendo ampliarse por una semana adicional. Durante este periodo, se realiza sesión del comité de selección con la empresa consultora para entregar los lineamientos y especificaciones del cargo.

Luego comienza la etapa de Evaluación General, que consta de tres fases. La primera es análisis curricular, la realiza la empresa consultora de selección utilizando una metodología de análisis curricular, rúbrica aprobada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Este análisis implica revisar, a través de una metodología estandarizada, los antecedentes curriculares, ingresados por los postulantes en el sistema de postulación en línea, para identificar quiénes se acercan en mayor medida al perfil de selección, se analiza específicamente lo referido a la experiencia técnica y directiva exigida para el cargo concursado. Asimismo, se analizan los antecedentes académicos de postgrados que tengan relación con la experiencia requerida en el perfil de selección. Esto se categoriza a través de una nota y se establece un *ranking*. Los resultados de esta evaluación son presentados en un formato “ciego” al Consejo de Alta Dirección Pública (I nivel) o el Comité de Selección (II nivel), quienes determinan las personas que avanzan a la etapa siguiente de evaluación gerencial, estableciendo una nota de corte. Avanzan en promedio entre 20 a 25 personas.

La segunda fase es la de evaluación gerencial, consiste en una entrevista inicial que realiza la empresa consultora externa, donde se

indaga y verifica la experiencia informada en el currículum para ratificar la nota asignada en el análisis curricular, también se evalúa la motivación y las habilidades comunicacionales, todo a través de pautas estructuradas que permiten determinar si la persona es o no idónea. Quienes aprueban esta etapa, avanzan a la evaluación por competencias.

La tercera fase es la evaluación por competencias. Esta es una evaluación estandarizada donde se valoran las competencias definidas en el perfil del cargo y habilidades comunicacionales, permitiendo categorizar en idóneos, idóneos con observaciones y no idóneos. La empresa consultora encargada de la evaluación, debe presentar ante el Consejo de Alta Dirección Pública (cargos de I nivel) o del Comité de selección (cargos de II nivel) los resultados de la evaluación gerencial y de la evaluación por competencias en un formato innominado. Finalmente, el consejo o el comité, determinan el número de personas que avanzan a la etapa de entrevistas finales.

La etapa de la entrevista final por parte del Consejo de Alta Dirección Pública (cargos de I nivel) o del Comité de selección (cargos de II nivel) y es la instancia donde éstos conocen quiénes son los y las postulantes. En esta entrevista se busca indagar sobre aspectos generales de conocimiento técnico y/o de gestión, aspectos motivacionales y conocimiento institucional. Una vez efectuadas las entrevistas, las personas son calificadas y según la nota obtenida, se establece nuevamente un *ranking* que permitirá confeccionar la nómina de tres o cuatro personas elegibles. Esta nómina es enviada a la autoridad facultada para el nombramiento, ya sea Presidencia de la República para cargos de I nivel o Jefatura superior del servicio en el caso de los II niveles. El presidente cuenta con noventa días hábiles para nombrar o declarar desierto el concurso, y la jefatura superior del servicio cuenta con 20 días hábiles. Dando lugar a la etapa de nombramiento. Con esta respuesta, culmina el proceso de selección (Rivera, 2024).

Durante todo el proceso se mantiene una comunicación con las y los candidatos dando cuenta del avance de su postulación; además, se va informando a la ciudadanía en general un resumen respecto de cada proceso de selección en la página institucional. En el curso de todo el proceso los postulantes pueden ingresar reclamos o sugerencias sobre el desarrollo del proceso que son analizados por los equipos internos, así como también se realizan encuestas de satisfacción de usuarios. Al terminar el proceso, se apertura la etapa para que todo postulante ingrese alguna reclamación.

Énfasis Gubernamentales del Periodo y Acciones Desarrolladas

La Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Desde su creación, ha participado activamente en el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública, impulsando y asesorando a servicios, organismos y autoridades de gobierno en materia de Gestión Estratégica de Personas.

En este sentido, la misión de la Dirección Nacional del Servicio Civil es “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo funcionarias/os y directivas/os idóneas, motivadas, empáticas, diversas, íntegras e innovadoras” (Dirección Nacional Servicio Civil, 2022).

Para el período 2022 - 2026, la Dirección Nacional del Servicio Civil se plantea los siguientes objetivos estratégicos; 1) promover la excelencia y diversidad en la gestión y desarrollo de personas en el Estado, aumentando la participación de mujeres y otros grupos subrepresentados de la población; 2) mejorar la calidad, participación, transparencia y satisfacción en los servicios que ofrece nuestra institución a la

ciudadanía, 3) colaborar en las transformaciones institucionales para fomentar la excelencia, motivación, empatía, integridad, innovación y descentralización en la entrega de servicios a la ciudadanía.

Considerando lo anterior, para avanzar en el objetivo estratégico de promover la excelencia y diversidad en la gestión y desarrollo de personas en el Estado, aumentando la participación de mujeres y otros grupos sub-representados de la población se implementaron diversas medidas desde todas las unidades de la Dirección Nacional del Servicio Civil a través de una Mesa de Género institucional coordinada por la encargada de género del servicio quien además ingresó formalmente al equipo directivo de la institución relevando la importancia que la temática tuvo para la gestión durante el período. A través del trabajo sostenido de dicha instancia se levantó una agenda de trabajo a implementar durante el periodo.

Para cumplir con el objetivo del presente artículo, se acota la información de las intervenciones desarrolladas a lo referente a la inclusión de más mujeres al interior de la Alta Dirección Pública, considerado como uno de los grupos sub-representados.

De modo de avanzar hacia mayores grados de inclusión, y considerando que el lenguaje es uno de los factores clave que determinan las actitudes culturales y sociales, en 2022 se incorporó el uso de lenguaje inclusivo o neutro (en cuanto al género) en todas las plataformas de postulación: Sistema de Postulación en Línea para Cargos de Alta Dirección Pública, portal Empleos Públicos y Portal Directores para Chile.

Asimismo, durante el año 2022, con el objetivo de ampliar la oferta de formación en género y diversidad para las y los funcionarios del Estado, se diseñó en conjunto con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, una malla de siete cursos de formación virtual en la plataforma CAMPUS del Servicio Civil, ellos son: 1) Conceptos básicos de género; 2) Políticas públicas con enfoque de género; 3) Mujeres

y participación laboral; 4) Prevención de la violencia organizacional; 5) Denuncia, investigación y sanción de la violencia organizacional; 6) Hacia una gestión inclusiva de la diversidad, y 7) Liderazgo con enfoque de género para la Alta Dirección Pública. Este último curso con contenidos propios y especificidades para la Alta Dirección Pública (Espinoza y Ortiz, 2024).

Durante el año 2023 participaron de estos cursos más de 33 mil funcionarias y funcionarios públicos que se desempeñan en la administración central del Estado, servicios públicos subnacionales, municipalidades, fuerzas del orden y seguridad, escuelas públicas y universidades (Corrales, 2024).

Específicamente, para el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) con el objetivo de incrementar el número de mujeres postulantes a concursos y finalmente nombradas en cargos de Alta Dirección, de modo de aumentar la diversidad de talentos y equidad de género en la Alta Dirección Pública se ejecutaron una serie de medidas, tales como:

1. Nuevo avisaje de convocatorias a cargos del SADP que incorporen en su diseño las estadísticas de postulaciones de mujeres e imágenes de las directivas nombradas;
2. Campañas comunicacionales protagonizadas por mujeres que lideran en el sector público, invitando a las mujeres a participar de los procesos de selección del Sistema;
3. Incorporación de lenguaje inclusivo en plataformas y documentos utilizados en procesos de reclutamiento, selección, acompañamiento y desarrollo de las y los Altos Directivos Públicos;
4. Capacitación en materia de género a las y los participantes del proceso de reclutamiento y selección de cargos del SADP;
5. Implementación de acuerdo del Consejo ADP para la integración de los comités de selección, con al menos una mujer, para reducir

eventuales sesgos de género en los procesos de selección de segundo nivel jerárquico.

6. Estudio para la evaluación de variables que impactan el resultado de las mujeres en la etapa de análisis curricular (P1) en concursos del Sistema de Alta Dirección Pública.
7. En los perfiles de cargos revisión e incorporación de elementos de género en ítem “desafíos y lineamientos” y “experiencia y conocimientos”.
8. Fortalecimiento del programa de mentoría “Más Mujeres - Liderazgo en el Sector Público”, que busca avanzar en la promoción de la participación de mujeres en cargos de responsabilidad y liderazgo. Trabajando con mujeres de tercer y cuarto nivel jerárquico de la administración central. Durante el año 2024 hubo 553 graduadas de ellas 173 postulan a algún cargo ADP, 46 fueron nombradas. En el año 2025 hubo 596 graduadas 165 postulan a algún cargo ADP, 18 de ellas fueron nombradas.
9. Desarrollo de taller “Potenciando el liderazgo de mujeres en la Dirección Pública” impartido por ONU Mujeres, en cinco versiones que contó con la participación de mujeres jefas de servicios o directivas de segundo nivel jerárquico en cargos del SADP, que tuvo por objetivo potenciar su liderazgo en las organizaciones que dirigen y entregar herramientas para proyectar su carrera profesional, impulsándolas a moverse horizontal y verticalmente, además de conectarlas para la generación de redes profesionales con las que pueden impulsar agendas programáticas.
10. Se incorpora en jornada de inducción de segundo nivel jerárquico, contenidos relativos a la perspectiva de género en los convenios de desempeño ADP a través de metas e indicadores que contribuyan a cerrar las brechas identificadas por los servicios públicos y el cumplimiento de sus compromisos de mejoramiento de la gestión en la materia.

11. Se elabora tablero de información que identifica los convenios de desempeño suscritos desde el año 2022 que incluyen algún objetivo o indicador de género, a fin de levantar buenos ejemplos que sirvan para promover la incorporación de metas e indicadores en la materia.
12. Se incluye incentivo monetario para el servicio de reclutamiento de las empresas licitadas que logren incluir mujeres en nóminas.
13. Se entrega información a comités con respecto a la participación histórica por género en los cargos presentados (Espinoza y Ortiz, 2024).

Durante la implementación de estas medidas otras iniciativas levantadas por la mesa de género quedaron en el camino, las ejecutadas fueron las medidas operativas y aquellas que lograron el consenso del Consejo de Alta Dirección Pública, como cuerpo colegiado que dirige todo el proceso de selección y reclutamiento de la Alta Dirección Pública.

Avances y Resultados del Período

Los esfuerzos desplegados con el objetivo de contar con más mujeres en puestos de Alta Dirección durante la gestión lograron resultados y tras los avances de estos está la convicción de que la participación de mujeres en la Administración pública es fundamental, no solo por principios de igualdad de género, sino también por los amplios beneficios que genera. Existe evidencia empírica que indica una correlación positiva entre un mayor número de mujeres en puestos de decisión públicos y un mayor crecimiento económico, igualdad de género y un mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental (Naranjo et al., 2022).

El gobierno del Pdte. Boric asume como objetivo transversalizar la perspectiva de género dentro de la administración y en ese entendido

se inserta el esfuerzo de la Dirección Nacional del Servicio Civil por obtener una Alta Dirección Pública más equitativa.

Desde la Alta Dirección se aprecia también un impacto positivo de la presencia de mujeres en el desempeño de las organizaciones públicas y en la disminución de los niveles de corrupción. Las diferencias de género en estilos de liderazgo también se han medido empíricamente a nivel de la opinión pública. Por ejemplo, un estudio de percepciones realizado en Estados Unidos vincula a las mujeres líderes con atributos como la integridad pública y la empatía, así como con una mayor capacidad de llegar a compromisos. La presencia de mujeres en cargos de liderazgo ha permitido visibilizar experiencias invisibilizadas y, con ello, intereses, prioridades y perspectivas distintas a las de sus pares masculinos. Diversos estudios confirman que la participación de mujeres en cargos con capacidad decisoria sobre las políticas públicas impulsa objetivos adicionales de cobertura, eficiencia y eficacia de servicios públicos. Introduce perspectivas diferentes en el diseño y la implementación de las políticas y programas públicos. La participación de las mujeres permite, por ejemplo, entender las particularidades de género para el acceso a los servicios públicos y diseñar rutas para acceder al servicio que se adapten a dichas particularidades (Naranjo et al., 2022).

En lo que se refiere a la participación de las mujeres en los concursos del SADP, se han mejorado todos los porcentajes: el de postulación, el de mujeres que integran nóminas, el de nóminas integradas por al menos una mujer y el de nombramiento de cargos de primer y segundo nivel jerárquicos. El año 2023 cerró con 182 mujeres nombradas en cargos de la ADP, lo que representa un récord histórico del 41% de todos los nombramientos del sistema y alcanza el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵. El reto es seguir avanzando en esta dirección

5 De acuerdo con las cifras de 2021 del último informe *Government at a Glance* de la OCDE (2023), el 40,8% de los puestos senior estuvo a cargo de mujeres.

(Corrales, 2024). En el sentido de darle sostenibilidad a los logros alcanzados durante esta administración.

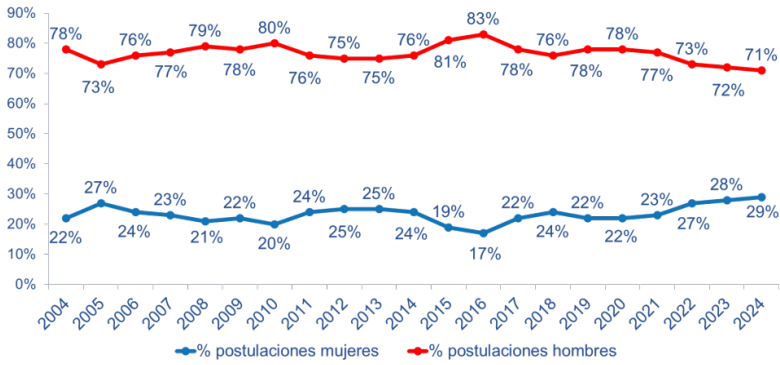
Para ello era necesario “romper techos de cristal” en la Alta Dirección de la administración pública chilena entendida como segregación vertical o techo de cristal (*glass ceiling*) en que las mismas mujeres aplicarían más filtros o condiciones antes de decidir postular: Las mujeres que sí lo hacen, validan fuertemente su decisión en sus capacidades técnicas y trayectorias previas. Asimismo, se hace referencia a la idea de “estar listas” para postular, marcando un momento en el que pueden vencer o afrontar dicho techo. Esto se observa desde las directivas y mujeres de las empresas reclutadoras, que percibirían que las mujeres que participan serían candidatas mucho más preparadas que sus pares hombres. También, se distinguen otros techos, tales como esperar a que los hijos/as tengan una edad determinada antes de tomar una responsabilidad más grande o demandante en tiempo (Naranjo et al., 2022).

Se inició el trabajo con una línea base de promedio histórico en los indicadores a observar: 1) porcentaje de postulaciones de mujeres a cargos del SADP 23%; 2) Porcentaje de nóminas que contienen al menos una mujer 59% y 3) Porcentaje de mujeres nombradas en cargos del SADP 30%.

Los resultados en la Figura 1, muestran una evolución positiva de todos estos porcentajes durante el periodo estudiado.

Un resultado significativo es el aumento desde el 23% histórico en postulaciones de mujeres a cargos ADP al record del año 2024 de 29%. Así como también el salto que se observa desde 23% el año 2021 al 27% el año 2022.

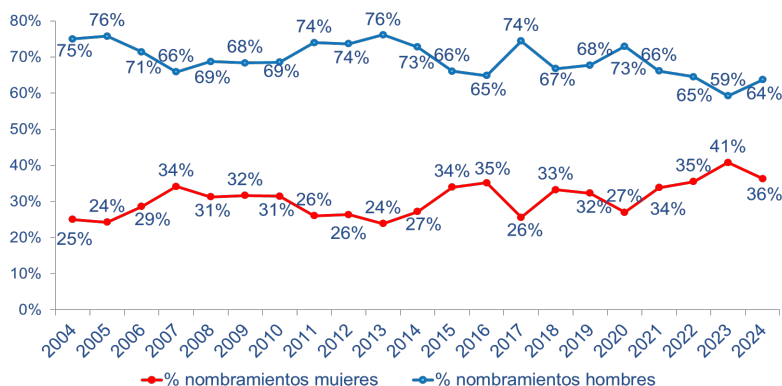
Figura 1. Postulaciones por sexo a cargos de I y II nivel (adscritos y no adscritos) desde 2004 al 2024



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, publicado en Cuenta Pública 2025.

Es en este indicador, donde existe un amplio rango de crecimiento que puede “mover la aguja” de los futuros posibles nombramientos hacia una mayor equidad. Puesto que si bien las mujeres son significativamente menos que los hombres postulantes su rendimiento es mayor. Tienen mayor éxito que los candidatos hombres dentro de los concursos en los cuales avanzan. Esto se observa en el Figura 2, que muestra que del 30% de mujeres nombradas históricamente en el sistema, durante el periodo se llegó al 41% el año 2023 situando a Chile dentro de estándares de países desarrollados y superando con creces el porcentaje de mujeres en cargos de gerencia de primera línea en el mercado privado en nuestro país correspondiente al 26% (Fundación ChileMujeres,2025).

Figura 2. Nombramientos por sexo a cargos ADP I y II nivel (adscritos y no adscritos) desde 2004 al 2024



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, publicado en Cuenta Pública 2025.

Si bien el año 2024 el indicador disminuyó a 36%, sigue siendo el segundo más alto en la historia del sistema. Para que esto fuera posible, sin duda deben haber tributado las acciones internas encaminadas para ello desde la Dirección Nacional del Servicio Civil planteadas anteriormente, como también la convicción política de la autoridad quien realiza el nombramiento final.

Esta situación permitió que, durante el periodo, 102 cargos —varios de ellos “masculinizados” y nunca antes ejercidos por una mujer desde su ingreso al Sistema de Alta Dirección— contaran con una. 13 cargos de I nivel jerárquico, es decir su máxima autoridad fuera ejercida por una mujer, como por ejemplo: Directora Nacional del Servicio Nacional de Aduanas, Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendente de Medio Ambiente, Directora de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, Superintendente de Electricidad y Combustible, Secretaria Nacional de la Junta de Auxilio Escolar y Becas, Directora Nacional de Servicio Médico Legal, Directora Nacional del Servicio de Capacitación y Empleo, entre otros.

Asimismo, hubo 89 jefaturas ejercidas por mujeres por primera vez en el II nivel jerárquico tales como: Subdirectora Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Jefa de División Jurídica Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Jefa de Administración y Finanzas de la Dirección Nacional de Concesiones de Obras Públicas, Jefa de la División de Ingeniería de Combustibles de la Superintendencia de Electricidad y Combustible, Subdirectora de Fiscalización del Servicio Nacional de Consumidor, Jefa de División Fiscalización de Cumplimiento de la Fiscalía Nacional Económica, Fiscal Comisión Chilena del Cobre, entre otros cargos.

Todas ellas “rompieron el techo de cristal”, aun así resulta fundamental avanzar en la consolidación y sostenibilidad en el tiempo de estos avances. Es parte del desafío para construir un país en que la equidad de género en la Alta Dirección sea una realidad permanente, y no solo la experiencia de un periodo acotado.

La participación de más mujeres en cargos de Alta Dirección Pública durante el gobierno del Presidente Gabriel Boric Font, fue una realidad y es una forma de evidenciar la convicción política de actuar en coherencia al programa de gobierno de avanzar en transversalizar la equidad de género.

Agradecimientos

A todo el equipo de funcionarios y funcionarias de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a la Dirección del periodo de Felipe Melo Rivara y Pedro Guerra Loins, a la Mesa de Género representada por su Encargada Sonia Ortiz Álvarez, al equipo de Género de la Subdirección de Alta Dirección Pública coordinado por Valeria Espinoza Latú y a la Jefa del Área de Reclutamiento y Selección Marcela Rivera Leiva.

Referencias

- Canales, A., Figueiredo, A., Carrasco, K. y Garrido, D. (2024). *Estudio para la evaluación de variables que impactan el resultado de las mujeres en la etapa de análisis curricular (P1) en concursos del Sistema de Alta Dirección Pública* [Informe Final]. Servicio Civil.
- Consejo de Alta Dirección Pública. (2025). *Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. www.serviciocivil.cl
- Corrales, A. (2024). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile 2024* (S. Naranjo, Ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013086>
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2022), *Planificación Estratégica*, disponible en: www.serviciocivil.cl
- Espinoza, V. y Ortiz, S. (2024). *Avances Agenda de Género para la SADP* [Minutas internas sin publicar].
- Fundación ChileMujeres. (2025). *VI Reporte de Indicadores de Género en las empresas en Chile*. Ministro de Hacienda; Ministro de Economía, Fomento y Turismo. https://www.chilemujeres.cl/wp-content/uploads/2025/02/SEXTO_REPORTE_INDICADORES_GENERO_2024_V7_PAGINA_SOLA.pdf
- González Soto, P., Andrade Muñoz, M., Pizarro Boré, X., Fernández Vergara, A. y Paredes Navarro, P. (2021). *Estudio Participación de las Mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)* [Informe Final]. Servicio Civil.
- Guerra, A., Campino, V. y Donaire, C. (2020). *Manual de Selección de Personas con Enfoque de Género*. Universidad Alberto Hurtado y Fundación ChileMujeres. https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2020/07/manual_seleccion_personas.pdf
- Naranjo Bautista, S., Chudnovsky, M., Strazza, L., Mosqueira, E. y Castañeda, C. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: Brechas y Oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004597>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). Gender equality in public sector employment. *Government at a Glance 2023* (p. 182). https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html
- Rivera, M. (2024). *Sistema de Alta Dirección Pública en Chile 20 años, avances en reclutamiento y selección* [Documento presentado en congreso]. Congreso CLAD 2024. Manuscrito no publicado.

Política Exterior Feminista de Chile: balance y desafíos desde el modelo de difusión de políticas públicas (2022-2025)

Cristián Valarezo

Investigador Independiente
cristian.valarezo.r@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0007-5930-4796>

Resumen

Dentro de los lineamientos de política exterior del gobierno de Gabriel Boric se encuentra la Política Exterior Feminista (PEF). Este artículo analiza algunos desafíos asociados a su implementación, utilizando como enfoque de análisis el modelo de difusión de políticas públicas. Metodológicamente, se aplica análisis de contenido a los documentos oficiales y públicos sobre la PEF de Chile, con el fin de identificar países modelos, mecanismos de difusión y procesos de adaptación e implementación. Los resultados identifican al menos cinco desafíos, entre ellos, la necesidad de adaptar la política que nace en países del norte global, y de mantener un diálogo continuo con actores involucrados. Asimismo, se destaca el carácter de paradigma en construcción con el que fue presentada la PEF y los desafíos histórico-institucionales propios de la política exterior chilena, junto con el desafío de consolidar la política exterior feminista como una política de Estado.

Palabras claves: difusión de políticas públicas, política exterior, Política Exterior Feminista, género.



Fecha recepción: 31-07-2025

Fecha aceptación: 29-10-2025

Feminist Foreign Policy of Chile: Assessment and Challenges from the Public Policy Diffusion Model (2022–2025)

Abstract

Among the foreign policy guidelines of President Gabriel Boric's administration is the Feminist Foreign Policy (FFP). This article examines several challenges associated with its implementation, using the policy diffusion model as an analytical framework. Methodologically, this study applies content analysis to official and public documents on Chile's FFP in order to identify model countries, diffusion mechanisms, and processes of adaptation and implementation. The findings point to at least five key challenges, including the need to adapt a policy originating in countries of the Global North and to maintain an ongoing dialogue with the actors involved. Furthermore, the article highlights the notion of the FFP as a paradigm under construction, the historical and institutional challenges inherent to Chile's foreign policy, and the challenge of consolidating the Feminist Foreign Policy as a state policy.

Keywords: policy diffusion, foreign policy, feminist foreign policy, gender.

Cómo citar este artículo

Valarezo, C. (2025). Política Exterior Feminista de Chile: balance y desafíos desde el modelo de difusión de políticas públicas (2022-2025). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 114-142. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80104>

Entre los lineamientos de política exterior impulsados durante el mandato del presidente Gabriel Boric (2022-2026), destaca la adopción de una Política Exterior Feminista (PEF). Esta política fue parte del programa de gobierno y se ha posicionado como uno de los elementos más innovadores y de vanguardia en el quehacer de la Cancillería chilena. La PEF guarda directa relación con las prioridades de un gobierno declarado como feminista que ha buscado permear la gestión del Poder Ejecutivo. En palabras del Pdte. Boric:

Un gobierno feminista implica que todas las acciones del Estado estén enfocadas en la paridad de género y en la igualdad en la arena institucional y política, así como ser capaces de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas que tengan relación con la vida de las mujeres y diversidades (...). Nuestra Cancillería tendrá como sello la Política Exterior Feminista que reforzará la promoción de los derechos humanos de las mujeres, niñas y disidencias en los foros multilaterales, organismos internacionales y la participación de las mujeres en los espacios de liderazgo internacional. (Boric, 2022, p. 28)

En ese sentido, este lineamiento político se orienta a que la gestión pública y la implementación de políticas públicas apliquen una perspectiva de género, y logren la paridad institucional, al igual como la promoción de estos lineamientos a nivel internacional. De esta forma, en junio de 2023, el ministro de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren, junto a la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Gloria de la Fuente, y la subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Claudia Sanhueza, lanzaron oficialmente la Política Exterior Feminista de Chile. A partir de esto, Chile se posicionó como el primer país en Sudamérica y el segundo en América Latina y el Caribe en impulsar una política exterior de estas características (De la Fuente y Sanhueza, 2023).

A nivel internacional, y particularmente en el mundo Occidental, es posible observar que en los círculos políticos progresistas se evidencia una cierta tendencia a adoptar una política exterior feminista.

El país pionero en esta materia fue Suecia, quien en el año 2015 se convirtió en el primer país del mundo en implementarla (Aggestam y Bergman-Rosamond, 2016). Con el tiempo, y con adecuaciones a las realidades y prioridades particulares de cada país, esta política nacida en Suecia ha sido difundida e implementada en otros países como Canadá (2017), Francia (2019), México (2020), Países Bajos (2022), Luxemburgo (2021), Alemania (2023), España (2023), y más recientemente, Colombia, entre otros (Zilla, 2024). Sin embargo, esta política surge de contextos internacionales distintos, lo que plantea ciertos desafíos que es necesario considerar.

En ese sentido, en el análisis de un proceso de difusión de políticas, resulta relevante preguntarse por qué ocurre tal difusión, cómo llegó a realizarse, quiénes estuvieron involucrados, sus motivaciones, y de qué forma logró entrar en la agenda de un gobierno (Osorio y Vergara, 2016). Del mismo modo, es relevante identificar cuáles fueron los otros gobiernos donde la política originalmente fue implementada y que inspiraron la adopción en otros. Esto a la vez trae ciertos desafíos para la política difundida, dado que la difusión o transferencia está relacionada a un proceso, no a un resultado, y los elementos que hicieron exitosa una política en un país no necesariamente lo serán en otro (Elkins y Simmons, 2005).

Dicho lo anterior, este artículo busca responder a la pregunta ¿Cuáles son los desafíos de la implementación de la política exterior feminista chilena? Para responder esta pregunta se tomará como enfoque el modelo de análisis de difusión de políticas públicas, el cual puede otorgar luces respecto a los desafíos relacionados a la PEF, particularmente, en un contexto internacional en que diferentes países, considerando sus particularidades, han decidido adoptar una política que converge hacia un mismo tema.

A nivel metodológico, esta investigación corresponde a un estudio de caso (Gerring, 2007) sobre la transferencia de la Política Exterior

Feminista de Chile, con el objetivo de profundizar en el proceso de implementación. Considerando la información pública disponible, a partir de la técnica de análisis de contenido, se analizan fuentes primarias relacionadas a esta nueva política, vale decir, los tres documentos oficiales que han sido publicados por la Cancillería en el marco de la implementación de la PEF: el documento de presentación de la Política Exterior Feminista de junio de 2023; el Plan de Acción de marzo de 2024; y el Balance de la Implementación del Plan de Acción de marzo de 2025.

El análisis de estos documentos es complementado a partir de discursos de las autoridades de la Cancillería al momento de presentar la PEF en junio de 2023. Estos discursos se dieron en el contexto del primer evento público en que se exponen las principales características y lineamientos de la política, lo cual a la vez refleja la intención inicial que se buscó proyectar. Estos discursos, junto con los tres documentos oficiales fueron analizados a partir de la identificación de elementos como: las características de la PEF, las experiencias internacionales para definir su contenido, el proceso de adaptación a la realidad local, y finalmente, su proceso de implementación. Esto con el objetivo de identificar patrones dentro de los textos y extraer información orientada a realizar inferencias (Krippendorff, 2018).

Este artículo tiene como objetivo realizar un balance de los primeros años de implementación de la PEF presentada durante el gobierno de Gabriel Boric, identificando algunos de los desafíos en torno a su implementación, y busca contribuir al conocimiento de los procesos de difusión de políticas públicas en el ámbito de la política exterior.

Respecto a la estructura de este artículo, la sección que sigue aborda algunos antecedentes nacionales e internacionales relacionados. Luego, se aborda el modelo de difusión de políticas desde una mirada teórica. En la tercera sección se presenta el contenido de la política exterior feminista de Chile y su balance de 2025. La cuarta sección analiza

la política exterior feminista bajo el enfoque de difusión de políticas, abordando algunos de sus desafíos en el contexto actual. Finalmente, se esbozan las conclusiones.

Antecedentes Político-Institucionales en Torno a la Igualdad de Género a Nivel Nacional e Internacional

Como antecedentes es posible mencionar algunos elementos relacionados con la historia político-institucional del país en materia de igualdad de género y reducción de las desigualdades. En el año 2006, Chile eligió por primera vez en su historia a una mujer como presidenta, Michelle Bachelet, evidenciando cambios sociales y políticos orientados a una mayor equidad e igualdad entre hombres y mujeres. Durante sus dos mandatos (2006-2010; 2014-2018), Bachelet impulsó políticas a favor de las mujeres y conformó gabinetes con una composición casi paritaria (Reyes-Housholder, 2019). En el año 2015, a partir de una reforma al sistema electoral, el sistema binominal fue reemplazado por uno más proporcional, e incorporó cuotas de género en las listas parlamentarias (Pulgar-Araya y Valdebenito, 2023). Desde 2015, las materias de género en Chile cobraron un mayor impulso institucional con la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, a partir de la Ley 20.820, lo cual buscó responder a las demandas ciudadanas de reducción de las desigualdades y a los compromisos internacionales de Chile en la materia, entre otros ámbitos. Posteriormente, bajo la segunda administración del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), se aprobó la Ley de identidad de género (Ley 21.120) y la Ley 21.400 que regula en igualdad de condiciones el matrimonio entre personas del mismo sexo. A comienzos de la administración de Gabriel Boric en 2022, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género fue incorporado por primera vez en la historia del país al Comité Político del gobierno, bajo el paradigma del gobierno feminista.

Por otro lado, desde la mirada de los movimientos sociales, el “mayo feminista” de 2018 irrumpió en el sur de Chile, en donde las mujeres universitarias expusieron la discriminación y el trato desigual que enfrentan tanto mujeres como diversidades sexuales, y abogaron por una educación no sexista y una democracia inclusiva (Reyes-Housholder y Roque, 2019). Asimismo, luego de la crisis de octubre de 2019, Chile contó con el primer órgano constitucional conformado de manera paritaria en el mundo, lo cual implicó una adecuación al sistema electoral que permitió garantizar paridad en el resultado (Figueroa, 2024).

Adicionalmente a estos antecedentes, también es posible mencionar la evolución de la agenda de igualdad de género a nivel internacional, de la cual Chile ha sido parte. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés) fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, y ratificada por Chile diez años después. Este tratado internacional fue pionero en buscar erradicar la discriminación hacia las mujeres por razones de género, reducir las brechas y promover cambios en los patrones socioculturales de la relación entre hombres y mujeres. Además, en el año 2020, Chile ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, un instrumento adicional de denuncia e investigación para personas de los Estados parte, lo cual quedó establecido en el Decreto 46 del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrel).

A nivel regional, en el año 1977 se estableció la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Posteriormente, en 1994 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), y al año siguiente, a nivel internacional, durante la IV

Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas, se adoptó la Plataforma de Acción de Beijing, la cual buscó transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas y reconoció los derechos de las mujeres como derechos humanos, contribuyendo significativamente, entre otras materias, al proceso de difusión de leyes de cuotas en América Latina (Piatti-Crocker, 2019).

Asimismo, la Agenda 2030 de Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General en el año 2015, establece en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 metas como la erradicación de la discriminación, el reconocimiento de los trabajos domésticos y de cuidado no remunerado, al igual como aumentar la representación de las mujeres en la esfera pública, eliminando barreras económicas, jurídicas y sociales que limitan su plena participación en la sociedad y el progreso social de quienes componen la mitad de la población mundial.

Dicho esto, la Política Exterior Feminista, en tanto marco normativo que busca permear el trabajo de la Cancillería chilena, es parte de un conjunto de decisiones públicas con antecedentes nacionales e internacionales que provienen de una voluntad política gubernamental, y se enmarca en una línea de continuidad respecto al desarrollo del debate del feminismo y la reducción de las desigualdades en Chile y sus políticas asociadas (González et al., 2025). Lo interesante es que este conjunto de iniciativas y decisiones políticas no se expresan sólo en el aspecto interno del país, sino que también en su proyección internacional y en áreas de acción que van más allá de las fronteras estatales, lo que es propio del concepto de política exterior (Morin y Paquin, 2018). Estos elementos de cierta forma refutan la visión que concibe la política exterior como un espacio aislado de los debates públicos internos. Al decir de Kissinger (1969), “la política exterior comienza cuando la política doméstica termina” (p.11). Contrario a esta mirada, en el presente caso de estudio, se establece una relación entre los asuntos domésticos y la formulación de la política exterior, entendiendo

que ésta última depende y es un reflejo de las políticas domésticas, y también, de la política doméstica (*politics*) (Eksteen, 2019).

El modelo de Difusión de Políticas: Conceptos Claves y Discusión Teórica

La literatura de políticas públicas reconoce diversos modelos o marcos teóricos para entender fenómenos sociales en el ámbito público (Heikkilä y Cairney, 2018). Dentro de estos modelos, destaca el “*innovation and diffusion model*” o el modelo de difusión de políticas, el cual toma como base que las ideas no emergen de la nada, sino que se fundamentan en conocimientos previos y experiencias.

El concepto de difusión de políticas, también denominado transferencia de políticas, hace alusión a un proceso, típicamente asociado a políticas públicas, caracterizado por la propagación de políticas similares en contextos diferentes (Weyland, 2006). Este proceso da cuenta cómo el conocimiento de una política dentro de un sistema político es utilizado en el desarrollo de esa política en otro sistema político (Dolowitz y Marsh, 2000). De esta forma, el modelo busca explicar por qué o a través de qué mecanismos, diferentes gobiernos adoptan el mismo tipo de política, ya sea en diversos niveles de implementación, nivel subnacional o federal, así como a nivel internacional y global (Weyland, 2006).

En ocasiones, “una reforma audaz adoptada en un país pronto atrae la atención de otros países, que adoptan el novedoso enfoque político. A medida que esta ola se pone en marcha, las innovaciones suelen extenderse rápidamente a otros países siguiendo al pionero” (Weyland, 2006, p.262). La literatura académica sobre esta materia apunta principalmente a estudios empíricos, dando cuenta de la multiplicidad de temas que se difunden en sus diferentes niveles, al igual como el hecho de abarcar diversos elementos, incluyendo marcos

conceptuales, normas e instituciones, así como modelos generales de políticas (Gilardi, 2012).

La ciencia política ha puesto especial atención al rol de las élites en la difusión de políticas, destacando cómo éstas a menudo prestan atención a las políticas de sus pares, ya sean de otros países, Estados federados, provincias, comunas, etc., con el objetivo de identificar modelos exitosos y aprender de sus resultados (Simmons y Elkins, 2004). Este proceso resulta atractivo puesto que puede otorgar luces de los posibles beneficios a la hora de adoptar dicha política en el contexto doméstico. En ese sentido, la adopción de una política en cierta población influye en la probabilidad de que otros, que aún no la han adoptado, decidan hacerlo (Strang, 1991), ajustando sus propias decisiones de política pública a partir de esas experiencias externas. De esta forma, este fenómeno debe entenderse como un proceso intrínsecamente interdependiente, en el que “la decisión de un gobierno sobre la adopción de una innovación política se ve influenciada por las decisiones de otros gobiernos” (Graham et al., 2013, p.3).

¿Qué lleva a un sistema político adoptar una política de otro sistema político? La literatura distingue principalmente cuatro mecanismos asociados: emulación, aprendizaje, competencia, y presión (Berry y Berry, 2007; Elkins y Simmons, 2005; Osorio, 2015). La emulación se basa principalmente en adoptar una política debido a su valor social, ya sea porque es parte de una tendencia o moda, o porque otorga estatus en comparación a otros (Osorio, 2015). El aprendizaje, por su parte, se basa en que los tomadores de decisiones observan y aprenden unos de otros al ver políticas que funcionaron bien en otro lado, con el objetivo de dar mejor respuesta a problemas públicos (Osorio, 2015). Un tercer mecanismo, el de competencia, se relaciona con ciertos intereses económicos que persiguen los Estados, quienes buscan adoptar políticas de otros para lograr ventajas económicas, o bien, evitar desventajas (Berry y Berry, 2007). El cuarto mecanismo guarda relación

con cierta presión internacional a la cual están sometidos los Estados, con el objetivo de cumplir con estándares regionales o internacionales y compromisos asumidos en el área multilateral (Berry y Berry, 2007), o de otro modo, nos habla de una coerción o coacción para la promoción de ciertas políticas por Estados más fuertes u organismos internacionales, lo cual, a diferencia de los otros tres mecanismos, opera en una dinámica vertical (Osorio, 2015).

Para comprender este proceso, especialmente en las dinámicas de difusión internacional-nacional, es pertinente mencionar que fenómenos como la globalización y el consecuente flujo de información, han disminuido los costos de la difusión internacional de ideas, y han permitido que las decisiones tomadas en una región del mundo puedan llegar a ser influyentes en otra de manera más frecuente (Yturbe, 2019). En un mundo interdependiente y globalizado, en donde las fronteras de lo externo y lo interno son cada vez más difusas (Keohane y Nye, 1987), la política exterior es concebida como una política pública, en tanto curso de acción a nivel estatal, y del gobierno, que se expresa en el ámbito internacional (Ingram y Fiederlein, 1988).

En este escenario, desde el punto de vista de los tomadores de decisión, será la decisión y poder de agencia de los actores y actrices involucradas quienes habilitan el proceso y definen el grado de difusión. Dentro de quienes suelen jugar un papel importante en la difusión de políticas, se encuentran organismos internacionales, comunidades epistémicas, tomadores de decisiones, medios de comunicación, redes transnacionales, movimientos sociales, entre otros (Keck y Sikkink, 2014; Osorio, 2020).

Política Exterior Feminista de Chile (2023-2025): Características y Balance

Dentro de las prioridades de política exterior del gobierno de Gabriel Boric se encuentra la Transversalización del enfoque de Derechos

Humanos y de Equidad de Género, lo que está directamente relacionado con el desarrollo de una Política Exterior Feminista. Esta política, según señala el Ministerio de Relaciones Exteriores, busca promover y transversalizar la igualdad de género en todos los ámbitos de su acción internacional y de gestión interna (Minrel, 2023, 2024).

El objetivo general de la PEF es contribuir a la reducción de las brechas de género con mayor celeridad, esto a través de la coordinación de iniciativas, acciones y decisiones destinadas a aquello, prioridades en el ámbito interno del Ministerio y de sus organismos dependientes (Minrel, 2024). Es decir, la PEF viene a consolidar la perspectiva de género como un área de acción exterior de Chile, y que aborda todas las materias de competencia de la Cancillería, desde los compromisos multilaterales a la inclusión de capítulos de género en tratados comerciales, o la respuesta consular a los casos de violencia de género que puedan sufrir los connacionales chilenos en el extranjero (Van Klaveren, 2023), y si bien estos y otros temas relacionados llevan larga data en el quehacer de la Cancillería, lo han sido desde una mirada un tanto fragmentada, sin un lineamiento institucional claramente definido y centralizado (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AGCID], 2023; Minrel, 2023).

Del mismo modo, esta política busca abordar los diversos desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo. Incorporar la perspectiva de género implica reconocer que la desigualdad entre hombres y mujeres limita significativamente el potencial de crecimiento y desarrollo de las sociedades. Cualquier respuesta a estos desafíos resultaría insuficiente si no considera esta perspectiva en múltiples ámbitos, ya sea en las causas que motivan los procesos migratorios, incluyendo la feminización de las migraciones y el refugio por razones de orientación sexual o identidad de género; la seguridad y paz internacional y el aporte diferenciador que impulsan las mujeres en la resolución de conflictos y la construcción de una paz duradera; en el impacto del cambio

climático, que afecta de manera distinta a hombres y mujeres; o bien, en las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Estimaciones de Naciones Unidas señalan que serán necesarios 140 años para que las mujeres alcancen una representación equitativa en cargos de liderazgo y poder en el ámbito laboral (Naciones Unidas, 2023). Asimismo, la Agenda 2030 aprobada de manera unánime por la Asamblea General de la ONU, señala en su meta 5.c “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles” (Naciones Unidas, 2015, p. 21).

En palabras del ministro de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren:

Se hace necesario, por tanto, adoptar una óptica distinta para comprender y abordar de mejor forma una agenda global cada vez más compleja, que tome en cuenta dos principios esenciales: que es indispensable y urgente construir sociedades más cohesionadas, prósperas y pacíficas; y que la desigualdad de género limita severamente el potencial de crecimiento y desarrollo de un país. (Minrel, 2023, p.6)

Al analizar el escenario de nombramientos de cargos públicos a nivel internacional, se observa que las mujeres diplomáticas continúan subrepresentadas en cargos de embajadoras, en comparación con sus colegas hombres. El índice de mujeres en diplomacia de 2022, tomando como muestra 40 países con economías grandes, señala que, del total de cargos de embajadores en los países de la muestra, el 21,6% son mujeres (Chehab, 2022). En el caso de Chile, en el año 2022, cerca del 30% de jefes de misión del Servicio Exterior estaban encabezadas por mujeres, siendo la proporción más alta de América Latina (Olivares, 2022), y la más alta en la historia de Chile (Minrel, 2024). No obstante, a pesar del liderazgo regional que ello implica, persisten desafíos significativos para avanzar hacia una paridad de género sustantiva en los nombramientos internacionales. Esto incluye asegurar una representación

en embajadas consideradas estratégicas conforme a las prioridades de política exterior, impulsar la postulación de candidatas a cargos de alto nivel en organismos internacionales, fortalecer la gestión consular desde una perspectiva de género, al igual como garantizar la sostenibilidad de la reducción de desigualdades, entre otros aspectos.

La Política Exterior Feminista de Chile fue presentada el 12 de junio de 2023 como un paradigma en construcción y como un documento vivo (Minrel, 2023) que orientará el accionar de la Cancillería de manera interna y externa. Según señala el documento de presentación de la PEF, “el ámbito de acción dialoga con los avances en materia de derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad y la institucionalización de estos avances que nos permitan consolidarlos y evitar su retroceso” (Minrel, 2023, p.14).

Esta política busca incidir en instancias multilaterales y bilaterales con el fin de reforzar la gobernanza global y regional que asegure la protección y la promoción de la dignidad y autonomía de las mujeres y niñas en toda su diversidad (De la Fuente, 2023). Durante el proceso de elaboración de la PEF se contó con instancias de consulta y comparación de experiencias con otros países que han adoptado explícitamente este tipo de política, como es el caso de Alemania, España, Francia y México (Minrel, 2023). Del mismo modo el proceso de elaboración contó con actores nacionales e internacionales, y derivó de instrumentos internacionales relacionados (Minrel, 2023). En palabras de la Subsecretaria Gloria de la Fuente:

Uno de los aspectos clave del proceso de articulación de la PEF ha sido contar con espacios de participación, intercambio de información y discusión que reflejen no solo las prioridades políticas, sino también los principales intereses e inquietudes de todos los actores involucrados, la academia, la sociedad civil, las funcionarias y los funcionarios de nuestro ministerio. (Minrel, 2023, p.9)

Asimismo, un antecedente relevante en este ámbito es el rol pionero que ha desempeñado Chile al integrar la perspectiva de género en el ámbito del comercio internacional. En 2016, Chile se convirtió en el primer país en incluir un capítulo dedicado a temas de género en un tratado comercial bilateral, firmado con Uruguay, lo cual se ha replicado posteriormente en acuerdos con Canadá, la Unión Europea y otros socios (Güezmes y Romero, 2024; Minrel, 2023).

En palabras de la Subsecretaria Claudia Sanhueza:

Estas oportunidades abarcan un amplio rango de aspectos, como la disponibilidad de datos con enfoque de género, la posibilidad de compartir experiencias en el desarrollo de políticas de corresponsabilidad y otras que contribuyan a la igualdad de género, el diálogo en organismos internacionales, entre otras. (Minrel, 2023, p.10)

A partir de la presentación de la PEF en 2023, y de manera más particular, los lineamientos de esta política se establecieron en torno a ocho áreas prioritarias:

- Derechos Humanos y fortalecimiento de la democracia.
- Promover la erradicación y eliminación de la violencia de género.
- Empoderamiento y mayor representación de las mujeres.
- Agenda mujeres, paz y seguridad.
- Comercio y género.
- Cambio climático y género.
- Agenda digital, ciencia, tecnología e innovación.
- Sistema integral de cuidados para promover acciones de corresponsabilidad. (Minrel, 2023, p. 32-36)

Asimismo, en el Plan de Acción de la PEF se establecen los seis ámbitos de acción en los que la política se implementa: ámbito multilateral, bilateral, de las relaciones económicas internacionales, consular, institucional, y de la cooperación (Minrel, 2024).

En 2025, a un año de la publicación del Plan de Acción, el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó el primer balance de la PEF, estructurado en función de sus seis ámbitos de acción (Minrel, 2025). Con el objetivo de dar cuenta de algunos avances, sin pretender ofrecer un panorama exhaustivo, en materia multilateral se destacan las alianzas internacionales en torno a la igualdad de género y la promoción de buenas prácticas a nivel regional e internacional. En este ámbito, es posible resaltar que Chile en 2023 asumió la presidencia de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Belém do Pará; y también presentó una resolución sobre Promoción de la Paridad en Elecciones de Órganos, Organismos y Entidades Colegiados de la OEA, la cual fue aprobada en sesión plenaria (Minrel, 2025). Se destaca también que, en el contexto de la presidencia de Chile del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)¹, se aprobó la resolución E/CN.5/2024/L.5, respecto a “Promoción de sistemas de cuidados y Apoyo para el desarrollo social” (Minrel, 2025, p.22).

En materia bilateral, el balance da cuenta de la incorporación de una agenda de igualdad de género en diálogos políticos, proyectos y acuerdos. Ejemplo de estos son la firma de Memorándums de Entendimiento en materia de género con países como Estados Unidos, Canadá, España, Brasil y Colombia, entre otros (Minrel, 2025). Por ejemplo, “en agosto de 2024 se firmó un Memorándum de Entendimiento para la cooperación académica en temas de género y estudios estratégicos entre Chile y Brasil” (Minrel, 2025, p.34). Asimismo, “México y Chile, en el marco de la Alianza del Pacífico, acordaron nuevos proyectos para transversalizar el género en educación y desarrollo rural” (Minrel, 2025, p.40).

En el ámbito de las relaciones económicas internacionales, con el objetivo de lograr construir un comercio inclusivo, se ha impulsado, entre otras materias, la incorporación de capítulos de género en los

1 La embajadora Paula Narváez, Representante Permanente de Chile ante Naciones Unidas, presidió el organismo durante el período 2023-2024.

acuerdos comerciales. Los acuerdos más recientes se han realizado con Brasil, Ecuador, Paraguay y la Unión Europea (Minrel, 2025). Además, “se llevaron a cabo una serie de actividades que incluyeron mentorías, misiones comerciales y participación en ferias internacionales” (Minrel, 2025, p.61), con el objetivo de promover las exportaciones de empresas lideradas por mujeres.

Por su parte, en el ámbito consular, entre otras materias, se destacan las labores para fortalecer la atención consular y ofrecer asistencia a mujeres víctimas de violencia de género en el extranjero. Para esto se han desarrollado proyectos que incluyen “servicios jurídicos, psicosociales y acompañamiento, entre otros” (Minrel, 2025, p.64), al igual como el desarrollo de aplicaciones móviles, asistentes virtuales, y páginas web informativas sobre el apoyo que brindan los consulados.

En el ámbito de la cooperación internacional, a cargo de la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo, se destacan los programas y proyectos impulsados con otras agencias de cooperación internacional bajo un enfoque feminista, así como seminarios y encuentros de cooperación y política exterior, y de formación de capital humano avanzado. También, destacan el apoyo humanitario que ha otorgado Chile a la población en Gaza. En 2024 y 2025 Chile asignó dos fondos de 100.000 USD a Gaza, que tuvieron como objetivo “abordar las necesidades específicas de mujeres, adolescentes y niñas mediante la entrega de ‘kits de dignidad’ para cubrir sus necesidades básicas de higiene” (Minrel, 2025, p.74). Del mismo modo, destacan los tres paquetes de ayuda que ha otorgado Chile a Ucrania con un monto total de 450.000 USD (Minrel, 2025).

Finalmente, en la dimensión institucional, dentro de los mecanismos de implementación internos, destaca la creación de la División de Asuntos de Género, con el objetivo de institucionalizar estos asuntos en la Cancillería. Esto fue materializado a partir del Decreto 207 que modifica el Decreto Supremo N° 41 de 2020 del Ministerio de

Relaciones Exteriores, que determina su organización interna, al igual como las funciones de cada una de sus unidades, y cuya entrada en vigor fue en agosto de 2025.

Según dicho decreto, la división tiene como función principal integrar la perspectiva de género y la política exterior feminista en la estrategia de política exterior. Para ello, coordina la formulación de objetivos y planes de acción, elabora estudios e informes con enfoque de género que sirvan como insumo para la toma de decisiones, asesora a las autoridades en materias de equidad de género, y colabora en la implementación de estas políticas al interior de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

Además, la división tiene como funciones dar seguimiento a los compromisos internacionales de Chile en materia de género, proponiendo estrategias y cursos de acción. Del mismo modo, debe participar en reuniones y negociaciones internacionales vinculadas a estos temas y coordinar con las misiones diplomáticas de Chile para asegurar una implementación coherente de la política exterior feminista. También, debe mantener una relación de trabajo con otros organismos del Estado, en especial con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, para asegurar coherencia técnica.

Estas iniciativas descritas en el Balance del Plan de Acción de 2025 dan cuenta de que la política exterior feminista en sus primeros años de implementación, y considerando los esfuerzos previos en la materia, ha logrado permear el trabajo de la Cancillería abordando diversas materias, tanto a nivel interno de la institución como a nivel externo, y ha logrado materializar en logros concretos los esfuerzos iniciales. A pesar de que muchas de estas medidas ya se venían realizando con anterioridad, ahora obtienen un mayor impulso y lo hacen desde una mirada articulada en el marco de la PEF.

Habiendo revisado en las dos primeras secciones el modelo de difusión de políticas a nivel teórico, y las características de la PEF

chilena junto con algunos de sus avances, la siguiente sección analiza los desafíos de la política exterior feminista bajo el modelo de difusión de políticas.

Política Exterior Feminista de Chile y Desafíos Desde el Modelo de Difusión de Políticas

En lo que respecta al caso de estudio, luego de los esfuerzos de Suecia en 2014 por implementar una política exterior feminista, con el tiempo ha sido difundida e implementada en otros contextos, entre ellos Chile, donde fue presentada en 2023.

Desde la perspectiva teórica de la difusión de políticas, esta transferencia enfrenta diversos desafíos. Uno de los más relevantes es la necesidad de adaptar la política al contexto específico al que se traslada, lo cual resulta fundamental al considerar cualquier proceso de transferencia (Gómez, 2019). Es en esta etapa donde se produce el rechazo o aceptación de la política a la nueva realidad, lo que habla de un proceso en esencia complejo y en el que pueden ocurrir consecuencias inesperadas. En otras palabras, es en la etapa del diseño de la política pública donde es necesario considerar un proceso previo de adaptación, que evite la reproducción de políticas de un lugar a otro sin considerar las realidades particulares de cada sociedad, ya sea respecto a elementos como las características del sistema político, la cultura local o el funcionamiento propio de cada institución involucrada, en este caso, del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus organismos dependientes.

Al analizar la política exterior feminista desde el modelo de difusión de políticas es importante poner atención al proceso. Esto implica analizar la transferencia como tal, al igual como saber por qué, de qué forma y con qué grado influyen los diversos actores involucrados en ella, los cuales juegan un rol importante al influir en el proceso

de decisiones de política pública, y permite entender las relaciones de poder que hay detrás (Dente y Subirats, 2014).

Dicho lo anterior, cabe preguntarse sobre el desarrollo de la etapa previa a la implementación y la etapa de transferencia como tal: cómo ocurrió, qué actores estuvieron involucrados para que fuera prioridad en la agenda del gobierno, bajo qué canales operaron y cuáles fueron los lineamientos seguidos para el proceso de adaptación, así como los mecanismos asociados a la difusión. Tener claridad sobre los mecanismos de difusión,

permitiría dilucidar la relación causal de aquella decisión y si, por ejemplo, ella se debe a un afán de competencia entre Estados, si se busca emular decisiones que confieren cierto estatus en el concierto internacional, o si fue fruto de un proceso de aprendizaje que permitió identificar aquella política como la más pertinente y funcional. (Osorio y Vergara, 2016, p.239)

Indagar en estos ámbitos, señala Gómez (2019), implicaría “obtener una imagen más completa de la transferencia” (p.48), y contribuiría a comprender mejor sus posibilidades de éxito, principalmente si se tiene en cuenta que lo que hizo exitosa a una política en un país “A” no necesariamente la hará exitosa en un país “B” (Graham et al., 2013).

En el marco de los actores involucrados, es necesario tener en cuenta el rol de posibles comunidades epistémicas influyentes y redes de transferencias. A modo de ejemplos iniciales, puede mencionarse el Centro de Estudios Nueva Política Exterior, el cual desde sus inicios ha trabajado en la construcción de una agenda progresista, y reflexionado sobre la incorporación de una política exterior feminista para Chile (Sepúlveda, 2021). Del mismo modo, se puede mencionar al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, quienes, junto al Foro Permanente de Política Exterior, han realizado diversos seminarios y cursos relacionados. Esto puede otorgar luces respecto a

la formulación de la política exterior feminista y su impulso político desde el gobierno de Gabriel Boric.

Respecto a los mecanismos de difusión que la literatura clasifica, la metodología empleada no permite identificar de manera sistemática mecanismos específicos, más allá de descartar los de presión internacional y competencia, dadas sus características. Esto abre la posibilidad de que estén presentes los mecanismos de aprendizaje y emulación, por lo que futuras investigaciones podrían abordar esta inquietud. En cuanto al contenido de la PEF chilena, un análisis preliminar permite observar similitudes con la de España, lo que podría vincularse al proceso de elaboración de la política, particularmente a las instancias de consulta realizadas con diversos países que poseen política exterior feminista. No obstante, el análisis no permite afirmar que el caso español haya sido identificado como el más adecuado para responder al problema público definido en la política.

Más que la existencia de un país modelo del cual aprender y emular, los documentos revisados sugieren que la PEF chilena se construyó principalmente a partir de los instrumentos internacionales en el marco de la agenda de género en espacios multilaterales (Minrel, 2023). Aun así, a pesar de la transferencia internacional-nacional, existen elementos distintivos que caracterizan a la PEF chilena, como el énfasis en la inclusión de capítulos de género en acuerdos comerciales y la incorporación del sistema integral de cuidados, lo que sugiere que la difusión de esta política se llevó a cabo incorporando elementos propios durante su implementación, y habla de un proceso de adaptación al contexto nacional en función de las prioridades locales.

Por otra parte, con el objetivo de analizar el desafío en torno a las probabilidades de éxito y, comprender la sostenibilidad en el tiempo de la política, resulta necesario considerar un aspecto clave: la presencia de conceptos disputados políticamente como lo es el feminismo, el cual se encuentra en constante discusión en el ámbito público y

político, presentando crecientes resistencias que generan recelo al concepto (Rovira et al., 2025).

Dicho lo anterior, un gran desafío de la PEF, y con ello, de la gestión pública en materia de política exterior del Pdte. Boric, es lograr consolidar esta política exterior como una política de Estado. Esto refiere a “que el mandato político que las sustenta tenga permanencia, a pesar de los cambios en las autoridades políticas” (Sepúlveda et al., 2023, p.10). Aquello resulta especialmente relevante si se toma en cuenta el caso de Suecia, país pionero en la materia, pero que, a partir del cambio de gobierno en 2022, se produjo un abandono de su política exterior feminista (Thomas, 2022).

Adicional a esto, se encuentra el desafío histórico-institucional de una política de estas características, considerando que el proceso de transferencia se desarrolla dentro de “límites institucionales heredados del pasado, los cuales existían antes de iniciar el proceso de transferencia” (Gómez, 2019, p.51). La PEF se posiciona en un lugar que tradicionalmente ha sido dominado por hombres, como lo es la política internacional y la diplomacia (Tickner, 1988). La desigualdad de género, que es un componente central que aborda esta política, ha sido reconocida como uno de los elementos más complejos de cambiar de una sociedad, debido a que se encuentra estrechamente ligada a patrones culturales, actitudes y prácticas arraigadas en las sociedades, las cuales se refuerzan con el tiempo y las complejizan. Desde la perspectiva de las políticas públicas, esta problemática es parte de lo que Rittel y Webber (1973) han denominado como “problemas malditos”, entendidos como problemas sociales complicados que “suelen generar opiniones divergentes sobre la naturaleza de cada problema, las responsabilidades para abordarlo y el diseño y financiamiento de las respuestas de política” (Head, 2022, p.14). Por tanto, es complejo lograr un consenso amplio sobre cuál es la mejor respuesta de política pública, de modo que ninguna solución logrará ser completamente

definitiva ni óptima para cada uno de los actores involucrados, lo que dificulta la sostenibilidad en el tiempo de la política. A esto se suma la pluralidad de voces y participación efectiva que toda democracia debe garantizar (Dahl, 1998), y que permite el involucramiento de diversos actores interdependientes que poseen capacidad de agencia, diversificando las posibles respuestas frente a una problemática observada.

En esto radica la importancia del “*framing*” o encuadre, ya que la forma en que es descrito un problema, orientará los posibles cursos de acción, estando derechamente conectado con la solución que los tomadores de decisiones adopten. Considerando esto, un problema logra ser un problema público en la medida en que los poderes públicos lo consideran como un área necesaria de ser intervenida (Ortega y Ruiz, 2006), y la forma en que se describe la realidad tiene efectos en cómo actuamos en nuestro entorno, llevándonos a estrategias de acción orientadas por el modo en que problematizamos. En este contexto, resulta relevante lo planteado por Head (2022) respecto a los problemas malditos, en conexión con el proceso de adaptación descrito por Gómez (2019), quien destaca que, ante un escenario de incertidumbre tanto de la naturaleza del problema como de poder distinguir las soluciones más apropiadas, se hace “necesario adoptar un enfoque continuo y altamente adaptativo para aclarar las incertidumbres” (Gómez, 2019, p.31). Esto implica la necesidad de una retroalimentación constante y un debate persistente entre las partes interesadas, al igual como participación activa de expertos y expertas con el objetivo de mejorar resultados. Esto también presenta desafíos para una política feminista “desde arriba”, invitando a “dar un verdadero protagonismo a los grupos que precisamente esta política busca priorizar” (Jima-González, 2023, p.8).

En este sentido, los primeros años de la política exterior feminista al ser presentada como un “paradigma en construcción” y como un “documento vivo”, dan cuenta precisamente del necesario enfoque

continuo en la implementación que describen los autores, lo que se presenta como un aspecto positivo y orientado a la sostenibilidad en el tiempo de la política. Del mismo modo lo son los mecanismos de implementación institucionales asociados a la División de Asuntos de Género perteneciente a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores de la Cancillería.

Conclusiones

La Política Exterior Feminista de Chile, primera en Sudamérica, se enmarca en los acuerdos multilaterales firmados por el país como parte de una estrategia para dar respuesta a los desafíos internacionales y nacionales en igualdad de género, y puede ser un caso interesante al momento de diseñar futuras políticas exteriores feministas en otros países.

Este artículo tuvo como objetivo realizar un balance a los primeros años de la política exterior feminista impulsada durante la gestión del presidente Gabriel Boric, así como identificar ciertos desafíos asociados a su implementación desde la perspectiva de la difusión de políticas a nivel internacional. Lo anterior, considerando que la difusión de políticas públicas de un lugar a otro es un fenómeno asociado a un proceso, no a un resultado.

A modo de conclusión es posible señalar que a pesar de que la PEF chilena lleva un poco más de dos años implementada, ya se observan resultados en distintas áreas de la política exterior, incluyendo espacios multi y bilaterales, el comercio, la gestión consular, el fortalecimiento institucional interno y la cooperación internacional.

Aun así, desde la mirada de las políticas públicas y la difusión de políticas, la PEF presenta desafíos en al menos cinco ámbitos. En primer lugar, existen desafíos respecto a la implementación de una política pública que precisa de una adaptación a contextos nacionales, con

lineamientos de adaptación claros, sobre todo si consideramos que los ejemplos internacionales más comunes provienen de países del norte global, más allá de la adaptación en torno a la definición de las prioridades que caracterizan a la PEF chilena.

Un segundo desafío consiste en que para optimizar resultados se requiere de un diálogo continuo entre actores involucrados en la implementación, lo que a todas luces logra ser un acierto bajo la idea de que la PEF chilena es formulada como un “paradigma en construcción”. Esto es aún más relevante si consideramos las características propias de la política exterior y de la diplomacia, que es usualmente manejada en círculos con participación más restringida en comparación a otras políticas públicas, por tanto, la inclusión de actores y actrices relevantes como la academia o la sociedad civil nacional e internacional, al igual como los propios funcionarios y funcionarias, da cuenta de una orientación pública a esta política, otorgando mayores opciones para su sostenibilidad en el tiempo.

Como tercer desafío, es necesario tener en cuenta el aspecto histórico-institucional en el que la política se desenvuelve, y que el proceso de transferencia debe tener en cuenta, al igual como las dinámicas históricas en torno a la cultura organizacional y el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la diplomacia en general.

Un cuarto desafío identificado está relacionado al concepto del feminismo y cómo genera recelo por parte de grupos más conservadores, y la posible capitalización política del antifeminismo, lo que podría significar un riesgo en su implementación y sostenibilidad a largo plazo frente a vaivenes políticos. En ese sentido, como quinto desafío, a nivel interno, la implementación de la División de Asuntos de Género en la Cancillería, como se planteó en los objetivos de la PEF, y que ya se encuentra operativa, es acorde a las necesidades de una política exterior que es nueva, y que requiere una doble legitimación: tanto dentro como fuera de la Cancillería. Eso permitirá la existencia de un

área dedicada a la institucionalización y coordinación de la política, y a abordar el proceso de evaluación y análisis de sus resultados. Con el tiempo, permitirá seguir impulsando la igualdad de género de manera coordinada, y posiblemente, consolidar a la Política Exterior Feminista como una política exterior de Estado.

Bibliografía

- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2023).** *Gran convocatoria en conversatorio sobre Política Exterior Feminista. Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* <https://www.agcid.gob.cl/noticias/2292-gran-convocatoria-en-conversatorio-sobre-politica-exterior-feminista>
- Aggestam, K. y Bergman-Rosamond, A. (2016).** Swedish feminist foreign policy in the making: Ethics, politics, and gender. *Ethics & International Affairs*, 30(3), 323-334.
- Berry, F. S. y Berry, W. D. (2007).** Innovation and Diffusion Models in Policy Research. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 223-260). Westview press.
- Boric, G. (2022).** *Primera Cuenta Pública de S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, ante el Congreso Nacional.* Gobierno de Chile. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2022/06/01.06.2022-primera-cuenta-publica.pdf>
- Chehab, S. (2022).** *Women in Diplomacy Index.* Anwar Gargash Diplomatic Academy. <https://www.agda.ac.ae/docs/default-source/Publications/women-in-diplomacy-en-mar-2022.pdf?sfvrsn=4#:~:text=Indeed%2C%20the%20average%20percentage%20share,increased%20to%2020.4%25%20in%202022.>
- Dahl, R. (1998).** *La democracia: una guía para los ciudadanos.* Taurus.
- De la Fuente, G. (12 de junio de 2023).** *Presentación Política Exterior Feminista* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=SsaqAX52IXQ>
- De la Fuente, G. y Sanhueza, C. (18 de junio de 2023).** Política Exterior Feminista: un paso ambicioso, en línea con la trayectoria de política exterior chilena. *El País.* <https://elpais.com/chile/2023-06-18/politica-exterior-feminista-un-paso-ambicioso-en-linea-con-la-trayectoria-de-politica-exterior-chilena.html>
- Dente, B. y Subirats, J. (2014).** *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Ariel.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000).** Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Eksteen, R. (2019).** The effect of domestic affairs on foreign policy, with specific reference to current events in the United States of America. *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 59(3), 398-412.
- Elkins, Z. y Simmons, B. (2005).** On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33-51.
- Figueroa, P. (2024).** Los aportes de la ciencia política en los procesos de cambio político institucional: El caso de Chile. *Política y Sociedad*, 61(1), 1-13.
- Gerring, J. (2007).** *Case Study Research: Principles and Practices.* Cambridge University Press.
- Gilardi, F. (2012).** Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations* (pp. 453-477). Sage.
- Gómez, C. (2019).** La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de las políticas públicas. *Estudios Políticos*, 56, 41-65.
- González, S., Mercado, S. y Salinas, S.G. (2025).** Política exterior feminista de Chile. *Estudios Internacionales*, 57(211), 97-133.
- Graham, E., Shipan, C. y Volden, C. (2013).** The diffusion of policy diffusion research in political science. *British journal of political science*, 43(3), 673-701.
- Güezmes, A., y Romero, B. (2024).** *Diez años de política exterior feminista y política de cooperación internacional para el desarrollo feminista: una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69070-diez-anos-politica-exterior-feminista-politica-cooperacion-internacional>

- Head, B. (2022).** *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Problems*. Palgrave Mc Millan.
- Heikkilä, T. y Cairney, P. (2018).** Comparison of Theories of the Policy Process. En C. Weible y P. Sabatier (Eds.), *Theory of the Policy Process* (pp 363-389). Routledge.
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988).** Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *Western Political Quarterly*, 41(4), 725-745.
- Jima-González, A. (2023).** *Política Exterior Feminista y Alianza Estratégica entre Gobierno, Diplomacia Multinivel, Academia y Sociedad Civil*. Centro de Estudios Nueva Política Exterior. https://pefal.org/wp-content/uploads/2023/11/4.-PEFAL-ALIANZAS_VEpdf
- Keck, M. E. y Sikkink, K. A. (2014).** *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1987).** Power and interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Kissinger, H. (1969).** *American Foreign Policy: Three Essays*. W. W. Norton & Co.
- Krippendorff, K. (2018).** *Content analysis: An introduction to its methodology* (4ta Edición). Sage publications.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023).** *Política Exterior Feminista*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. https://drive.google.com/file/d/1N3jFEOMn-mxT4nFfg_wTOkmM_-bwwCGw/view
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024).** *Plan de Acción de la Política Exterior Feminista 2024-2025*. <https://politicaexteriorfeminista.minrel.gob.cl/plan-de-acci%C3%B3n>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025).** Balance de la Política Exterior Feminista. <https://drive.google.com/file/d/1CTYbQOnQbffQgEOQVuToU4eD970yH3k6/view>
- Morin, J. F. y Paquin, J. (2018).** *Foreign policy analysis: A toolbox*. Springer.
- Naciones Unidas. (2015).** *Resolución A/70/1 "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*. https://ggim.un.org/documents/A_Res_70_1_s.pdf
- Naciones Unidas. (2023).** *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Olivares, E. (17 de agosto de 2022).** Política exterior feminista: Chile anota récord de mujeres a cargo de las embajadas en el extranjero. *Ex ante*. <https://www.ex-ante.cl/estadisticas-mujeres-embajadores-gobierno-gabriel-boric/>
- Ortega, N. y Ruiz, S. (2006).** Definición de problemas y diseño de la agenda. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 111-131). Editorial Universidad de Granada.
- Osorio, C. (2015).** Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 31-48 <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>
- Osorio, C. (2020).** *Conditional cash transfer programs in Ecuador and Chile: the role of policy diffusion*. Palgrave Macmillan.
- Osorio, C. y Vergara, J. M. (2016).** La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54(2), 235-254.
- Piatti-Crocker, A. (2019).** The diffusion of gender policy in latin america: From quotas to parity. *Journal of International Women's Studies*, 20(6), 44-59.
- Pulgar-Araya, A. y Valdebenito, A. (2023).** Entre las cuotas de género y la paridad: el impacto de las medidas de acción afirmativa en la representatividad descriptiva de las mujeres en Chile (2017-2021). *Revista de Estudios Políticos*, 201, 113-148.
- Reyes-Housholder, C. (2019).** A Constituency Theory for the Conditional Impact of Female Presidents. *Comparative Politics*, 51(3), 429-447.
- Reyes-Housholder, C. y Roque, B. (2019).** Chile 2018: desafíos al poder de género desde la calle hasta La Moneda. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(2), 191-216.

- Rittel, H., y Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rovira, C., Arriaza, T. y Tanscheit, T. (2025). *Actitudes antifeministas en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert en Chile. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/21989.pdf>
- Sepúlveda, D. (2021). Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (Eds.), *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual* (pp. 89-107). Fondo de Cultura Económica y Friedrich Ebert Stiftung.
- Sepúlveda, D., Jorquera, C. y Borda, S. (2023). *Manifiesto PEFAL ¿Qué Significa Diseñar Políticas Exteriores Feministas desde el Sur Global?* Centro de Estudios Nueva Política Exterior. <https://pefal.org/wp-content/uploads/2023/09/1.-MANIFIESTO-PEFAL.pdf>
- Simmons, B. y Elkins, Z. (2004). The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *American political science review*, 98(1), 171-189.
- Strang, D. (1991). Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods & Research*, 19(3), 324-353.
- Thomas, M. (2022). Suecia abandona la “política exterior feminista”. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-63311743>
- Tickner, J. A. (1988). Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation. *Millennium: Journal of International Studies*, 17(3), 429-440. <https://doi.org/10.1177/03058298880170030801>
- Van Klaveren, A. (12 de junio de 2023). *Presentación Política Exterior Feminista* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=SsaqAX52lXQ>
- Weyland, K. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Ytuber, C. (2019). La democracia frente a la globalización. En M. Salmorán (Coord.), *Poder, democracia y derechos* (pp. 255-264). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zilla, C. (2024). *Feminist Foreign and Development Policy in Practice*. German Institute for International and Security Affairs.

Narrativas mediáticas sobre la Comisión contra la Desinformación en Chile: nuevas letanías en torno a la libertad de expresión

Elisabet Gerber

Universidad de Santiago de Chile
elisabet.gerber@usach.cl
<https://orcid.org/0009-0006-1180-6415>

Javier Gallegos-Gambino

Universidad de los Andes
jgallegos@miuandes.cl
<https://orcid.org/0009-0003-5257-8031>

Resumen

Este artículo analiza la cobertura mediática sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación impulsada por el Gobierno de Chile en 2023, situándola en el marco de las políticas públicas de comunicación. A través de un análisis de contenido narrativo de 207 titulares publicados entre junio y diciembre de ese año, se examinan los marcos interpretativos, las emociones transmitidas y los actores predominantes en la representación del proceso. La metodología se basa en un diseño cualitativo no experimental, con codificación inductiva en tres dimensiones: narrativa, emocionalidad y actor principal. Los resultados evidencian un predominio de narrativas críticas, con altos niveles de carga emocional negativa, y una sobrerrepresentación de actores opositores y gremiales. Se discuten las implicancias políticas y comunicacionales de estos hallazgos en el debate público sobre desinformación y libertad de expresión.

Palabras clave: Medios de comunicación, desinformación, *framing*, libertad de expresión, política pública.



Fecha recepción: 09-08-2025

Fecha aceptación: 26-11-2025

Media Narratives on the Commission Against Disinformation in Chile: New Litanies Surrounding Freedom of Expression

Abstract

This article analyzes media coverage of the Advisory Commission against Disinformation launched by the Chilean government in 2023, placing it within the framework of public communication policies. Through a narrative content analysis of 207 headlines published between June and December of that year, the study explores interpretive frames, emotional tone, and predominant actors featured in the press. The research follows a qualitative, non-experimental design, with inductive coding structured around three dimensions: narrative, emotionality, and main actor. Findings reveal a predominance of critical narratives, high levels of negative emotional load, and an overrepresentation of opposition and media-related voices. The article discusses the political and communicational implications of these patterns in the public debate on disinformation and freedom of expression.

Keywords: Media, disinformation, framing, freedom of expression, public policy.

Declaración de autorías

Elisabet Gerber: Conceptualización, investigación, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Javier Gallegos-Gambino: Metodología, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Gerber, E. y Gallegos-Gambino, J. (2025). Narrativas mediáticas sobre la Comisión contra la Desinformación en Chile: nuevas letanías en torno a la libertad de expresión. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 144-178. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80203>

Introducción

La desinformación, como proceso y fenómeno que genera creciente preocupación en el mundo, implica la difusión de información falsa, con propósitos deliberados y que suelen apuntar a perjudicar ya sea a personas, grupos, instituciones. Aunque no se trate de un fenómeno reciente, las alarmas que se encienden en todo el mundo se vinculan con la velocidad y dimensiones que el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación imprime, también, a la circulación de contenidos de este tipo. Diversos gobiernos e instituciones se refieren ya desde hace un tiempo a las consecuencias de la desinformación, y la asumen como amenaza global para la libertad y para la democracia (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018).

Dado que la difusión de desinformación e información errónea tiene lugar, fundamentalmente, a través de medios de comunicación y redes sociales en línea, cabe preguntarse de qué maneras y a quién le compete la responsabilidad de impedir o reducir el daño que puedan generar. En este sentido, se abren interrogantes sobre cuestiones regulatorias, específicamente, sobre las políticas de comunicación, entendidas como la regulación del sistema de medios. En este contexto, distintos países y organismos internacionales abordan el problema a través de distintas acciones; así, varios países han generado legislación específica y promovido medidas corregulación.

En Chile, el Gobierno del presidente Gabriel Boric a mediados del año 2023 creó la Comisión Asesora contra la Desinformación, que redactó recomendaciones en diversas materias asociadas a la desinformación, y elaboró un informe sobre experiencias internacionales en la materia. Aunque subrayó la importancia de proteger la libertad de expresión, el debate público que tuvo lugar, fundamentalmente, en medios (masivos) de comunicación apuntó reiteradamente a la

amenaza que podía suponer el accionar de la Comisión para la libertad de expresión.

Este artículo enfoca la creación e implementación de la comisión como una medida de política pública de comunicación, y su cobertura mediática, en el campo de la comunicación política. Esto implica que recurre a marcos conceptuales de ambos campos, que se explicitan y desarrollan a lo largo del texto: políticas públicas de comunicación y desinformación; comunicación política y espacio público; análisis de discurso; libertad de expresión.

En este contexto, el estudio se propone indagar cómo fue narrada mediáticamente la creación de la Comisión Asesora contra la Desinformación. Asimismo, busca responder interrogantes complementarias, tales como: ¿de qué manera se inserta esta iniciativa en el marco de las políticas públicas de comunicación impulsadas por el gobierno? y ¿qué tensiones emergen en el tratamiento que los medios otorgaron a la comisión contra la desinformación?

A nivel metodológico, este estudio adopta un enfoque de análisis de contenido cualitativo aplicado a titulares de prensa, considerando que estos constituyen unidades privilegiadas de sentido por su capacidad de condensar y orientar la interpretación de los hechos, especialmente en entornos de alta circulación digital. El corpus se conformó con 207 titulares publicados entre junio y diciembre de 2023 en medios nacionales e internacionales, seleccionados a partir de un proceso sistemático de búsqueda y filtrado en bases de datos digitales y motores de búsqueda.

La codificación se estructuró en torno a tres dimensiones analíticas: narrativa predominante, valencia emocional y actor principal mencionado. El procedimiento incluyó codificación doble por dos investigadores independientes y resolución de discrepancias mediante consenso, con el fin de garantizar la consistencia y confiabilidad de los datos.

El análisis no sólo describe la distribución de estas variables, sino que explora sus interrelaciones, identificando patrones entre marcos narrativos, carga emocional y actores protagónicos. De este modo, se busca aportar evidencia empírica que permita comprender cómo los medios, en tanto actores discursivos, enmarcaron la Comisión Asesora contra la Desinformación y qué implicancias tienen dichas representaciones para el debate sobre políticas públicas de comunicación en contextos democráticos.

Antecedentes

Políticas de Comunicación en Escenarios de Convergencia Digital

Este artículo sitúa a las medidas adoptadas por los Estados frente a la desinformación en el contexto de las políticas públicas de comunicación, precisamente por tratarse de acciones regulatorias implementadas desde los Estados, en parte importante, al asumir los riesgos que implica este fenómeno para las democracias. Se entiende por políticas de comunicación, aquellas que tienen por objeto elaborar e implementar políticas públicas dirigidas a los medios de comunicación, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) (de Charras et al., 2024).

La reflexión actual sobre regulación de las comunicaciones y sus alcances requiere situarla en contextos de convergencia, concepto que alude a la “imbricación de las industrias de medios de comunicación, telecomunicaciones e Internet y la mutación de sus usos y consumos sociales” (Becerra, 2024, párr.1). Los procesos de convergencia que marcan el escenario de los medios de comunicación en los últimos años, se caracterizan por la dificultad de distinguirlos según prestación de servicios, ya que puede incluir tanto servicios lineales como *on demand*; y/o distribución de contenidos, que puede ocurrir tanto por redes fijas como móviles-.

Por su parte, las plataformas de redes sociales, actores protagonistas de estos escenarios convergentes, potencian procesos de producción, edición, almacenamiento, distribución o acceso y consumo de cultura (Becerra, 2014). Si bien se diferencian de los medios tradicionales, entre otros factores, por no producir contenidos, ejercen influencia en la mediación de la información, cuestión que plantearía interrogantes sobre su responsabilidad en la garantía del derecho a la información (Basanta Vázquez y Arzumendi, 2025). En este sentido, y en el marco de escenarios convergentes, los aspectos regulatorios vinculados a plataformas digitales forman parte del campo de injerencia de las políticas públicas de comunicación.

La idea que se adopte, de manera explícita o implícita, sobre el significado y alcances de la convergencia resulta clave a la hora de configurar distintos componentes de los escenarios convergentes. Becerra (2024) señala que las definiciones que se asuman al respecto se vinculan con diferentes posicionamientos en materia política, jurídica, sociocultural, económica, comercial y, regulatoria. El mismo autor identifica distintos niveles analíticos al abordar los procesos de convergencia e indica grados de avance; el nivel regulatorio y político registraría menores avances frente a otros niveles como, por ejemplo, el tecnológico o económico (Becerra, 2024).

Medidas contra la Desinformación en el Contexto de las Políticas Públicas

El potencial daño que representa la desinformación para la vida democrática no es exclusivo del siglo XXI, sin embargo, en la última década en especial, la magnitud del fenómeno ha llevado tanto los Estados como a algunas empresas a tomar medidas de regulación y autorregulación. Por su parte, desde el ámbito académico proliferan las investigaciones sobre distintas dimensiones y aspectos de la desinformación. El foco de la producción académica ha estado puesto, en general, en estudiar las consecuencias de su aumento exponencial, sus

posibles efectos e incidencia en el comportamiento social como posicionamiento en procesos electorales o confianza en las instituciones.

Entre los estudios que apuntan a una perspectiva política y regulatoria, Tenove (2020) plantea que las políticas para combatir la desinformación buscan defender tres bienes normativos importantes de los sistemas democráticos: la autodeterminación, la representación responsable y la deliberación pública. En particular, las respuestas políticas frente a las amenazas a la calidad del debate y la deliberación pública se contrarrestan mediante la regulación de los medios de comunicación. Ante la diversidad y cantidad de políticas y acciones destinadas a enfrentar la desinformación, Magallón Rosa (2022) reconoce factores que permitirían articularlas, entre los que, a efectos del caso tratado en este estudio, interesa destacar las competencias de los Estados y de otros actores involucrados y la variedad de aspectos emergentes e implicados en este desafío para las sociedades y sus instituciones (crisis y contingencias como periodos electorales).

En lo que respecta a experiencias de los últimos años, las acciones buscan, en general, proteger los procesos democráticos ante las amenazas de contenidos engañosos; advertir frente a contenidos falsos en contextos de crisis sanitarias como fue la pandemia de COVID-19; resguardar la seguridad nacional frente a campañas de desinformación, etc. Las iniciativas incluyen la creación de comisiones de expertos, grupos de trabajo especializados en instancias gubernamentales, promoción de organizaciones dedicadas al *factchecking*, campañas de alfabetización mediática, etc. Entre quienes han impulsado medidas legislativas y de correulación, la Unión Europea ha sido precursora, al implementar códigos de conducta y buenas prácticas dirigidos a plataformas digitales y la creación de un observatorio especializado. Paralelamente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve respuestas integrales y multidimensionales, que combinen regulación, políticas públicas, educación mediática, apoyo al

factchecking y cooperación entre sectores, siempre sobre la base del respeto a los derechos humanos (Anguita et al., 2023).

Políticas de Comunicación En Chile y la Comisión Contra la Desinformación

En Chile, el campo de las políticas de comunicación fue un territorio cuanto menos descuidado por los Gobiernos democráticos desde 1990. Las tendencias desreguladoras y privatistas que marcaron a varios países de la región desde los años 80, abarcaron también las políticas de comunicación (Brant et al., 2017). Si las democracias del planeta dan importancia a la regulación de los medios de comunicación como condición para profundizar la libertad de expresión, este no ha sido el caso de Chile, donde han sido raras las iniciativas tendientes a corregir un escenario de alta concentración de la propiedad de medios y con escasa diversidad de opinión. Es posible afirmar que, en términos generales, “no ha habido una política de comunicaciones de conocimiento público y se ha carecido de voluntad política para actuar en un sentido democratizador de los medios” (Gumucio, 2011, p.72)

En lo que hace a avances en materia de regulación convergente, Chile está al debe. Si bien existen proyectos de investigación en curso desde el mundo académico, como el Núcleo Transdisciplinario de Regulación de la Convergencia Digital de la Universidad de Chile, no se registran avances en lo que respecta a rediseños de la institucionalidad existente “no tenemos una institución que efectivamente mire al ecosistema de medios hoy día con una mirada, con una perspectiva convergente” (Peña, 2024, párr.7).

El Gobierno encabezado por Gabriel Boric no ha sido una excepción en cuanto a la debilidad en materia de políticas de comunicación. El programa de Gobierno de Apruebo Dignidad (Apruebo Dignidad, 2021), que triunfó en las elecciones presidenciales de 2021,

incluía propuestas en materia de comunicaciones basadas en tres puntos: a) desarrollar un nuevo sistema de medios públicos, b) fortalecer los medios regionales, locales y comunitarios y c) promover medidas de protección para las y los trabajadores de las comunicaciones. El cumplimiento de estos compromisos ha sido, cuanto menos, dispar. Entre las diversas iniciativas promovidas efectivamente por el Gobierno de Apruebo Dignidad, se destacan dos medidas centrales: la Agenda de Fortalecimiento de Medios y la creación de la Comisión Contra la Desinformación (Faúndez, 2024).

Las iniciativas incluidas en la Agenda de Fortalecimiento de Medios apuntaron a diversificar y robustecer el rol de los medios de comunicación en el país, con especial atención al sector comunitario. La iniciativa aborda las principales dificultades que enfrentan las radios comunitarias y otros medios locales. Sin embargo, pese a que se habían anunciado medidas como la despenalización de la radiodifusión sin concesión, la ampliación de la banda FM y la creación de subsidios para la modernización de equipos, su ejecución habría sido limitada por trabas burocráticas y falta de coordinación interinstitucional (Olivos Ortega, 2025).

La segunda medida destacada es la creación de una comisión asesora presidencial para combatir la desinformación. Corresponde señalar que a la fecha (agosto 2025), Chile no cuenta con una regulación que tipifique y/o sancione la desinformación, ni legislación que la penalice específicamente. Sin embargo, hay al menos 11 proyectos de ley en tramitación que abordan de forma directa o indirecta la desinformación. Algunos de ellos proponen tipificarla como delito, otros buscan establecer sanciones administrativas, y varios incluyen disposiciones sobre la responsabilidad de plataformas o medios.

La Comisión Asesora Contra la Desinformación

La Comisión Asesora Contra la Desinformación es creada por iniciativa del Gobierno de Chile, con el objetivo de “asesorar al ministro o ministra de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y al ministro o ministra secretario(a) general de Gobierno, en los aspectos que permitan analizar el fenómeno global de la desinformación y su manifestación a nivel local en Chile” (Anguita et al., 2023, p. 9). Su foco de estudio y análisis se concentra en el fenómeno de la desinformación en plataformas digitales, excluyendo del análisis los medios de prensa.

Según indica el Decreto 12 del 20 de junio de 2023, la creación de la Comisión toma la experiencia internacional de la OCDE y la Unión Europea que han conformado comisiones de expertos para guiar el debate sobre desinformación en plataformas digitales.

En el plazo de un año, esta instancia tiene la tarea de emitir dos informes. El primer informe, destinado a conocer el estado actual del fenómeno; y el segundo, a entregar orientaciones y recomendaciones respecto de la formulación de políticas públicas. El trabajo de las y los integrantes de la comisión es *ad honorem* (sin remuneración) y cuenta con el apoyo del Ministerio de Ciencia en cuanto al apoyo administrativo para su adecuado funcionamiento. La comisión está constituida por dos representantes de universidades estatales; un(a) representante de una universidad privada; un (a) representante de una universidad cuya sede principal se encuentre fuera de la Región Metropolitana; tres representantes de una Organización No Gubernamental (ONG), fundación o de la sociedad civil, indistintamente, cuyas actividades se relacionen con el objeto de la comisión, y un(a) representante de una organización de *factchecking*.

Sobre la base de este compromiso, en su segundo informe la comisión redacta 72 recomendaciones para abordar la desinformación en plataformas digitales de redes sociales, destacando la complejidad

del fenómeno (Anguita et al., 2023). El documento se estructura en seis secciones, referidas a los siguientes temas:

1. El debate multilateral y la participación de Chile: Propone la adopción de principios internacionales, transparencia en la cooperación internacional, comunicación de compromisos y promoción de acuerdos de cooperación.
2. Espacios de la desinformación: Destaca la amenaza de la desinformación en plataformas digitales, especialmente redes sociales. Recomendación acciones como transparencia en algoritmos, regulación de protección de datos, entre otras.
3. Desinformación y espacios estatales: Advierte sobre desafíos especiales en procesos electorales, ciberseguridad y salud pública. Las recomendaciones incluyen colaboración y acciones específicas para proteger la integridad democrática y la salud pública.
4. Desinformación y educación: Se destaca la importancia de la alfabetización mediática, informacional y digital para enfrentar la desinformación.
5. Fortalecimiento de los medios como herramienta contra la desinformación: Las recomendaciones incluyen autorregulación, apoyo estatal y ética en inteligencia artificial.
6. Investigación sobre desinformación: Las recomendaciones incluyen financiamiento, estudios interdisciplinarios, acceso a datos y resguardo de la comunidad de investigación.

A su vez, el Informe destaca la relevancia de proteger la libertad de expresión como pilar esencial de la democracia, y estudiar la desinformación para proponer medidas idóneas al contexto nacional.

Marco Conceptual

Dimensión Política de las Comunicaciones y de la Desinformación

Políticas Públicas de Comunicación y Espacio Público

Las políticas públicas de comunicación, entendidas como la regulación del sistema de medios, necesariamente se inscriben en el ámbito de la política, ya que, junto con factores técnico-jurídicos a considerar, requieren integrar perspectivas y tomar decisiones de naturaleza política. Ahora bien, el debate en torno a la necesidad de regular las comunicaciones es de larga data y de ninguna manera está saldado, sino que adquiere otras complejidades, de la mano de las transformaciones tecnológicas y los cambios concomitantes en los escenarios mediáticos, y en un sentido más amplio, en el espacio público.

Si bien desde perspectivas liberales clásicas se considera que las reglas del mercado y los cambios tecnológicos garantizarán el equilibrio social y el progreso (Gerber, 2021, p.219), la escuela crítica surgida en la década de los 80 “alerta sobre la necesidad de regular estos procesos para evitar su avance sobre libertades fundamentales” (Loreti y Lozano, 2014 como se citó en Gerber, 2021, p.219). Becerra (2014) y Becerra y Mastrini (2006, 2009) destacan el papel de los medios como agentes privilegiados de socialización y señalan que, salvo excepciones, los procesos de concentración debilitan la circulación de ideas diversas en una sociedad.

En este contexto, se inscribe la relevancia de los medios de comunicación en la configuración del espacio público. El concepto de espacio público ha sido explorado en múltiples teorías y análisis sobre política y sociedad, sea como lugar de escenificación de la política, como arena de lucha de distintos actores, como instancia condensadora de procesos políticos y sociales asociada a la civilidad. Žižek (1994) plantea que el sentido que adquiere “el espacio público” varía enormemente, dependiendo siempre del efecto concreto que implican y

producen sus acciones y discursos asociados sobre una red socialmente organizada de relaciones de hegemonía. A su vez, el espacio público varía en cuanto a sus formas, localizaciones y funciones; en este sentido la irrupción de universos digitales genera constantes reconfiguraciones de lo que pueda considerarse “espacio público”, cuyos límites resultan cada vez más difusos. En este sentido, Becerra (2014) indica que las decisiones que se tomen desde la política pública en torno a la regulación del sistema de medios constituyen un importante indicador para analizar la configuración de espacio público que se propone un Estado.

A su vez, las transformaciones en el espacio público asociadas a procesos de convergencia digital, que implican directamente a las plataformas digitales, generan nuevas concepciones de socialización. En sentido similar Habermas es contundente respecto de la incidencia de las plataformas digitales en la esfera pública al destacar que, pese a que, aparentemente no producen, ni editan contenidos, “al actuar en la red global como intermediarios ‘sin responsabilidad’ que establecen nuevas conexiones [...] alteran profundamente el carácter de la comunicación pública misma” (Habermas, 2022, p.15).

Dimensión Política de la Desinformación

En esta línea que vincula la dimensión política de las comunicaciones, su regulación y nuevas configuraciones del espacio público, se propone abordar el fenómeno de la desinformación. Al situarla en contextos más amplios y observar de qué maneras opera actualmente, es posible enmarcarla en una crisis de la democracia y de la comunicación política (Freelon y Wells, 2020), e incluso un “orden de la desinformación” que se ha ido desarrollando durante mucho más tiempo que la actual forma de desinformación digital (Bennett y Livingston, 2018; Wardle y Derakhshan, 2017).

Existe una profunda sensación, entre amplios sectores de las sociedades democráticas occidentales, de que las estructuras de gobernanza

contemporáneas y los sistemas de información encargados de su rendición de cuentas no funcionan. Tal como otros autores ya mencionados (Becerra y Mastrini, 2006, 2009), Freelon y Wells (2020) destacan la centralidad de los desarrollos paralelos en la economía política de los medios de comunicación ya que ciertos modelos de negocios agravarían las dinámicas desinformativas al priorizar otros factores por sobre el discurso informado.

En sentido similar, Benett y Livingston (2021) advierten que a menudo, la desinformación se explica en términos de procesos psicológicos, y que, al entender el problema de esta manera, las soluciones obvias incluyen programas de alfabetización mediática, verificación de datos y alguna forma de regulación de contenido. Sin subestimar la relevancia de los procesos cognitivos, los autores apuntan a los ataques políticos y económicos más amplios contra las instituciones públicas que tradicionalmente han producido información autorizada en las democracias.

También organismos internacionales advierten sobre la amenaza que representa la desinformación para el espacio público – entendido como el ámbito donde se desarrollan las interacciones sociales, se comparten ideas y se toman decisiones colectivas- en tanto puede polarizar a la sociedad, erosionar la confianza en las instituciones y dificultar la toma de decisiones informadas en temas cruciales para la comunidad (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2020).

Desinformación: Definiciones y Abordajes

A la hora de confrontar el fenómeno de la desinformación y sus consecuencias, la primera dificultad a sortear es la falta de una definición unívoca del término. De hecho, coexisten varios conceptos que se refieren a distintas facetas del problema como desinformación); *misinformation*, traducido con el neologismo de *misinformación* o como

“información errónea”, información maliciosa, y también un término tan difundido como “*fake news*”.

Aunque históricamente han existido diversas formas de contaminación informativa, su impacto en el siglo XXI se vincula directamente con el cambio de paradigma tecnológico inherente a la evolución de internet y las redes sociales, y su irrupción en la vida pública y privada de las personas, transformando vertiginosamente los ecosistemas informativos. El aumento de producción y circulación de desinformación es de tal magnitud, que algunas instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS) hacen referencia a “infodemia” (World Health Organization, 2020). La OCDE considera el trabajo de Wardle y Derakhshan (2017) para definirla como información falsa, inexacta o engañosa creada, presentada y difundida deliberadamente. Esta definición coincide con las adoptadas por Naciones Unidas, que entienden la desinformación como intentos deliberados de confundir o manipular a las personas mediante la entrega de información deshonesta (UNESCO, 2020).

La desinformación se caracteriza por no apuntar al contraste empírico o lógico con sus enunciados, sino por tener objetivos de carácter retórico, persuasivo o propagandístico; interesa más que nada la difusión de una versión de los hechos. Becerra enumera diversos ejemplos de esta práctica en la historia de la humanidad, desde Platón hasta parte del pensamiento posmoderno, a través de Jean-François Lyotard, Anthony Giddens, Zygmunt Bauman y Paul Virilio y sus indagaciones sobre las condiciones de circulación de los discursos en la actualidad (Paladino et al., 2021).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha generado múltiples estudios e informes referidos a la contaminación informativa. Siguiendo la historia reciente de su evolución, ubica el inicio del uso del término “posverdad” hacia 2016, asociado a dos procesos electorales: la elección del presidente Trump y el Brexit; es decir, al

ámbito político (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020).

En coincidencia con lo señalado acerca del uso relativamente reciente del término, Freelon y West (2020) relevan que el término “desinformación” tal como se utiliza actualmente, recién aparece como campo prioritario de investigación hacia 2017. A su vez, señalan que la adopción de “*disinformation*” se origina en la anglicización del término ruso “*dezinformatsiya*” que dataría de mediados del siglo XX. La investigación desde entonces hasta comienzos del siglo XXI reúne un conjunto de análisis históricos y estudios de caso aislados, dispersos en diversas disciplinas, que no apunta a construir un programa amplio de investigación empírica sobre la desinformación.

En lo que hace específicamente a la comunicación en línea, se identifican tres tipos de desorden informativo: desinformación, que se refiere a información intencionalmente falsa que se promueve deliberadamente; propaganda, que alude a información potencialmente correcta presentada de forma manipuladora (por ejemplo, mediante apelaciones emocionales) para desacreditar puntos de vista opuestos o movilizar el apoyo público; y desinformación errónea, que se refiere a información falsa que se propaga involuntariamente. En esta clasificación, la desinformación errónea se diferencia de la desinformación en que no es deliberada, y de la propaganda en que siempre es objetivamente incorrecta (Born y Edgington, 2017).

Paralelamente, el término “desinformación política” es utilizado para hacer referencia a los tres tipos de desorden informativo señalados anteriormente, y que tiene el potencial de inducir a una persona a una visión objetivamente incorrecta de la política. Es decir, la desinformación política puede incluir propaganda falsa difundida intencionalmente o no (Tucker, 2018).

Tal como se señaló en el apartado anterior, en general, la literatura académica ha desarrollado centralmente sus investigaciones en

estudiar las consecuencias de su proliferación masiva, sus efectos y posibilidad de influencia en el comportamiento social —por ejemplo, a propósito de procesos electorales o en la toma de decisiones importantes en el ámbito de la salud pública—, la polarización y la confianza/desconfianza en las instituciones. A diferencia de lo que entendemos por “mentiras tradicionales” (aquellas que no necesariamente conviven en el entorno digital), la desinformación se caracteriza por estar enmarcada dentro de una racionalidad instrumental, que contribuye a su lógica de visibilidad, y puede difundirse y propagarse fácilmente, sobre todo cuando en su contenido se interrelacionan intereses políticos e ideológicos (Cavaliere, 2022; Mugari, 2020; Neuwirth, 2022; Sansonetti et al., 2020). No obstante, autores como Bennet y Livingston (2021) advierten sobre la necesidad de profundizar en dimensiones políticas y económicas del fenómeno.

Libertad de Expresión: Tensiones y Distorsiones

Tras un período de unos dos siglos en que la mirada se centró en el individuo y se erigió al Estado como el potencial enemigo de la voz pública, la discusión en torno al ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación han cobrado relevancia en la agenda pública, en especial, en las últimas tres décadas (de Charras y Lozano, 2017; Loreti y Lozano, 2014).

Las discusiones en torno al concepto de libertad de expresión y el derecho a la comunicación se tensan entre una concepción más restrictiva, enmarcada en la llamada “*free speech tradition*”, y otra más amplia, sustentada en los instrumentos internacionales y en los sistemas de protección de derechos humanos (Loreti y Lozano, 2014). En el primer caso, asociado a modelos clásicos de democracia formal, se asume que el Estado “cumple con el mandato de libertad de expresión si se abstiene de censurar y, desde esa perspectiva, se tomaron medidas

jurídicas, políticas e institucionales con el fin de disponer garantías que desincentivaran posibles censuras estatales” (Gerber, 2021, p.225).

Avanzada la década de los 80, desde miradas que integran la igualdad al análisis, se destaca la doble dimensión (individual y colectiva) de la libertad de expresión (Mac Bride, 1987) y la necesidad de poder pensar al Estado como un posible agente responsable por la reparación de las diferencias y exclusiones (Loreti y Lozano, 2012). En este contexto, Loreti y Lozano (2014) como se citó en Gerber (2021) cuestionan la limitación de la noción de libertad de expresión a una libertad negativa en la que el rol del Estado se reduce a no censurar. Señalan, también, que utilizar el término “censura” para cualquier actitud estatal o privada, banaliza el peso social e histórico de esta figura y no considera la posibilidad de la existencia de censura no estatal, específicamente, empresarial. El Estado, por su parte, puede intervenir, ya sea promoviendo el pluralismo o favoreciendo la concentración, aplicando subsidios o desgravamientos; imponiendo condiciones de uso del espectro radioeléctrico; etc.

Libertad de Expresión en Chile: herencias del siglo XX

En Chile, el artículo 19 N.º 12 de la Constitución impone al Estado la obligación de garantizar a todas las personas la libertad de emitir opinión y de informar, sin censura previa. Ahora bien, su alcance normativo también se manifiesta en el reconocimiento de la denominada “dimensión social” de la libertad de expresión, esto es, el derecho que asiste a todos y todas de recibir información sobre hechos de interés general. De esta forma, Chile se inscribe en una tendencia observada durante décadas en América Latina, en la que los textos constitucionales fueron las principales y únicas herramientas de reaseguro de la libre expresión, pero entendida, básicamente, como libertad de prensa (de Charras y Lozano, 2017).

A diferencia de otros países de la región, la Constitución de Chile está anclada en esa perspectiva. Si bien la libertad de expresión y el derecho a la información están consagrados en la Constitución de 1980, lo hace de modo sesgado, al punto que no cumpliría con los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos actualmente.

Donoso y Gumucio (2014) señalan que, aunque el constituyente declaró en su época que fue considerado lo establecido en tratados vigentes, el texto resultante muestra una visión “centrada en el derecho de propiedad del medio, con grave infracción a los derechos y deberes de los medios de comunicación y su rol social” (p.15).

En América Latina, a fines del siglo XX, los argumentos de defensa de la libertad de expresión podían confundirla con libertad de prensa y también con libertad de empresa; a la vez que solía utilizarse para desacreditar intentos de intervención por parte del Estado (Loreti y Lozano, 2014). En Chile persiste esta tendencia aun en la segunda década del siglo XXI: no con poca frecuencia, la reacción frente a distintos intentos regulatorios en materia de comunicaciones es de rechazo u objeción, fundados en la supuesta preocupación por la libertad de expresión.

Metodología

En coherencia con los antecedentes y el marco conceptual expuestos, el estudio adoptó un enfoque de análisis de contenido cualitativo orientado a identificar y caracterizar los marcos narrativos, las valoraciones emocionales y los actores presentes en la cobertura mediática de la Comisión Asesora contra la Desinformación. El *corpus* se construyó a partir de una búsqueda exhaustiva en Google News Advanced Search, recopilando todos los titulares publicados entre junio y diciembre de 2023 que mencionaran de manera directa a la comisión.

Se eliminaron duplicados y se excluyeron piezas en las que la comisión aparecía solo de forma tangencial, lo que permitió conformar un conjunto final de 207 titulares provenientes de medios nacionales e internacionales de alta circulación.

La codificación se desarrolló de manera inductiva, apoyada en los programas Atlas.ti (para la categorización temática) y Dedoose (para el análisis léxico y de frecuencias). Las tres dimensiones analíticas —narrativa predominante, valencia emocional y actor principal— se definieron a partir de referentes teóricos en comunicación política, políticas públicas de comunicación y análisis del discurso. Dado que la cuantificación asociada a estas categorías cumple un propósito exclusivamente descriptivo, el estudio mantiene su carácter cualitativo, empleando las frecuencias como un recurso complementario para visualizar patrones emergentes del *corpus*.

Con el fin de asegurar la consistencia interpretativa, todas las piezas fueron codificadas por dos investigadores. Se calculó un porcentaje de acuerdo entre codificadores y, en caso de discrepancias, se aplicó un procedimiento de revisión por consenso para depurar criterios y minimizar sesgos. Las categorías narrativas y emocionales se aplicaron de forma excluyente para cada titular, mientras que la categoría relativa a actores permitió coocurrencias cuando el enunciado aludía a más de una voz relevante.

Este enfoque metodológico se sustenta en la premisa de que los medios de comunicación actúan como actores discursivos capaces de construir y disputar sentidos en el espacio público. Desde esta perspectiva, los titulares constituyen unidades privilegiadas para el análisis, dada su capacidad de condensar interpretaciones, jerarquizar información y orientar la recepción pública. Esta decisión se apoya en los aportes de Pan y Kosicki (1993), Kuypers (2010) y van Dijk (1991), así como en el desarrollo de la teoría del framing (Aruguete, 2011, Gitlin, 1980; Hernández Corchete, 2025; Melero López, 2022; Pflieger, 2021;

Scheufele, 1999), que subraya el rol estructurante de los titulares en la configuración de la agenda y la percepción social. Sobre la base de estos fundamentos, el proceso de codificación del corpus se organizó en torno a tres dimensiones analíticas:

Dimensión Narrativa: Construcción de Sentido

Desde el enfoque del *framing* o encuadre mediático (Entman, 1993; Pan y Kosicki, 1993; Sullivan, 2023), los medios no sólo seleccionan hechos, sino que los organizan discursivamente a través de marcos interpretativos. Estos marcos -estructuras semánticas que resaltan ciertos aspectos de la realidad- permiten identificar cómo se construyen narrativas que otorgan sentido a las políticas públicas. En este estudio, la narrativa se operacionaliza como el tipo de interpretación predominante que estructura el titular: confrontación ideológica, tecnocratismo, banalización, etc. (Tabla 1).

Codificación narrativa

Se construyó inductivamente una tipología de seis narrativas predominantes (Tabla 1), a partir del análisis semántico-discursivo del corpus. Cada categoría representa un marco interpretativo desde el cual se enuncia la política pública analizada:

Tabla 1. Categorías narrativas identificadas en la cobertura mediática de la Comisión Asesora contra la Desinformación, Chile 2023–2025

Narrativa	Descripción
Disputa política / ideologización	Presenta a la Comisión como objeto de controversia entre oficialismo y oposición, o dentro de un marco ideológico polarizado.
Amenaza a la libertad de expresión	Enmarca la Comisión como un riesgo para la libertad de expresión o una herramienta de censura.
Tecnocrática o instrumental	Focaliza la cobertura en aspectos técnicos, normativos o procedimentales, con tono analítico y especializado.
Contextual o explicativa	Ofrece información neutra o factual sobre la Comisión, sin emitir juicios valorativos evidentes.
Necesidad institucional	Justifica la creación de la Comisión como respuesta legítima ante el fenómeno de la desinformación.
Banalización o trivialización	Utiliza recursos retóricos irónicos o despectivos para deslegitimar la política pública mediante el absurdo o la burla.

Fuente: *Elaboración propia a partir del análisis de contenido de titulares de prensa (junio-diciembre 2023).*

Dimensión Emocional: Afectividad del Discurso Periodístico

Diversas investigaciones han demostrado que el discurso mediático no se limita a lo informativo, sino que incorpora elementos afectivos que condicionan la recepción del mensaje (Arce-García et al., 2020; Wahl-Jorgensen, 2019). La emocionalidad de los titulares -capturada mediante una escala de valencia afectiva- permite identificar el tono general con el que se presenta la política pública, lo cual puede influir en la legitimidad percibida por la audiencia. Esta dimensión es especialmente relevante en ecosistemas digitales donde los titulares funcionan como elementos de alto impacto cognitivo y emocional.

Codificación Emocional

Se incorporó una dimensión adicional referida a la valencia emocional de los titulares (Tabla 2), en base a una escala ordinal de cinco niveles, inspirada en marcos teóricos sobre emocionalidad en el discurso periodístico (Arce-García et al., 2020; Wahl-Jorgensen, 2019).

Tabla 2. Escala de codificación emocional aplicada a titulares sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación, Chile 2023–2025

Narrativa	Descripción
Muy negativo	Expresa rechazo explícito, alarma o ridiculización. Usa lenguaje polarizante o descalificador. Común en narrativas de amenaza, ideologización o trivialización.
Negativo	Transmite críticas moderadas o escepticismo, sin llegar a descalificaciones abiertas. Frecuente en columnas o coberturas institucionales adversas.
Neutral	Describe hechos de forma objetiva, sin marcas afectivas. Propio de coberturas informativas factualistas.
Positivo	Destaca beneficios o respaldo a la política pública, a través de un lenguaje favorable.
Muy positivo	Elogia de forma explícita la política, con uso de adjetivos laudatorios o llamados enfáticos de valoración pública.

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión Actoral: Legitimidad y Disputa del Discurso

Siguiendo a van Dijk (1991, 1995), el análisis del discurso mediático también debe considerar quién habla y desde qué posición se enuncia el relato. Los actores discursivos (políticos, expertos, medios, ciudadanía) representan fuentes de autoridad o disputa en la construcción del relato público. Codificar esta dimensión permite visualizar cómo se distribuye la legitimidad en la esfera pública y qué voces se privilegian o silencian en la cobertura (Tabla 3).

La clasificación considera tanto actores explícitamente citados como aquellos implícitos en la enunciación del titular:

Tabla 3. Categorías de actores presentes en la cobertura mediática sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación, Chile 2023–2025

Categoría de actor	Descripción
Gobierno / Ejecutivo	Autoridades centrales: ministros/as, subsecretarios, vocerías institucionales.
Oposición política	Parlamentarios o dirigentes de partidos opositores.
Académicos / Expertos	Investigadores universitarios o especialistas en desinformación o comunicación.
Gremios periodísticos / Medios	Declaraciones o posicionamientos editoriales de medios y asociaciones de prensa.
Organismos judiciales / institucionales	Acciones o fallos de entidades como el Poder Judicial, Contraloría, etc.
Miembros de la Comisión	Participaciones o declaraciones de los integrantes de la Comisión Asesora.
Organizaciones internacionales	Opiniones emitidas por ONGs, organismos multilaterales u observadores extranjeros.
Otros actores	Columnistas, figuras públicas, ciudadanía digital o fuentes no adscritas institucionalmente.

Fuente: Elaboración propia.

Principales Hallazgos

Distribución de Narrativas Predominantes

El análisis narrativo de los 207 titulares permitió identificar una hegemonía de enfoques críticos en la cobertura mediática sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación. Las dos categorías más frecuentes fueron la narrativa de amenaza a la libertad de expresión (33,8 %) y la narrativa de disputa política o ideologización (26,1 %), ambas caracterizadas por un tono confrontacional y una fuerte carga valorativa. En conjunto, estas narrativas representaron casi el 60 % del *corpus*, revelando una cobertura centrada en el conflicto más que en los aspectos técnicos o institucionales de la política pública.

En la narrativa de amenaza, por ejemplo, destacan titulares como “‘Modelos dictatoriales’: UDI irá al TC para revertir creación de la Comisión contra la Desinformación” (Bío Bío Chile, 2023c, Titular) “¿Limita la libertad de expresión?: Polémica por creación de la Comisión contra la Desinformación” (Radio Pauta, 2023, Titular), o “Comisión contra la desinformación: Las alarmas que enciende la propuesta del Gobierno” (Emol, 2023a).

También fue relevante el pronunciamiento de la Sociedad Interamericana de Prensa, que en múltiples medios expresó su preocupación ante la iniciativa, con titulares como “SIP advierte que se podría caer en la ‘tentación de censura’ con la Comisión contra la Desinformación” (El Mercurio, 2023, Titular) o “SIP por Comisión contra la Desinformación: “Nos genera cierta alarma” (La Nación, 2023, Titular).

En contraste, las narrativas contextuales o explicativas (17,9 %) y tecnocráticas o instrumentales (10,1 %) mostraron menor presencia, pese a su foco informativo o analítico. La narrativa de necesidad institucional, que enmarcaba la Comisión como una respuesta legítima frente al fenómeno de la desinformación, apenas alcanzó el 7,7 % (Tabla 4). Finalmente, la narrativa de banalización o trivialización apareció en un 4,3 % del *corpus*, manifestándose principalmente a través de columnas de opinión o editoriales de tono irónico.

Tabla 4. Distribución porcentual de narrativas en titulares de prensa sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación (Chile, 2023–2025)

Narrativa	Porcentaje (%)	Descripción sintética
Amenaza a la libertad de expresión	33.8	Presenta la Comisión como un riesgo para la libertad de expresión o forma de censura.
Disputa política / ideologización	26.1	Enmarca el debate en claves partidistas, opositoras o polarizadas.
Contextual o explicativa	17.9	Ofrece una cobertura neutra o factual, sin juicios valorativos.

Tecnocrática o instrumental	10.1	Aborda la política desde una mirada técnica, normativa o institucional.
Necesidad institucional	7.7	Justifica la Comisión como una respuesta legítima frente a la desinformación.
Banalización o trivialización	4.3	Recurre a la ironía o deslegitimación desde columnas u opiniones editoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Tono Emocional de los Titulares

El análisis de valencia emocional reflejó una clara orientación hacia enfoques críticos: el 34,8% de los titulares fueron clasificados como negativos, y un 18,4% como muy negativos, lo que indica que más de la mitad del *corpus* presentó un tono desfavorable hacia la política pública analizada. En contraste, solo el 10,1% de los titulares adoptaron un tono positivo, y apenas un 3,9% fueron considerados muy positivos. La categoría neutral, correspondiente a enunciados descriptivos sin carga valorativa explícita, representó el 32,9% de los casos.

Entre los ejemplos más representativos del carácter “muy negativo” de la clasificación de los titulares, se encuentran titulares como “‘Tiene un olorillo a Venezuela’: las críticas de RN a Comisión contra la Desinformación del Gobierno” (Bío Bío Chile, 2023a, Titular), que apela a asociaciones con regímenes autoritarios; y “UDI acudirá al TC por Comisión contra la Desinformación: dicen que transgrede la libertad de expresión” (Bío Bío Chile, 2023b, Titular) que vincula el órgano asesor con eventuales inconstitucionalidades. A estos se suman críticas desde el gremio periodístico, como en “SIP y comisión contra la desinformación: ‘Los gobiernos comienzan con acciones así y luego viran a censura’” (Emol, 2023b, Titular), y desde figuras del periodismo nacional como “Santiago Pavlovic lanzó severa crítica a Comisión contra la Desinformación: ‘Innecesaria y un peligro’” (Bío Bío Chile, 2023d, Titular).

En conjunto, estos titulares no sólo evidencian una carga emocional intensa (Tabla 5), sino que construyen un clima de sospecha en torno a la legitimidad y objetivos del órgano gubernamental.

Tabla 5. Valencia emocional de los titulares analizados

Valencia emocional	Frecuencia (n)	Porcentaje (%)
Muy negativa	38	18,4
Negativa	72	34,8
Neutral	68	32,9
Positiva	21	10,1
Muy positiva	8	3,9

Nota. La categoría “Muy negativa” incluye titulares con lenguaje alarmista o de rechazo explícito; “Negativa” agrupa expresiones críticas moderadas; “Neutral” corresponde a titulares informativos sin carga valorativa; “Positiva” y “Muy positiva” reflejan grados crecientes de apoyo o valoración favorable.

Presencia y Visibilidad de Actores

Respecto de la dimensión actoral, el Gobierno / Ejecutivo fue el actor más citado o mencionado (30,4%), seguido por gremios periodísticos y medios de comunicación (22,2%) y la oposición política (15,5%). La ciudadanía digital y otros actores no institucionalizados representaron un 13,5% del *corpus*, mientras que académicos/as y expertos/as apenas alcanzaron el 6,3%. Resulta especialmente revelador que los miembros de la propia comisión asesora tuvieran una presencia marginal, representando solo el 3,4% de los titulares analizados. Esta distribución revela una cobertura mediática fuertemente concentrada en actores que disputan públicamente el sentido de la política, dejando escaso espacio a voces técnicas o a los propios responsables del diseño y ejecución de la medida (Tabla 6). Asimismo, la sobrerrepresentación de gremios periodísticos como actores discursivos en narrativas de amenaza sugiere una defensa corporativa que tensiona los principios de regulación democrática de la comunicación.

Tabla 6. Distribución de actores mencionados en titulares sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación (n=207)

Actor	Frecuencia (%)
Gobierno / Ejecutivo	30,4%
Gremios periodísticos / Medios	22,2%
Oposición política	15,5%
Ciudadanía digital / Otros actores	13,5%
Organismos judiciales / institucionales	8,7%
Académicos y expertos	6,3%
Comisión Asesora	3,4%

Fuente: Elaboración propia.

Cruce de Variables: Narrativas, Emocionalidad y Actores

El cruce entre dimensiones permite observar patrones significativos. Por ejemplo, la narrativa de amenaza a la libertad de expresión se asocia fuertemente con emociones muy negativas (41,1%) y tiene como actor predominante a los gremios periodísticos (77,1%). La narrativa de disputa política, en cambio, presenta una mayor diversidad emocional, aunque con énfasis en la crítica institucional, y una notable presencia de la oposición política (22,9%) y organismos judiciales (46,9%).

En contraste, las narrativas contextuales o explicativas y las tecnocráticas se caracterizan por un alto porcentaje de titulares neutrales (57,9% y 46,7%, respectivamente) y por una mayor presencia del Gobierno / Ejecutivo como fuente primaria (Tabla 7).

Finalmente, la narrativa de necesidad institucional, aunque minoritaria, concentra las pocas expresiones de tono muy positivo o positivo, principalmente en declaraciones de autoridades gubernamentales o actores internacionales.

Tabla 7. Cruce entre dimensiones narrativas, valencia emocional y actores predominantes en la cobertura de prensa sobre la Comisión contra la Desinformación (junio-diciembre 2023)

Narrativa	Emoción predominante	Actor predominante
Amenaza a la libertad de expresión	Muy negativa (41,1%)	Gremios periodísticos / medios (77,1%)
Disputa política / ideologización	Negativa / Muy negativa	Oposición política (22,9%), Org. judiciales (46,9%)
Contextual o explicativa	Neutral (57,9%)	Gobierno / Ejecutivo
Tecnocrática o instrumental	Neutral (46,7%)	Gobierno / Ejecutivo
Necesidad institucional	Positiva / Muy positiva	Gobierno / Ejecutivo, actores internacionales

Nota. La tabla sintetiza los principales patrones de asociación entre narrativas, emociones y actores identificados en el análisis de 207 titulares de prensa. Los porcentajes indican la proporción dominante dentro de cada categoría de análisis.

Conclusiones

El análisis narrativo de la cobertura mediática sobre la Comisión Asesora contra la Desinformación permitió identificar patrones consistentes en el tratamiento informativo que trascienden el caso específico y se insertan en tensiones históricas del sistema de medios chileno. En primer lugar, desde la perspectiva de las políticas públicas de comunicación, los hallazgos muestran que la Comisión fue enmarcada, de forma predominante, en narrativas críticas y de desconfianza institucional, lo que refleja la persistente debilidad de este campo en Chile y la ausencia de consensos amplios sobre el rol del Estado en la regulación del ecosistema informativo.

En segundo lugar, en el plano de la comunicación política y el *framing*, se constató un predominio de marcos interpretativos que asociaron la iniciativa a riesgos para la libertad de expresión, reforzados por una alta carga emocional negativa. Este patrón nutre discursos de resistencia frente a medidas de intervención estatal en materia informativa y puede influir en la legitimidad pública de futuras iniciativas regulatorias.

En tercer lugar, desde la óptica del espacio público mediático, la sobrerepresentación de actores opositores y gremiales evidenció un desequilibrio en la visibilidad de voces, favoreciendo la consolidación de un relato dominante y limitando la diversidad deliberativa. Este predominio resulta especialmente relevante, ya que los gremios periodísticos no sólo ocuparon un lugar central en la discusión, sino que además articularon líneas argumentales consistentes en advertencias sobre eventuales riesgos de censura, analogías con prácticas autoritarias y sospechas sobre la intención gubernamental de intervenir la prensa. Titulares como “SIP advierte ‘tentación de censura’ en la Comisión contra la Desinformación” o “‘Tiene un olorillo a Venezuela’: críticas de RN a la Comisión” ilustran claramente este encuadre crítico. Asimismo, estas interpretaciones se concentraron con particular intensidad en la etapa inicial del debate, entre junio y agosto de 2023, antes del funcionamiento efectivo de la Comisión, lo que contribuyó a fijar tempranamente un marco adverso en el espacio público.

Metodológicamente, el análisis cualitativo de contenido narrativo permitió una aproximación detallada a la estructura y tono de los discursos mediáticos, combinando codificación temática (Atlas.ti) y análisis léxico (Dedoose) para triangular narrativas, cargas emocionales y actores predominantes. Este enfoque reforzó la validez interpretativa, especialmente mediante la revisión entre pares en la codificación, lo que permitió depurar criterios y reducir sesgos.

En términos de proyección, los resultados invitan a reflexionar sobre la necesidad de diseñar políticas públicas de comunicación que no sólo aborden los aspectos técnicos de la desinformación, sino que también desarrollen estrategias comunicacionales capaces de disputar marcos interpretativos adversos en el espacio mediático. El caso analizado muestra que, sin una narrativa gubernamental consistente y articulada, las medidas regulatorias pueden ser rápidamente resignificadas por actores opositores, disminuyendo su eficacia y legitimidad social.

Finalmente, es necesario considerar que la naturaleza del corpus introduce un elemento adicional que ayuda a comprender la intensidad y dirección de los marcos observados. Al tratarse de titulares elaborados por medios de comunicación que se ven directamente interpelados por la existencia de una comisión que aborda el fenómeno informativo, la cobertura no sólo refleja interpretaciones sobre una política pública, sino también las preocupaciones, intereses y defensas corporativas del propio sector mediático. En este contexto, los medios operan simultáneamente como observadores y como actores implicados, lo que puede incidir en el fraseo, la carga emocional y la selección de encuadres críticos vinculados a la autonomía periodística o a eventuales riesgos de censura. Este posicionamiento autorreferencial contrasta con lo que podría observarse en actores no mediáticos —como creadores de contenido o usuarios de redes sociales— que no comparten necesariamente las mismas preocupaciones gremiales. Reconocer este posible conflicto de interés permite comprender mejor la prominencia de ciertas narrativas negativas y refuerza la idea de que los medios ejercen un rol determinante en la configuración de los sentidos que estructuran la controversia pública en torno a la desinformación.

Referencias

- Anguita, P., Bachmann, I., Elórtégui, C., Escobar, MJ., Faure, A., Ibarra, P., Lara, JC., Padilla, F. y Peña, P. (2023). *Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile*. Comité Asesor contra la Desinformación; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación disponible. <https://minciencia.gob.cl/noticias/comision-contr-la-desinformacion-entrega-informe-final-con-72-recomendaciones/>
- Apruebo Dignidad. (2021). *Programa de gobierno 2022-2026*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Arce-García, S., Orviz-Martínez, N. y Cuervo-Carabel, T. (2020). Impacto de las emociones vertidas por diarios digitales en Twitter. *Profesional De La Información*, 29(5). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.sep.20>
- Aruguete, N. (2011). Framing. La perspectiva de las noticias. *La Trama de la Comunicación*, 15, 67-80.
- Basanta Vázquez, B. y Azurmendi, A. (2025). Las plataformas digitales y el derecho a la información: de meros alojadores a actores responsables. *Revista de Comunicación*, 24 (1), 17-50. <http://dx.doi.org/10.26441/rc24.1-2025-3641>
- Becerra, M. (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, 249.
- Becerra, M. (2024). Convergencia infocomunicacional: niveles de análisis de un proceso inconcluso. *Intersecciones en Comunicación*, 1 (18). <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.51385/ic.v1i18.209>
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo e Instituto Prensa y Sociedad.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Prometeo.
- Bennett, W. L. y Livingston, S. (2018). The Disinformation Order: Disruptive Communication and the Decline of Democratic Institutions. *European Journal of Communication*, 33, 122-139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>
- Bennet, W. y Livingston, S. (2021). *The Disinformation Age Politics, Technology, and Disruptive Communication in the United State*. Cambridge University.
- Born, K. y Edgington, N. (2017). *Analysis of philanthropic opportunities to mitigate the disinformation/propaganda problema*. William and Flora Hewlett Foundation. <https://www.hewlett.org/wp-content/uploads/2017/11/Hewlett-Disinformation-Propaganda-Report.pdf>
- Bío Bío Chile. (2023a). “Tiene un olorillo a Venezuela”: las críticas de RN a Comisión contra la Desinformación del Gobierno. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/22/tiene-un-olorillo-a-venezuela-la-critica-de-rn-a-comision-contr-la-desinformacion-del-gobierno.shtml>
- Bío Bío Chile. (2023b). UDI acudirá al TC por Comisión contra la Desinformación: dicen que transgrede la libertad de expresión. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/23/udi-acudira-al-tc-por-comision-contr-la-desinformacion-ya-que-transgrede-la-libertad-de-expresion.shtml>
- Bío Bío Chile. (2023c). “Modelos dictatoriales”: UDI irá al TC para revertir creación de la Comisión contra la Desinformación. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/06/27/modelos-dictatoriales-udi-ira-al-tc-para-revertir-creacion-de-la-comision-contr-la-desinformacion.shtml>
- Bío Bío Chile. (2023d). Santiago Pavlovic lanzó severa crítica a Comisión contra la Desinformación: “Innecesaria y un peligro”. <https://www.biobiochile.cl/noticias/sociedad/debate/2023/07/14/santiago-pavlovic-lanzo-severa-critica-a-comision-contr-la-desinformacion-innecesaria-y-un-peligro.shtml>
- Brant, J., Gerber, E. y Mastrini, G. (2017). El progresismo en su laberinto: grandes medios

- y políticas de comunicación en el Cono Sur. En C. Ominami (Ed.), *Claroscuro de los Gobiernos Progresistas. América del Sur: ¿fin de un ciclo histórico o proceso abierto?* (pp. 117-139). Catalonia.
- Cavaliere, P. (2022).** The Truth in Fake News: How Disinformation Laws Are Reframing the Concepts of Truth and Accuracy on Digital Platforms. *Edinburgh School of Law Research*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4151908>
- de Charras, D. y Lozano, L. (2017).** El derecho a la comunicación como una búsqueda supranacional de los pueblos. *Alcance*, 6 (13), 3-25.
- de Charras, D., Kejval, L., Hernández, S. (Coords.). (2024)** *Vocabulario crítico de las Ciencias de la Comunicación*. Taurus.
- Donoso, L. y Gumucio, M. (2014).** Derechos Pendientes. *Nuevas regulaciones de Medios. Democratizar las comunicaciones*. Editorial Aún Creemos en los Sueños, Le Monde Diplomatique, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- El Mercurio. (2023).** SIP advierte que se podría caer en la “tentación de instaurar mecanismos de censura” con la creación de Comisión contra la desinformación. *El Mercurio*.
- Emol. (2023a).** *Comisión contra la desinformación: Las alarmas que se encienden en torno a la iniciativa del Gobierno*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/06/22/1098902/comision-desinformacion-alarmas.html>
- Emol. (2023b).** *SIP y comisión contra la desinformación: “Los gobiernos comienzan con acciones así y luego van a censura”*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/07/12/1100764/comision-contra-la-desinformacion.html>
- Entman, R. M. (1993).** Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Faúndez, A. (2024).** Libertad de expresión en Chile. Notas a propósito de la Comisión contra la Desinformación creada por el gobierno chileno en 2023. *Revista Internacional de Derecho de la Comunicación y de las Nuevas Tecnologías*, 34, 87-108.
- Freelon, D. y Wells, C. (2020).** Disinformation as Political Communication. *Political Communication*, 37(2), 145-156. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1723755>
- Gerber, E. (2021).** *Comunicación de políticas públicas: luces y sombras del proceso constituyente abierto a la ciudadanía en el Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)* [Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/ab7387b5-d083-4b59-8484-b41d7850f02f>
- Gitlin, T. (1980).** *El mundo entero está mirando: Los medios de comunicación en la creación y destrucción de la nueva izquierda*. University of California Press.
- Gumucio, M. (2011).** Chile: La política de medios y partidos progresistas. En A. Koschützke y E. Gerber (Eds.), *Progresismo y medios de comunicación. Manos a la obra* (pp.67-84). Red de Fundaciones Progresistas y Fundación Friedrich Ebert.
- Habermas, J. (2022).** Reflections and hypotheses on a further structural transformation of the political public sphere. *Theory, Culture & Society*, 39(4), 145-171. <https://doi.org/10.1177/02632764221112341>
- Hernández Corchete, S. (2025).** El encuadre de conflicto en los titulares de la prensa española sobre el aumento del gasto en Defensa en los inicios de la guerra en Ucrania (2022). *Textual & Visual Media*, 19(1), 83–102. <https://doi.org/10.56418/txt.19.1.2025.5>
- Kuypers, J. A. (2010).** Framing analysis from a rhetorical perspective. In P. D'Angelo & J. A. Kuypers (Eds.), *Doing news framing analysis: Empirical and theoretical perspectives* (pp. 286–311). Routledge.
- La Nación. (2023).** *SIP por Comisión contra la Desinformación: “Nos genera cierta alarma”*. <https://www.lanacion.cl/sip-por-comision-contra-la-desinformacion-nos-genera-cierta-alarma>
- Loreti, D. y Lozano, L. (2012).** El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista Derecho Público*, 1, 29-55.
- Loreti, D. y Lozano, L. (2014).** *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Siglo XXI Editores.

- Mac Bride, S. (1987).** *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica.
- Magallón Rosa, R. (2022).** De las fake news a la polarización digital. Una década de hibridación de desinformación y propaganda. *Más poder local*, 50, 49-65.
- Melero López, I. (2022).** ¿Cómo se construyen los encuadres noticiosos? Indagando acerca de la teoría del Framing. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(2). <https://doi.org/10.15304/rips.21.2.8333>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2018).** *La lucha contra la desinformación*. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContra-LaDesinformacion.aspx>
- Mugari, I. (2020).** The dark side of social media in Zimbabwe: Unpacking the legal framework conundrum. *Cogent Social Sciences*, 6(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1825058>
- Neuwirth, R.J. (2022).** The Global Regulation of “Fake News” in the Time of Oxymora: Facts and Fictions about the Covid-19 Pandemic as Coincidences or Predictive Programming? *Int J Semiot Law*, 35(3), 831-857.
- Olivos Ortega, R. (2025).** *Voces Comunitarias: Radios Comunitarias Ciudadanas en la Agenda de Fortalecimiento de Medios* [Tesis de magister no publicada]. Universidad de Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020).** *Periodismo, Noticias Falsas y Desinformación. Manual de Capacitación y Formación en Periodismo*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373349.locale=es>
- Paladino, A., Villalba, M. y Miguel, M. (2021).** Entrevista a Martín Alfredo Becerra. Desinformación, fake news y posverdad. *Palabra Clave*, 10 (2). <https://doi.org/10.24215/18539912e133>
- Pan, Z. y Kosicki, G. M. (1993).** Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10(1), 55-75. <https://doi.org/10.1080/10584609.1993.9962963>
- Peña, P. (1 de agosto de 2024).** “Investigadoras de FCEI advierten sobre el atraso de la institucionalidad chilena respecto de los desafíos regulatorios de la convergencia tecno-me-diática”. *Facultad de Comunicación e Imagen, Universidad de Chile*. <https://fcei.uchile.cl/noticias/218939/advierten-sobre-atrasos-de-desafios-regulatorios-en-materia-mediatica>
- Pfleger, S. (2021).** El discurso como un espacio comunicativo, relacional e identitario: *Framing* y construcción de la identidad. *Andamios*, 18(47), 19-43. <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i47.864>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020).** *La contaminación informativa y su impacto en la democracia: enfoques, causas y consecuencias*. <https://share.google/GBvduM-hmuwa910v88>
- Radio Pauta. (2023).** ¿Limita la libertad de expresión?: Polémica por Comisión Asesora contra la Desinformación. <https://www.pauta.cl/actualidad/2023/06/22/limita-la-libertad-de-expresion-polemica-por-comision-asesora-contra.html>
- Sansonetti, G., Gasparetti F., D’aniello, G. y Micarelli, A. (2020).** Unreliable Users Detection in Social Media: Deep Learning Techniques for Automatic Detection. *IEEE Access*, 8, 213154-213167.
- Scheufele, D. (1999).** Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103-122. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x>
- Sullivan, K. (2023).** Three levels of framing. *WIREs Cognitive Science*, 14(5). <https://doi.org/10.1002/wcs.1651>
- Tenove, C. (2020).** Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3), 517-537. <https://doi.org/10.1177/1940161220918740>
- Tucker, J. (2018).** *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Hewlett Foundation.
- Van Dijk, T. A. (1991).** *Racism and the press*. Routledge.
- Van Dijk, T. A. (1995).** Discourse analysis as ideology analysis. In C. Schäffner & A. L. Wenden (Eds.), *Language and peace* (pp. 17-33). Dartmouth Publishing.

- Wahl-Jorgensen, K. (2019). *Emotions, media and politics*. Polity Press. <https://doi.org/10.3224/pcs.v9i1-2.09>
- Wardle, C. y Derakhshan, H. (2017). *Desorden informativo: Hacia un marco interdisciplinario para la investigación y la formulación de políticas*. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666>
- World Health Organization. (2020). *Infodemic*. <https://www.who.int/health-topics/infodemic>
- Žižek, S. (1994). *Ideología: Un mapa de la cuestión*. Paidós. <https://saberepsi.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/09/zizek-ideologc3a-da-un-mapa-de-la-cuestion.pdf>

De la prometida refundación al fortalecimiento policial: Balance del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026)

Lucía Dammert

Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Estudios Políticos.
lucia.dammert@usach.cl
<https://orcid.org/0000-0003-1239-4425>

Manuela Gil-Valles

Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Estudios Políticos.
mngil@uc.cl
<https://orcid.org/0009-0000-4042-5589>

Pedro Carvallo

Universidad del Alba, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades.
pedro.carvallo@udalba.cl
<https://orcid.org/0009-0001-6957-5078>

Resumen

El artículo analiza el tránsito discursivo y programático del gobierno de Gabriel Boric (2022–2026) desde la promesa de refundación a la consolidación de Carabineros de Chile. El texto identifica tres momentos del proceso: una etapa refundacional anclada en la campaña presidencial; una transición hacia la reforma impulsada por las exigencias electorales y la complejidad del fenómeno delictual; y una fase de consolidación marcada por un fortalecimiento legislativo, presupuestario y simbólico de la policía. Este proceso de cambios discursivos se debe (1) al aumento de confianza ciudadana con el comienzo de la pandemia y las estrategias comunicacionales de la institución; (2) al creciente temor de la población que reclama más policías y su fortalecimiento; y (3) a una política centrada en el cálculo de corto plazo sumado a la falta de experiencia en manejo de crisis de seguridad.

Palabras clave: reforma policial, refundación policial, seguridad pública, Carabineros de Chile, modernización policial.



Fecha recepción: 30-07-2025

Fecha aceptación: 29-10-2025

From Promised Refoundation to Police Reinforcement: A Balance of Gabriel Boric's Government (2022–2026)

Abstract

The article analyzes the discursive and programmatic shift of Gabriel Boric's government (2022–2026) from the promise of refoundation of Carabineros de Chile to the reinforcement of the institution. The text identifies three phases of the process: a refoundation stage rooted in the presidential campaign; a transition toward reform driven by electoral pressures and the complexity of crime; and a consolidation phase marked by legislative, budgetary, and symbolic strengthening of the police. This process of discursive changes is due to (1) the increase in citizen confidence with the beginning of the pandemic and the institution's communication strategies; (2) the growing fear of the population that demands more police and their reinforcement; and (3) a policy focused on short-term calculations coupled with a lack of experience in managing security crises.

Keywords: police reform, police refoundation, public security, Carabineros de Chile, police modernization.

Declaración de autorías

Lucía Dammert: Conceptualización, curaduría de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, supervisión, validación, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Manuela Gil-Valles: Análisis formal, investigación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Pedro Carvallo: Análisis formal, investigación, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Dammert, L., Gil-Valles, M. y Carvallo, P. (2025). De la prometida refundación al fortalecimiento policial: Balance del gobierno de Gabriel Boric (2022-2026). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 180-216. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80077>

En las últimas cuatro décadas, la mayoría de las policías latinoamericanas fueron reformadas por sus vinculaciones con guerras internas (López et al., 2015) o por escándalos de corrupción, uso excesivo de la fuerza y crisis de seguridad (Malone et al., 2023). Carabineros de Chile fue una excepción: a pesar de los intentos políticos por generar reformas significativas, esto no fue posible por sus altos niveles de legitimidad, confianza ciudadana, buena capacitación y baja corrupción (Frühling y Frey, 2025; Malone et al., 2023). Además, su organización y su imagen de profesionalismo mantiene un control relevante sobre la agenda pública de seguridad e importantes niveles de autonomía respecto del control civil (Bonner, 2013; Dammert y García Campos, 2025).

Sin embargo, la crisis de corrupción policial conocida como el “Pacogate” en 2017¹, la Operación Huracán en el mismo año², el asesinato de Camilo Catrillanca en 2018³ y su actuación durante el estallido social en 2019⁴ provocaron profundas críticas ciudadanas, políticas e institucionales. Estos hechos reforzaron las posturas, de sectores de la política y de la ciudadanía, sobre la necesidad de una reforma estructural significativa de la institución policial (Human Rights Watch, 2021). Estas propuestas de reformas incluían cambios en las misiones

1 El año 2017 sale a la luz una investigación que evidencia malversación de fondos públicos por parte del alto mando de Carabineros de Chile que se estaban llevando a cabo desde el año 2006. Este caso de corrupción es considerado uno de los casos más graves de corrupción en instituciones públicas, debido al monto de dinero involucrado y la muestra de falencias hasta el momento desconocidas en la institución policial. El término “pacogate” se instaura en referencia al término “paco”, que es usado para referirse a los funcionarios policiales.

2 Luego de un operativo, en septiembre de 2017, que detiene a comuneros mapuche, una investigación de la Fiscalía Nacional determina que hubo falsificación de pruebas públicas, obstrucción a la investigación y asociación ilícita por parte de funcionarios de Carabineros para incriminar injustamente a los comuneros.

3 En noviembre de 2018 es asesinado el comunero mapuche Camilo Catrillanca por parte de un funcionario de Carabineros. Los mismos funcionarios de la institución buscaron crear pruebas falsas sobre un supuesto enfrentamiento y el cruce inesperado de Catrillanca en la línea de fuego, además de ocultar las grabaciones que existían sobre el suceso.

4 El año 2023 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile presentó un informe donde declaró haber interpuesto 3.216 querellas ante los tribunales de justicia entre el 17 de octubre y el 18 de marzo 2020. De esas querellas, 582 corresponden a apremios ilegítimos, 582 a torturas, 223 a violencia innecesaria y 159 a algún otro tipo de vulneración (INDH, 2023).

y funciones policiales, aumento en mecanismos de control civil, modificaciones en la administración de la educación policial, fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos, entre otras múltiples dimensiones del desarrollo policial.

En el mundo político de la izquierda se instaló el concepto de refundación policial, vinculado con diversas experiencias norteamericanas de “*defunding*” (Eaglin, 2021; Fernández, 2020; Ray, 2020). En este marco se desarrolla la elección presidencial chilena de 2021. La campaña que llevó a Gabriel Boric al poder comenzó el 18 de mayo de ese año, con la inscripción de las elecciones primarias del conglomerado “Apruebo Dignidad”. Dos meses después, Boric se impuso como el candidato de la coalición, triunfando en las primarias ante el candidato del Partido Comunista, Daniel Jadue. En la primera vuelta presidencial de noviembre de 2021, el candidato de “Apruebo Dignidad” queda segundo, detrás del candidato de la extrema derecha, José Antonio Kast. Finalmente, la segunda vuelta de diciembre de ese mismo año proclama a Gabriel Boric ganador y presidente del país.

La narrativa refundacional que estuvo presente durante la primera parte de la campaña de Boric se diluyó rápidamente al final de la campaña presidencial para enfrentar a Kast, dando paso a un enfoque de reformas puntuales, lejos de la promesa de refundación inicial. Una vez en la presidencia, Boric y su equipo continuaron con una política de reformas puntuales, hasta que pasado unos meses la gestión se orientó a consolidar las estructuras existentes del trabajo policial. Así lo reconoce el ex general director de Carabineros, Ricardo Yañez, a fines de agosto del año 2023, cuando sostuvo: “la confianza que se ha construido entre el Gobierno y Carabineros ha permitido salir adelante con muchas cosas, en la modernización institucional, en los procesos de formación y la equidad de género” (Miño, 2024, párr.6). Además, remarcó: “Yo voy a ser súper claro y objetivo en esto: voy a cumplir 39 años de servicio en Carabineros y en mis últimos cuatro años nunca

había visto una asignación de recursos tan importante como la que hemos tenido hoy” (Miño, 2024, párr.7).

El presente artículo forma parte de un proyecto de investigación sobre las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos de izquierda en Chile y Colombia tras los estallidos sociales. Su metodología y análisis se basa en la revisión de documentación secundaria, así como en entrevistas en profundidad realizadas a actores clave de la institución policial, del gobierno, del ámbito académico y de la sociedad civil. Además, se emplea la metodología de *process tracing*, que permite reconstruir y analizar los mecanismos causales que explican el tránsito desde la promesa de refundación hacia la consolidación institucional. El artículo ofrece un análisis de las iniciativas policiales durante el gobierno del Pdte. Gabriel Boric (2022–2026)⁵, que llegó al poder con la oferta de la refundación. Para comprender el giro que adoptó dicha agenda, es necesario considerar tres procesos fundamentales: primero, el aumento de la confianza ciudadana en la institución policial durante la pandemia, junto con la consolidación de su estructura de vinculación con la comunidad; segundo, la creciente preocupación por la inseguridad, que ha marcado la agenda política; y tercero, la limitada capacidad y experiencia en materia de seguridad, así como una hiper centralidad del cálculo político de sus principales dirigentes, lo que derivó en un proceso continuo de ajustes en las políticas anunciadas o implementadas en esta área. Así, los elementos que habían mantenido a Carabineros de Chile como excepción en el continente en cuanto a reformas por parte de la política, volvieron a operar luego de las grandes crisis que sufrió la institución, y la política olvidó el ímpetu inicial por cambios profundos en la policía.

5 El artículo culminó su elaboración en julio 2025, por lo que no incluye aquellas iniciativas que pudieran ser desarrolladas en el último semestre de su gobierno.

Cambios Policiales: ¿Refundación, Reforma o Modernización?

Las reformas institucionales son parte del proceso de transformación y mejora de las políticas públicas (Peters, 2002). Sin embargo, en el sector de seguridad, y específicamente en las instituciones policiales, los cambios y transformaciones se ven con mucho más suspicacia y sensación de amenaza por parte de sus miembros (Goldsmith, 1991). De hecho, la palabra reforma parece sugerir que se asume la necesidad de mejorar o corregir algo considerado malo, corrupto o de alguna forma problemático que debe ser cambiado de forma estructural. Por tanto, no debería sorprender que se interprete la reforma policial, desde el interior de la institución, como una evaluación implícita (si no explícita) de que la profesión policial debe ser controlada (Macaulay, 2012).

La reforma policial en América Latina ha estado históricamente condicionada por transiciones políticas, conflictos internos, altos niveles de violencia, inseguridad ciudadana y problemas profundos de corrupción institucional (Dammert, 2019; Frühling, 2011). En este contexto, se han impulsado múltiples iniciativas de reforma desde finales del siglo XX, que buscan fortalecer la legitimidad democrática y la efectividad operativa de la policía. La capacidad de las fuerzas policiales para inhibir, resistir o incluso sabotear dichos procesos está muy documentada (González, 2023; Malone et al., 2023).

La mayoría de los países de América Latina ha impulsado reformas policiales, aunque estos procesos suelen enfrentar múltiples obstáculos que dificultan su implementación plena o impiden que los resultados coincidan con los objetivos inicialmente propuestos. Las explicaciones sobre la dificultad para implementar reformas policiales en América Latina son diversas. Por un lado, se destaca la debilidad política e institucional de los Estados, que dependen en gran medida de las policías, especialmente en contextos de aumento del delito (Malone

y Dammert, 2021). Por otro, las estrategias de comunicación política desplegadas por las propias policías han logrado posicionarlas ante la ciudadanía como los únicos actores capaces de enfrentar los principales problemas de seguridad (Bonner, 2013). De ello se desprende la alta confianza ciudadana que gozan estas instituciones, como se analizará en la siguiente sección. A ello se suma el llamado “poder estructural”, entendido como la capacidad institucional de las policías para bloquear, inhibir o neutralizar cualquier intento externo de transformación (González, 2023).

Una de las maneras que tiene la policía para ejercer este “poder estructural” es desplegar diversos recursos para adelantarse a los cambios propuestos por la política y la ciudadanía, y ofrecer ellos mismos soluciones a los problemas que causan determinadas crisis en su legitimidad (Frühling y Frey, 2025). En contextos donde las policías no son centralizadas ni unificadas, como en el caso de Chile, el despliegue de los recursos orientados a generar soluciones que satisfagan tanto a la ciudadanía como al ámbito político, sustentadas en planes institucionales robustos, limita la capacidad de estas instituciones para resistirse al cambio (Fuentes, 2023).

Luego, en países donde la policía ha sido continuamente cuestionada y es percibida como corrupta por la población, sumado a contextos donde el crimen está totalmente descontrolado, las presiones ciudadanas por cambios hacen más urgente para la política llevar a cabo estas reformas (Fuentes, 2005). Así, en un contexto político-nacional donde existen otras formas de control social y de orden—como las fuerzas privadas—y la policía se percibe como desbordada por la criminalidad, las posibilidades de transformación institucional aumentan significativamente (Simonson, 2021).

A pesar de los constantes procesos frustrados de reforma policial en América Latina, los continuos escándalos de corrupción, uso excesivo de la fuerza y evidentes problemas de eficiencia en el control

y prevención del crimen, han mantenido el interés por los cambios institucionales (González, 2023; Malone et al., 2023). La literatura en la temática ha evolucionado sustancialmente en las últimas décadas, abarcando enfoques como refundación, reforma, y modernización.

La refundación (o transformación estructural) policial se plantea como una reconstrucción total de las instituciones de seguridad tras episodios de fallas sistémicas, escándalos públicos y crisis sostenidas de legitimidad (Marcella et al., 2022). Este enfoque implica redefinir el contrato social entre la policía y la ciudadanía, revisar sus estatutos fundacionales y reconstruir la cultura organizacional desde sus cimientos, lo que puede incluir el desmantelamiento de unidades obsoletas, la reasignación de mandatos y la transformación de los mecanismos de formación y supervisión (Rea y Masefield, 2015). Sus defensores sostienen que solo una revisión estructural permite enfrentar la corrupción arraigada, los sesgos institucionales y la decadencia operativa, argumentando que las reformas incrementales tienden a reforzar la función policial como sostenedora de desigualdades sociales. Desde esta perspectiva, la refundación —o incluso la abolición— sería la única vía para romper con dicha lógica (Vitale, 2017).

La reforma policial, por su parte, refiere a cambios puntuales destinados a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia dentro de las estructuras policiales existentes. Entre las medidas clave se incluyen la revisión de las políticas de uso de la fuerza, la introducción de cámaras corporales, el fortalecimiento de la formación en justicia procesal y la creación de órganos de supervisión civil. Las estrategias de reforma priorizan mejoras medibles de desempeño, buscando hacer cambios en la estructura organizacional y ocupacional, aunque sin romper con la base fundamental de la organización.

La modernización policial abarca la adopción de nuevas tecnologías (análisis de datos, vigilancia predictiva), innovaciones de gestión

(gestión por desempeño, acreditación) y esfuerzos de profesionalización (requisitos de educación superior) (González, 2023; Malone et al., 2023). Busca alinear la policía con principios contemporáneos de gobernanza —como la transparencia, la descentralización y la participación ciudadana— sin alterar sus misiones fundamentales. Sin embargo, la sola incorporación tecnológica no garantiza mejoras en el desempeño policial si no se acompaña de controles externos robustos y una transformación cultural de fondo (Magaloni y Cano, 2016). Iniciativas para establecer indicadores precisos de desempeño policial y rendición de cuentas periódica frente a objetivos predefinidos también son parte de estos esfuerzos, pero con resultados aún limitados (Flom, 2024). A diferencia de la reforma policial, la modernización busca principalmente poner al día procesos de gestión o procedimientos operativos respetando los principios de la organización.

En suma, la refundación apunta a una transformación profunda de las instituciones policiales, incluyendo la redefinición de sus atribuciones y una limitación deliberada de su poder en ámbitos históricamente controlados por las propias policías. En contraste, los procesos de reforma y modernización tienden a conservar el protagonismo institucional de las fuerzas policiales —aunque el segundo más que el primero— permitiéndoles mantener un rol central en la definición de sus necesidades, funciones y prioridades.

En el caso chileno, estas tres perspectivas —refundación, reforma y modernización— han estado en disputa en la narrativa política de los últimos años, tensionadas por el contexto post-estallido social, las demandas ciudadanas de transformación y la resistencia política e institucional al cambio. Sin embargo, la ausencia de una hoja de ruta clara para la transformación del sector de seguridad —y especialmente de las policías— por parte del mundo político ha sido un obstáculo evidente para avanzar en los cambios necesarios que permitan fortalecer el trabajo policial.

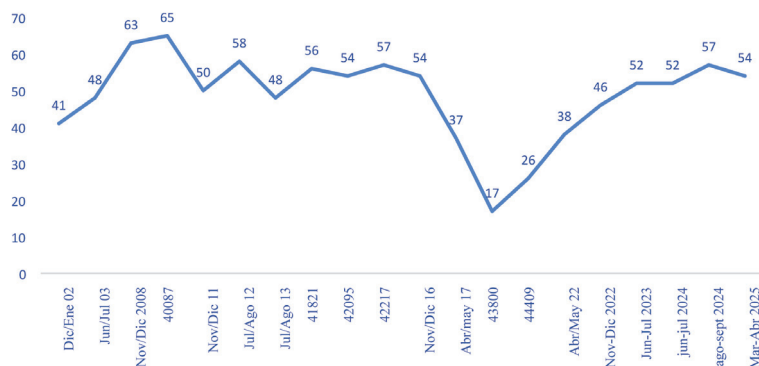
Antecedentes

Las reformas policiales en Chile han sido limitadas (Dammert, 2016, 2019). Aunque Carabineros de Chile⁶ ha atravesado procesos de transformación, estos han sido impulsados principalmente desde dentro, en áreas definidas como prioritarias por los altos mandos (Candina, 2005). En el caso de Carabineros, el desarrollo del Plan Cuadrante, el modelo de integración Carabineros-comunidad (MICC), o la actualización de los códigos de ética y disciplina institucional responden a decisiones tomadas al interior de la propia institución (Oviedo, 2007). Si bien estos cambios son positivos, responden a una lógica de modernización interna. Desde el retorno a la democracia, la institución ha aumentado su dotación y presupuesto, modernizado su infraestructura y consolidado su estructura educativa, junto a otras innovaciones relevantes.

En cambio, los intentos externos de reforma han sido reiteradamente resistidos o debilitados (Dammert, 2019; Frühling y Frey, 2025), y no se ha vivido un proceso de reforma verdaderamente estructural (Duce, 2019). Uno de los principales factores que explican esta limitada capacidad política de transformación han sido los altos niveles de confianza ciudadana, que actúan como una “arma de doble filo” para el poder civil (Dammert, 2016). Históricamente, Carabineros ha gozado de altos niveles de confianza pública, proyectando una imagen de orden, disciplina y presencia nacional. Guarismos que los colocan entre las primeras instituciones con la mayor confianza ciudadana en el país (Figura 1).

6 En Chile existen dos policías nacionales, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI). Sin embargo, la única encargada del orden público y de labores preventivas es Carabineros, mientras que la PDI realiza labores de investigación. Este artículo se centra en Carabineros, dado que, por sus atribuciones específicas, mantiene una relación mucho más directa y significativa con la ciudadanía y con el ámbito político

Figura 1. Confianza en Carabineros, Chile 2002-2025



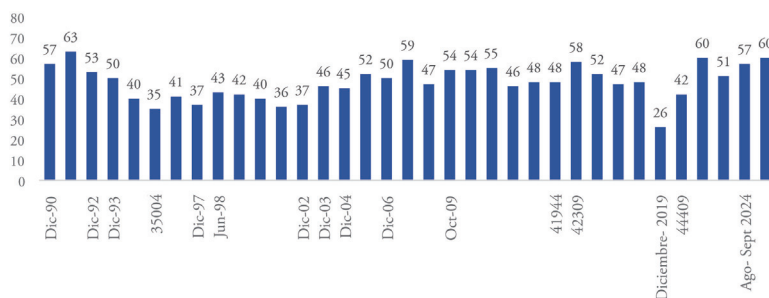
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2025).

Los casos de corrupción como el denominado “Pacogate” (2006-2017), el montaje de pruebas en la Operación Huracán en 2017 y el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca en 2018 fueron instalando una imagen de descomposición interna y abuso de poder dentro de la institución. Esta deslegitimación acumulada alcanzó su punto crítico durante el estallido social en 2019, cuando Carabineros quedó situado en el centro de la crisis institucional chilena (Alcaíno Arellano, 2020; Dammert, 2019; Fuentes, 2019; Mussa, 2021). La masividad de las movilizaciones, sumada a la represión policial desplegada durante las protestas, situó a Carabineros en el foco de las denuncias por violaciones a los derechos humanos (Human Rights Watch, 2021). Esta situación tuvo un efecto directo en la confianza en Carabineros que cayó a un mínimo histórico del 17% en diciembre de 2019 (Figura 1). Más allá de las cifras, Carabineros enfrentó una profunda crisis narrativa: pasó de ser un actor garante del “orden y seguridad” a ser percibido como responsable de la represión y de graves violaciones a los derechos humanos, instalando una discusión urgente sobre la necesidad de una reforma estructural.

Luego del verano de 2020, y cuando se esperaba que las protestas sociales retomaran fuerza, la llegada de la pandemia del Covid-19

marcó un punto de inflexión. Las movilizaciones masivas se vieron abruptamente interrumpidas por las restricciones sanitarias y el estado de excepción constitucional (Castiglioni, 2020). En este nuevo escenario, Carabineros adquirió un rol protagónico como garante del control sanitario, encargándose del cumplimiento de restricciones de movilidad, cuarentenas y toques de queda. Este cambio en la función policial no solo desplazó el foco desde el control del orden público hacia el resguardo de la salud nacional, sino que permitió a la institución reconfigurar su presencia en el espacio público bajo una narrativa de protección y servicio comunitario (Central Emergencias Iquique [CEI], 2020).

La pandemia tuvo un rol fundamental en el aumento de la confianza en la institución. De hecho, la legitimidad de Carabineros se incrementó en torno al 63% en la Región Metropolitana, revirtiendo parcialmente la profunda deslegitimación derivada del estallido social dado que la institución logró reposicionarse ante la opinión pública como una figura central del Estado en tiempos de crisis (CEP, 2025; Vilalta Perdomo et al., 2023). En paralelo a la recuperación en legitimidad de la policía, la percepción de inseguridad —entendida como el porcentaje de personas que considera que la delincuencia es el principal problema del país— también aumentó: ésta pasó de 26% en diciembre de 2019 a 60% en marzo de 2025, uno de los registros más altos desde el retorno a la democracia (Figura 2).

Figura 2. Preocupación por la delincuencia 1990-2025 (%)⁷

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CEP (1990–2025).

En este contexto, la inseguridad se instaló como una de las principales preocupaciones ciudadanas durante el gobierno del Presidente Boric, condicionando la agenda gubernamental y dificultando la viabilidad política de cualquier intento de reforma a las policías. Esta situación se agudizó por un incremento sostenido de los delitos violentos, en particular los homicidios, cuya tasa pasó de 4,5 en 2018 a 6,7 en 2022 por cada 100.000 habitantes (Centro de Estudios y Análisis del Delito [CEAD], 2022).

¿Cálculo Político o Aprendizaje?

El deterioro de la legitimidad policial en Chile se ha acentuado durante los últimos quince años, marcado por una serie de escándalos de corrupción y falsificación de pruebas que generaron conmoción tanto en la ciudadanía como al interior de la institución. El primero de estos casos fue la “Operación Huracán” en 2017, en la que altos funcionarios falsificaron pruebas para vincular a comuneros mapuche con ataques incendiarios durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Este caso derivó en la destitución del general director en marzo de 2018. Ese mismo año, salieron a la luz investigaciones iniciadas en

⁷ Pregunta CEP: ¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno? Mención: delincuencia.

2016 que revelaron una masiva malversación de fondos perpetrada por integrantes del alto mando institucional a lo largo de la última década. Ese mismo año, el asesinato del comunero Camilo Catrillanca y su intento de encubrimiento, obligaron al Presidente a pedir la renuncia del general Hermes Soto y de diez generales del alto mando (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018). Al día siguiente asumió Mario Rozas, quien lideró la institución durante el estallido social. Sin embargo, tras las múltiples denuncias por violaciones a los derechos humanos, fue removido en noviembre de 2020 (Prensa Presidencia, 2020b).

En este contexto, frente a la crisis institucional desatada tras el estallido social, las principales autoridades políticas impulsaron múltiples iniciativas orientadas a revisar y reformar el funcionamiento de Carabineros. La más inmediata fue la creación, en diciembre de 2019, del Consejo para la Reforma de Carabineros, convocado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública con participación de distintos actores institucionales, académicos y de la sociedad civil. Esta instancia sesionó en 16 oportunidades entre el 9 de diciembre de 2019 y el 31 de enero de 2020, entregando un diagnóstico preliminar sobre la situación de la institución. La Comisión de Seguridad Pública del Senado inició un proceso similar, centrado en levantar propuestas para la transformación de la policía uniformada. Ambos informes fueron entregados al Pdte. Sebastián Piñera durante los primeros meses de 2020, comprometiendo al ejecutivo a elaborar en un plazo de 30 días una planificación concreta para avanzar en reformas estructurales a Carabineros (Prensa Presidencia, 2020a).

Posteriormente, en abril de 2020, mediante el Decreto N° 103, se creó la Comisión para la Reforma de Carabineros, de carácter estatal, que consolidó las recomendaciones técnicas desde el ámbito gubernamental. A finales de ese mismo año, en noviembre de 2020, se conformó la Unidad Coordinadora de la Reforma de Carabineros,

funcionando como un espacio estratégico en el que participaron ministros, subsecretarios, el general director de Carabineros y expertos sectoriales, con el objetivo de brindar seguimiento interno a las medidas de reforma.

Entre las principales recomendaciones coincidieron propuestas como la necesidad de reformar la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros (LOC N° 18.961), aumentar los controles externos, revisar los mecanismos de formación y profesionalización, y garantizar estándares internacionales en el uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos (Comisión para la Reforma a Carabineros, 2020). El gobierno del Pdte. Piñera instaló una página web⁸ generando un espacio de transparencia y seguimiento a las medidas que especifican los logros de cada instancia.

Durante los años siguientes, el proceso se concentró en medidas administrativas. En febrero de 2022 se promulgó la Ley N.º 21.427 de modernización de Carabineros y Policía de Investigaciones, que introdujo cambios en formación, carrera funcionaria, control interno y registro audiovisual de procedimientos. Sin embargo, estas modificaciones no alteraron el carácter militarizado ni la autonomía operativa de la institución policial. También se impulsaron iniciativas legales vinculadas al uso proporcional de la fuerza y orden público, con resultados parciales y resistencias en su tramitación. Estas iniciativas legislativas se dieron en un contexto de fuerte inestabilidad institucional.

Es en este contexto político e institucional se inicia el gobierno de Gabriel Boric que en términos de las iniciativas vinculadas con la institución policial se puede dividir en dos etapas; la reformista y la de consolidación policial. Sin embargo, para entender la transformación de la perspectiva de política pública es necesario partir con el análisis de la etapa refundacional que duró sólo durante la campaña electoral.

8 Para mayor información pueden revisar la página en: <https://reformacarabineros.gob.cl/>

Etapas refundacional

Antes de las elecciones presidenciales, coaliciones de derecha y de izquierda contaron con primarias para elegir al candidato que combatiría en la primera vuelta. Gabriel Boric (del partido Convergencia Social) compitió con Daniel Jadue (del Partido Comunista).

Estas primarias se desarrollaron en los últimos momentos de la pandemia de Covid-19, y el inicio de la Convención Constitucional. En ese escenario, buscando representar tanto las demandas surgidas del estallido social como las aspiraciones del “Apruebo”, el equipo de Boric lanzó su programa titulado “Manifiesto Programático” que recalca la necesidad de “transformar Chile”, y dentro de esa transformación se incluye “refundar las policías”: hacer una nueva policía, desmilitarizada, y con verdadera sujeción a la autoridad civil (Frente Amplio, 2021). En febrero de 2021, el entonces diputado Boric, escribió en su cuenta de X (entonces Twitter): “refundar Carabineros ahora. Lo hemos exigido hace más de un año. No da lo mismo quien tenga el poder. El gobierno de Piñera cómplice activo de esta locura” (Boric, 2021).

Con el diagnóstico de la vulneración “de manera sistemática” durante el último gobierno, y considerando este “el escenario más grave desde el regreso a la democracia”, se propone reparar a víctimas de violaciones de derechos humanos durante el estallido social y entregar garantías de no repetición mediante la creación de una Comisión de Verdad, indulto a los presos de la revuelta, y refundar las policías (Frente Amplio, 2021). Asimismo, se promete que los pertenecientes a los pueblos originarios participarán en el monitoreo de la actividad policial en los territorios indígenas, “mientras se refundan las policías con enfoque intercultural” (Frente Amplio, 2021, p. 27).

Además, se propone la creación de una “nueva policía para un nuevo Chile, que defienda valores democráticos, comprometida con los derechos humanos y que recupere la legitimidad ante la ciudadanía”

(Frente Amplio, 2021, p. 33). Para esta nueva policía se plantean las siguientes propuestas: a) desmilitarización de las policías; b) vinculación entre la policía civil y la policía preventiva; c) redefinición de los criterios para la asignación de dotaciones policiales; d) actualización del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva; y e) políticas de incentivo para la incorporación de hombres y mujeres. Entre estas medidas, la única que apunta a un cambio realmente estructural es la primera, ya que propone “romper con la tradición militar [...] y de esta forma relacionarse de manera adecuada con la sociedad, y perseguir la protección de las personas y sus derechos humanos [...]” (Frente Amplio, 2021, p. 33). Se trata de la propuesta más radical, precisamente porque implicaría abandonar la tradición militar; sin embargo, no es claro cómo se concretaría la refundación.

Posterior a las primarias, las propuestas del comando mantuvieron el énfasis refundacional. En octubre de 2021, Alejandro Urquizar —responsable del área de seguridad en la campaña— afirmó que la propuesta seguía siendo la refundación. Más allá de cuestionamientos al carácter militar o al uso excesivo de la fuerza, el foco de sus declaraciones se centró en la ineficiencia institucional que implicaba contar con dos cuerpos policiales realizando funciones similares, duplicando estructuras, mandos y recursos. Urquizar recalcó que existía una voluntad política clara para llevar adelante esta transformación. Consultado sobre la necesidad de cambios simbólicos o identitarios, respondió: “eso es inevitable, porque si quieres especificar funciones en organismos distintos, no pueden depender de la misma institución, lo que inevitablemente traerá la necesidad de cambiar los aspectos comunicacionales” (Rivera y Moreno, 2021, párr. 9).

En la primera vuelta presidencial Boric queda en segundo lugar, detrás de José Antonio Kast, el candidato de la derecha que se instaló por fuera de la derecha tradicional (no participó en la primaria de esta coalición). Luego de la primera vuelta se elaboró un segundo documento, el

Programa de Gobierno Apruebo Dignidad, tras un proceso participativo en el que la ciudadanía definió las prioridades temáticas. La seguridad, junto con la agenda contra la delincuencia, se ubicó en el puesto 11, mientras que los cambios en las fuerzas policiales no figuraron entre las principales demandas ciudadanas (Apruebo Dignidad, 2021).

Pese a ello, el programa incorporó propuestas sustantivas sobre seguridad, particularmente frente a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el estallido social. Se propone la refundación de Carabineros como una medida estructural, señalando que “en la nueva policía se reforzará, entre otras cosas, la subordinación al poder civil, una regulación legal al uso de la fuerza y una formación transversal en derechos humanos” (Apruebo Dignidad, 2021, p. 178). Se enfatiza, así, que estas violaciones a los derechos humanos son producto, principalmente, de los excesivos niveles de autonomía de Carabineros.

Pero, se proyecta una refundación gradual, “tomando como base a las policías ya existentes”, en un proceso estimado en diez años. Entre los ejes propuestos se encuentran la creación de un escalafón único, el fortalecimiento del control civil, la eliminación de la estructura militarizada y el fin de la duplicidad de funciones entre cuerpos policiales (Apruebo Dignidad, 2021).

El primer lugar conseguido por Kast en primera vuelta, la complejidad del fenómeno delictual, el aumento de la sensación de inseguridad y el reconocimiento de esta temática como principal para la mayoría de los chilenos, trajo un cambio táctico en la campaña. En una entrevista con Chilevisión, Boric afirmó que “no basta con decir que vamos a reformar las policías, tenemos que mejorar la seguridad en los barrios” (Rivera, 2021, párr. 6). Desde su equipo, se reconoció que la refundación no era viable en el corto plazo, por lo que una reforma estructural resultaba una alternativa más factible. El énfasis pasó entonces a la necesidad de transformar el sistema de seguridad en su conjunto, incluyendo elementos de la propuesta refundacional,

pero “reconociendo que es un proceso de largo plazo y que tiene que desarrollarse con la policía” (Rivera, 2021, párr. 10).

La prensa identificó el cambio, Boric incluyó por primera vez en su discurso referencias explícitas a la seguridad pública y al combate contra el narcotráfico el mismo día de la elección, lo que llevó al diario *The Clinic* a preguntarse si esto representaba “un golpe al octubrismo” (aludiendo a un posible distanciamiento con la narrativa más radical del estallido social). En ese contexto, y con la segunda vuelta en mente, el discurso dejó atrás la idea de refundación y se reconfiguró en torno a una promesa de reforma policial.

Etapas Reformista

La segunda vuelta presidencial ocurrió en un contexto marcado por un cambio notable del ánimo ciudadano. A dos años del estallido y luego de la pandemia, la protesta social generó dejó de tener apoyo mayoritario de la población (CEP, 2021), y la discusión política buscó atribuir a la izquierda los desastres ocurridos, acusándolos de la “permisividad con la delincuencia” del 2019 (BBC News Mundo, 2021). El candidato José Antonio Kast en un video en su cuenta de X explica que la elección propone, “dos modelos de país: uno que defiende a los vándalos y propone indultar a terroristas, [y] otro que propone justicia, progreso, y que no se dejará amedrentar por la violencia extrema.” (Kast Rist, 2021)

A partir de octubre de 2021, iniciativas de norma aprobadas en el borrador de la nueva Constitución comienzan a discutirse en la esfera pública con amplio rechazo ciudadano (Espacio Público, 2021). La discusión política atribuyó a la izquierda las medidas que generaron más recelo en la población. Haciendo eco de la propuesta inicial de Boric sobre las policías, algunos políticos declararon, por ejemplo: “la gente no quiere refundación, no quiere un nuevo Chile, no quiere una nueva bandera. [...] [La gente quiere] tener seguridad, poder

emprender, tener libertad. La izquierda no lo estaba entregando” (Roman, 2021, párr.11).

El programa definitivo de la candidatura sigue incluyendo el término refundación, pero las medidas concretas que se proponen y el discurso a la ciudadanía cambian de dirección (Rivera, 2021). Aparece la reforma policial, continuando en la línea de la acción desarrollada por el segundo gobierno de Piñera. Así, las medidas ya no se enfocan en condiciones organizacionales de Carabineros, sino en hacer más eficiente la labor policial y otorgar recursos para enfrentar la delincuencia. Para la campaña se sumaron las candidaturas y equipos de la centroizquierda. Así, por ejemplo, se sumó en la vocería de seguridad a Eduardo Vergara (quien posteriormente sería Subsecretario de Prevención del delito entre el 2022 y 2024), que reconoció el giro discursivo del candidato, subrayando que esta etapa de la campaña permitió abordar con mayor énfasis temas urgentes como la seguridad pública (BBC News Mundo, 2021). Llamó además a dejar atrás la idea de que la reforma policial implica una confrontación con las instituciones, afirmando que “no es en contra de las policías” (Leighton, 2021, párr. 1). Por el contrario, destacó que las policías son pilares esenciales para la democracia y que cualquier proceso de transformación debe centrarse en la formación, con foco en una cultura institucional orientada desde la educación.

Durante una visita a la comuna de La Pintana, apenas dos días después de la primera vuelta presidencial, se abordaron las preocupaciones vecinales sobre seguridad y narcotráfico. Boric afirmó que “[los vecinos] quieren seguridad, y nosotros le[s] vamos a garantizar seguridad” (Radio Pauta, 2021, párr. 6), marcando un cambio explícito en la narrativa. A partir de entonces, se inicia un esfuerzo para disputar el sentido común dominante sobre la seguridad, buscando desanclarlo de su asociación tradicional con sectores conservadores o de derecha.

El cambio estratégico tuvo resultados y Boric ganó el voto popular asumiendo la Presidencia de Chile en marzo de 2022. En un hecho inédito nombró ministra a cargo del tema a la médica independiente Izkia Siches, primera mujer en el cargo, con limitada experiencia política y aún menor conocimiento de los temas vinculados con la seguridad pública. Nombró al también al médico y ex diputado del partido socialista Manuel Monsalve a cargo de la Subsecretaría del Interior (encargado de los temas policiales, las estrategias de seguridad y la reforma policial) y al cientista político Eduardo Vergara, militante del Partido por la Democracia, en Prevención del Delito. La primera semana de gobierno, la ministra enfrentó una seria crisis en una visita visiblemente mal planificada a la comunidad de Temucuicui, en la región de La Araucanía donde Camilo Catrillanca fue asesinado. Esta situación generó severas críticas a la gestión del gobierno, e incluso Carolina Tohá (posterior ministra) calificó el acto como “una ingenuidad”, al creer que iba a “haber una disposición diferente [por parte de comunidades mapuche]” por “venir con un nuevo mandato y una posibilidad de reiniciar las conversaciones.” (CNN Chile, 2022, párr.4).

Pocos meses más tarde, el Ministerio presentó el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026, bajo el lema “Más seguridad, más equidad”. El documento marca un giro definitivo hacia la gestión de la seguridad, diagnosticando una crisis profunda, y dejando completamente atrás el impulso refundacional respecto a Carabineros de Chile. En relación con la reforma, el plan establece como objetivo central “fortalecer el rol del Estado en el diseño de una función policial centrada en la protección de las personas, la reducción de las violencias y el control civil de las policías” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022b, p. 34). Para avanzar en una policía legitimada socialmente, se proponen principios rectores como la eficacia operativa, la subordinación al poder civil, la transparencia y probidad institucional, el enfoque en derechos humanos y

la perspectiva de género (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022b). Asimismo, se contempla una reestructuración organizacional basada en criterios de necesidades de seguridad, modificaciones al desarrollo de carrera y mejoras en las condiciones laborales del personal policial. El mismo subsecretario Monsalve afirmará que la reforma no es una amenaza, sino que se buscará mejorar la carrera funcionaria. En esa misma línea, en agosto de 2022, la ministra Siches presentó la Unidad Consultiva para la Reforma (UCR) y reactivó la Comisión para la Reforma de las Policías. Este esquema contemplaba además una Secretaría Ejecutiva, configurando así un modelo tripartito. En la instancia de lanzamiento, el presidente Boric recalcó que la reforma “es por la institución y no en contra de ella”, subrayando la necesidad de contar con “miles de funcionarios” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022a, párr. 1) para llevarla adelante. Se anunciaron también cambios en los requisitos de postulación a Carabineros, en respuesta a la caída de postulaciones en los últimos años. Cabe señalar que estas iniciativas retomaban estructuras creadas durante el segundo gobierno del Pde. Piñera: la Unidad Consultiva fue la continuidad de la “Unidad Coordinadora” creada en noviembre de 2020, mientras que la Comisión para la Reforma corresponde a la reactivación de la comisión homónima establecida por Decreto N° 103 en abril de 2020 (Figura 3).

Figura 3. Arquitectura institucional de la reforma



Fuente: Elaboración propia.

El subsecretario del Interior, Manuel Monsalve, haciendo énfasis en lo que llamó “crisis de seguridad” y en “la amenaza del crimen organizado”, explicita que la reforma tiene como sentido fortalecer a las policías, porque “su trabajo es indispensable para la seguridad y la democracia” (Radio Universidad de Chile, 2022, párr. 8). Solo tres meses después de iniciado el gobierno, las reformas serían con Carabineros y con el objetivo de fortalecerlos.

La derrota de la propuesta Constitucional en noviembre del 2022, que contemplaba modificaciones sustantivas respecto a las policías como la eliminación del rango constitucional y del carácter militar de Carabineros, así como incorporar un control civil más robusto sobre la institución, marcaron además el fin de la viabilidad política de estas narrativas. Esta crisis genera un cambio en el equipo de gobierno y el ingreso de la coalición de centro izquierda (socialismo democrático) en múltiples ministerios. En interior llega Carolina Tohá, histórica líder de la concertación, y con ella la estrategia política es clara en la consolidación de la policía.

El 30 de diciembre del mismo año, en un controvertido procedimiento que posteriormente le costará el cargo del jefe de gabinete del Pdte. y a la Ministra de Justicia, se otorgó el indulto presidencial a trece condenados por delitos vinculados con la protesta social. Esta decisión, que fuera parte de las propuestas de campaña, pero débilmente ejecutada, fue una de las principales medidas que instalaron la sensación de que el gobierno no apoyaba a las policías y más bien volvía a una retórica del estallido. No obstante, las acciones posteriores de la administración se orientaron hacia la consolidación policial, como se examinará a continuación.

Esta decisión generó tensiones con la nueva ministra, quien años más tarde, durante su candidatura presidencial por el Partido por la Democracia (PPD) en 2025, declaró: “Cuando entré [al gobierno] sabía que el Presidente tenía un compromiso con los indultos, sabiendo

que él tenía eso en la agenda. [Pero yo] No lo hubiera puesto en mi programa de gobierno” (Tralma, 2025, párr. 4).

Etapas de consolidación policial

La nueva agenda se enfocó en la gestión de la seguridad pública con énfasis en medidas legislativas y acuerdos institucionales. Esta reorientación se hizo explícita en octubre de 2022, cuando la ministra Tohá promovió la construcción de un “Acuerdo Nacional por la Seguridad”, señalando públicamente la necesidad de avanzar hacia consensos legislativos de corto plazo: “lo que quisiéramos lograr es que este acuerdo esté listo antes de fin de año y podamos tener una agenda en conjunto” (Emol, 2022a, párr.1). La ministra, evidenciando su capacidad política, enfatizó que el foco principal debía estar en medidas concretas, aprobaciones rápidas y compromisos legislativos de corto plazo, destacando que “ahí tenemos la obligación de llegar a acuerdos” (Emol, 2022a, párr.6). En septiembre del mismo año, el subsecretario Monsalve en un evento en la Escuela de Carabineros dijo “es difícil pensar la historia de la República sin Carabineros, no es posible pensar en el futuro sin Carabineros” (Emol, 2022b, párr.2), cerrando la puerta a cualquier intento de una agenda reformista.

En abril de 2023 se firmó el “Compromiso Transversal por la Seguridad”, acuerdo político amplio que incorporó un total de 92 medidas de diverso carácter, entre proyectos legislativos, programas de política pública y reformas administrativas, organizadas en cinco ejes: prevención y víctimas; control; persecución y sanción; institucionalidad; y policías (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023). Aunque formalmente se mantuvieron elementos asociados a la prevención y a la modernización institucional, el despliegue concreto de la agenda mostró una clara orientación hacia el fortalecimiento del control, el endurecimiento de las sanciones penales y el aumento de las

facultades operativas de las fuerzas policiales, mientras que las reformas estructurales a Carabineros, quedaron fuera de la prioridad política.

En paralelo a la agenda legislativa, el gobierno mantuvo en funcionamiento la UCR, presentada como una expresión del compromiso reformista, su desarrollo evidenció la falta de un diseño institucional claro y una limitada capacidad de incidencia. La instancia fue inaugurada con la participación de la ministra del Interior y el general director de Carabineros, quienes dejaron de asistir tras las primeras siete sesiones. De las 25 sesiones realizadas, se abordaron temas como las reglas del uso de la fuerza, la formación policial, el régimen disciplinario y la creación del Ministerio de Seguridad Pública. De la lectura de las actas públicas y las entrevistas a diversos miembros es evidente que no existió una hoja de ruta articulada que dotara de coherencia al proceso, y las discusiones tendieron a ser reactivas frente a proyectos de ley ya ingresados. Como señaló un miembro de la unidad: “nunca hubo un plan: los proyectos de ley eran la reforma. La Unidad Consultiva terminó sin conducción política ni mandato real. Para este equipo la reforma eran las leyes” (Entrevistado, miembro de la UCR, 2025).

A lo largo de su funcionamiento, integrantes de la UCR expresaron cuestionamientos al rumbo adoptado, manifestando preocupación por la desarticulación entre iniciativas legislativas y una eventual reforma. En la sesión N°13, por ejemplo, se señaló que “hay una valoración sobre el proceso y lo avanzado, pero se pregunta por las fronteras entre un proceso de fortalecimiento, modernización y reforma” (Unidad Consultiva de Reforma a las Policías [UCR], 2024, p. 3). En la sesión N°19, los miembros reiteraron su interés por incidir en los debates legislativos: “se busca aprovechar la instancia para generar incidencia en los temas propios de la agenda legislativa” (Unidad Consultiva de Reforma a las Policías [UCR], 2024, p. 2). También se plantearon temas de fondo, como la necesidad de revisar la doctrina institucional y el régimen de responsabilidad de los alumnos en formación respecto al

uso de armas. Estas tensiones fueron también recogidas por integrantes de la sociedad civil que señalan que:

se trataron esos temas, pero todo muy por encima. El proceso de reforma tuvo esos ejes, pero terminó reducido a emitir opiniones sobre cosas que ya estaban instaladas en la agenda legislativa. La unidad era solo consultiva, no tenía poder real, y no sé exactamente qué pasó con la comisión para la reforma. (Entrevistada, miembro de la UCR, 2025)

En realidad, sobre la Comisión no hay actas disponibles ni información oficial sobre su desarrollo. Otra participante, refiriéndose a la resistencia a discutir cambios estructurales dentro de la UCR, afirmó:

durante mi intervención, y a propósito de la especialización, requería a mi juicio también preguntarnos sobre la pertinencia de mantener dos escalafones diferenciados. Pues no bastó que dijera eso cuando desde el otro lado de la mesa saltan inmediatamente, de manera muy violenta, a señalar que cualquier discusión sobre refundar Carabineros estaba fuera de la mesa. Es cosa resuelta, de esto no se habla. (Entrevistada, miembro de la UCR, 2025)

El proceso fue perdiendo legitimidad y participación, pasando de más de 20 asistentes en sus primeras sesiones a solo 8 en la sesión N°21. En marzo de 2025 se anunció oficialmente su cierre y eventual redefinición, en el marco de la creación del nuevo Ministerio de Seguridad Pública. La renuncia de su coordinador, José Roa, el 4 de marzo, marcó un quiebre en la continuidad del trabajo, y el 1 de abril, con la entrada en funciones de la nueva cartera, la UCR quedó sin conducción ni mandato claro, evidenciando su disolución de facto. Según uno de sus miembros, “el proceso se cae por falta de conductor. Y eso no es Carabineros, sino la política” (Entrevistada, miembro de la UCR, 2025). En esa misma línea, una de las académicas —también integrante de la UCR— cuestionó públicamente el carácter del proceso:

mi crítica es [respecto a] en qué medida realmente estamos frente a un proceso de reforma. Se habló de modernizar, de refundar y reformar parece ser un concepto que quedó en el acuerdo político, pero que

en lo sustantivo a mí me merece muchas dudas de que se trate de una reforma propiamente tal, toda vez que no se cuestiona ciertas cuestiones basales del funcionamiento sistémico de las instituciones policiales. (Celedón et al., 2025, párr.8)

La consolidación de la agenda legislativa se reforzó por un contexto político tensionado, marcado por episodios de violencia que impactaron a la opinión pública. Entre marzo y abril de 2023, el asesinato de tres funcionarios de Carabineros en menos de un mes generó un punto de inflexión en la discusión nacional y aceleró la tramitación de proyectos de ley orientados al fortalecimiento policial. Así, se apuró la aprobación y promulgación de la Ley Naín-Retamal. A menos de 24 horas de ser despachada desde el Congreso, el Pdte. Boric firmó la ley, destacando la necesidad de otorgar mayores herramientas de protección a las policías. Ley que se convirtió en una de las normativas más controvertidas, al ampliar facultades policiales, flexibilizar los estándares del uso de la fuerza y extender los casos en que Carabineros puede emplear armamento letal. Las críticas fueron difundidas en la prensa, donde Asociación Nacional de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (ANEDDH) y Asociación de Funcionarias y Funcionarios del Instituto Nacional de Derechos Humanos (AFFINDH) calificaron la ley como “un retroceso en materia de derechos humanos”, mientras que la Oficina Regional de la ONU para América del Sur advirtió que el proyecto “no se ajusta al derecho internacional” (Radio Universidad de Chile, 2023). Esta ley fortaleció la protección penal, procesal y laboral de Carabineros, PDI, Gendarmería y, en ciertos casos, Fuerzas Armadas. Entre sus cambios principales están la exclusión de penas sustitutivas para delitos contra policías, presunciones legales de legitimidad en el uso de la fuerza, nuevos controles vehiculares preventivos y el traslado de la responsabilidad civil del funcionario al Estado.

A estas reformas se sumaron normativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades operativas de Carabineros, como la ley N° 21670 que autoriza el porte de armas durante la formación policial y

la ley N° 21638 que establece el uso obligatorio de cámaras corporales para mejorar la trazabilidad de los procedimientos. Además, se aprobó una reforma constitucional que facilitó la renovación sucesiva de los estados de excepción constitucional (Ley N° 18.825), que introdujo modificaciones al artículo 39 de la Constitución Política), lo que resultó particularmente relevante para sostener la presencia policial y militar en territorios bajo emergencia, como la Macrozona Sur. También se consolidaron modificaciones legislativas vinculadas al control de la situación migratoria, fortaleciendo un cuerpo normativo centrado en la lógica del control territorial y la persecución penal (Decreto N°181).

Un punto clave en esta reconfiguración normativa fue el debate sobre el proyecto de Reglas del Uso de la Fuerza, una de las promesas iniciales del gobierno para subsanar la falta histórica de regulación clara del accionar policial. Hasta entonces, las policías se regían por protocolos de rango administrativo, dispersos y poco coherentes con los estándares internacionales de derechos humanos (del Fierro, 2025). Sin embargo, la tramitación parlamentaria mostró un giro regresivo: en el Senado se eliminaron principios clave como proporcionalidad, gradualidad y rendición de cuentas, además de restricciones al uso de la fuerza letal. Este cambio generó diversas críticas que advirtieron que se podría debilitar tanto los mecanismos de control democrático como las garantías para los propios funcionarios, al carecer de criterios claros y protección adecuada para su accionar en terreno (del Fierro, 2025).

Además, el giro político también se reflejó en un importante aumento presupuestario para Carabineros. La Ley de Presupuestos 2023 incrementó en 4,4% los recursos destinados a orden y seguridad pública, con más de 1.411 millones de dólares asignados a Carabineros (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023). A esto se sumaron 1.500 millones de dólares adicionales para financiar programas como Calles Sin Violencia y la Política Nacional contra el Crimen Organizado, marcando la expansión presupuestaria más significativa desde el

retorno a la democracia (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023). No hay aún claridad de los objetivos propuestos o los impactos de dichas inversiones.

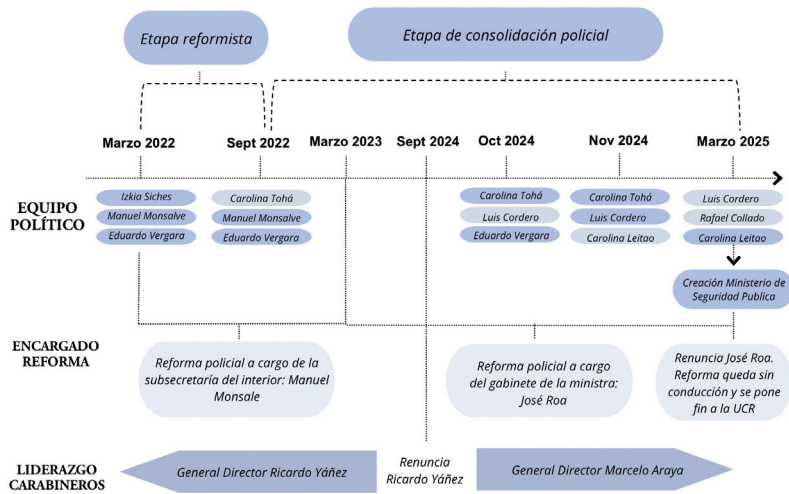
Este fortalecimiento institucional incluyó mejoras laborales concretas, como el reajuste progresivo de la gratificación especial de riesgo —congelada desde 2011— que alcanzará un 20% hacia 2025, priorizando las regiones con mayores niveles de criminalidad (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023). También se avanzó en modernización tecnológica, con la incorporación de más de 1.700 vehículos nuevos entre 2022 y 2023 y la renovación del equipamiento radial, con una inversión de 5,6 millones de dólares, mejorando la conectividad entre unidades y su integración con otros servicios de emergencia (Prensa Presidencia, 2022).

Todo este esfuerzo de fortalecimiento institucional fue reconocido expresamente por la propia jefatura de Carabineros. En su despedida como General Director, en septiembre de 2024, Ricardo Yáñez manifestó públicamente: “Tengo solamente muestras de gratitud hacia el apoyo que me ha brindado durante esta gestión” (CNN Chile, 2024, párr. 6). Un mes después, profundizó su balance señalando: “las autoridades, en este gobierno, se ocuparon de hacerse cargo de todas las deficiencias y falencias que tenía la institución” (Radio Universidad de Chile, 2024, párr. 1).

La combinación de una agenda legislativa punitivista, una inyección presupuestaria inédita, mejoras laborales sin precedentes, modernización material y reconocimiento institucional por parte de la propia policía, evidenció el profundo giro adoptado por el gobierno en materia de seguridad pública. A Julio de 2025, se han aprobado 65 leyes vinculadas a seguridad pública, de las cuales 10 refieren específicamente al fortalecimiento de las policías, consolidando un patrón legislativo orientado al incremento de sus atribuciones y capacidades operativas. Luneke (2023), en una revisión de 30 años de producción normativa,

cuestiona la idea de que el Estado chileno ha actuado con pasividad frente al delito, y sostiene que el país atraviesa un “frenesí legislativo” caracterizado por un impulso sostenido a leyes orientadas a la persecución penal y el control policial, fenómeno que se intensificó durante el gobierno de Boric (Figura 4).

Figura 4. Liderazgos, temáticas y énfasis en los temas policiales



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura 4, durante la gestión del gobierno de Boric la etapa refundacional fue rápidamente dejada de lado y la reformista murió junto con la propuesta constitucional del año 2022. De ahí en adelante principalmente impulsado por el cálculo político que permita generar alguna viabilidad en los acuerdos transversales, se avanzó en una agenda de fortalecimiento y consolidación policial, la misma que no muestra aún con claridad sus logros principales.

A Modo de Conclusión

El Presidente Boric llegó al poder con una promesa concreta de refundación de Carabineros, debido principalmente a la violencia institucional ejercida durante el estallido social. Aprovechando una clara ventana de oportunidad (bajos niveles de confianza y legitimidad institucional) para procesos de cambio que no se habían realizado desde el regreso a la democracia, la propuesta enfatizaba la refundación. Sin embargo, al terminar su periodo gubernamental prácticamente nada de lo propuesto se realizó y, por el contrario, las principales medidas han permitido una mayor consolidación de la institucionalidad policial. Esto va en la línea opuesta al ideario de que las políticas en América Latina por parte de gobiernos progresistas han puesto el foco en regular el poder abusivo de las policías en detrimento de la preocupación por el crimen, aunque estas medidas tienen el problema de seguir la “politización” de la seguridad que persigue políticas de corto plazo (Fuentes, 2023).

¿Qué pasó? Lejos de las explicaciones de la literatura académica que ponen énfasis en el poder estructural de la policía (González, 2023) o la capacidad de interferencia mediática (Bonner, 2013), el presente estudio propone que los dos factores que eliminaron la posibilidad de cambios más profundos fueron la debilidad de los equipos técnicos y el cálculo político de los principales encargados de la temática.

Conceptualmente, este artículo se basa en la experiencia del gobierno de Gabriel Boric para incorporar un nuevo elemento a la obstaculización de los intentos de reformas policiales. En el plano político, ya no se trata únicamente de la dependencia institucional respecto de la policía —producto del temor a generar su hostilidad, como plantea González (2023)— sino también la incapacidad de llevar las reformas a puerto cuando la experiencia de negociación política no es suficiente y no se posee visión a largo plazo. Además, se agrega el factor

contextual de casos como la pandemia para el fortalecimiento de la institución. Esto es posible en un país donde la policía, unitaria y centralizada, basa su identidad de cara a la ciudadanía en valores como el profesionalismo, la seriedad y el sacrificio abnegado (Candina, 2005). Momentos como la pandemia, de crisis sanitaria y social global, permiten movilizar esos recursos a la policía.

La construcción de una arquitectura institucional abultada a cargo de la reforma policial, pero con poca musculatura y menos incidencia, así como la hiperconcentración en una agenda legislativa que pudiera sumar los votos de la oposición y mostrar resultados en el corto plazo; limitaron el desarrollo de políticas públicas de mediano y largo plazo que enfrenten los problemas de seguridad. Políticamente, el periodo de gobierno no fue sencillo; con elecciones anuales, el tema de la seguridad fue utilizado de forma permanente como una herramienta de confrontación y debilidad institucional. En términos de seguridad pública, el aumento de los homicidios, así como problemas vinculados con el desarrollo de mercados ilegales se convirtieron en elementos centrales de la ansiedad ciudadana frente al delito que fueron de forma reiterada confirmados por los portavoces del gobierno. Que la seguridad estaba en problemas no había duda, y las ministras e incluso el presidente así lo confirmaron de forma constante.

La narrativa refundacional inicial fue reemplazada por un enfoque de reforzamiento institucional. Mientras las discusiones sobre democratización policial, control civil y transformación institucional quedaron relegadas a un segundo plano, se consolidó un modelo de política pública enfocado en la expansión de facultades, recursos y presencia territorial de las fuerzas policiales, con un respaldo político transversal. La oportunidad de generar mecanismos necesarios de control y balance no fue aprovechada por el mundo político de izquierda que por años había reclamado por los mismos. Medidas como haber concretado la creación del Ministerio de Seguridad Pública pueden

derivan en construir una institucionalidad que, por ejemplo, ejerza efectivamente el mando civil sobre la policía. Esto, sin embargo, está recién llevándose a cabo, y trabajos posteriores, pasado un tiempo del establecimiento del ministerio, deberán evaluar su capacidad.

La institución policial se ha fortalecido con aumentos sustanciales de presupuesto que deberían verse reflejados en mayor dotación, pero también cambios infraestructurales que le permitan desarrollar su presencia territorial. Las bonificaciones, los aumentos salariales y el reconocimiento general por el trabajo de los funcionarios policiales han sido generosos. El mando policial ha avanzado además en la elaboración del tercer código de ética, la creación de la división de derechos humanos y la consolidación de mecanismos de formación y entrenamiento actualizados. Sin duda, ha sido un periodo donde la institución supo reconstruir su legitimidad ciudadana y fortalecer su capacidad de acción táctica y estratégica.

De la refundación, el gobierno enfatizó en una reforma principalmente legislativa que en su despliegue tendió a responder al reclamo ciudadano y de la oposición política. Concentrados en esta agenda, pocos son los hitos de política pública en términos policiales que quedarán como aportes sustantivos. Aún está por ver si esta consolidación será acompañada por mecanismos de fiscalización, monitoreo y evaluación que permitan identificar buenas decisiones, prácticas exitosas y aumentar la efectividad y eficiencia del trabajo policial, así como prevenir la corrupción y el abuso en el uso de la fuerza.

Agradecimientos

Esta investigación es financiada por ANID/FONDECYT/ Regular 1240322.

Referencias

- Alcaíno Arellano, E. (2020).** *Violencia policial desde el estallido social*. Centro de Derechos Humanos UDP. <https://derechoshumanos.udp.cl/publicacion/violencia-policial-desde-el-estallido-social/>
- Apruebo Dignidad. (2021).** *Programa de Gobierno Apruebo Dignidad*. <https://frenteamplichoile.cl/wp-content/uploads/2024/06/3.-Programa-de-Gobierno-Apruebo-Dignidad-2022-2026.pdf>
- BBC News Mundo. (19 de octubre de 2021).** *Chile: Con marchas y algunos episodios de violencia vivió el país su segundo aniversario del “estallido social”*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58963040>
- Bonner, M. D. (2013).** The Politics of Police Image in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 45(4), 669-694. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001168>
- Boric, G. [@GabrielBoric].** (06 de febrero de 2021). *Refundar Carabineros ahora. Lo hemos exigido hace más de un año. No da lo mismo quien tenga el poder* [Tweet]. X. <https://x.com/gabrielboric/status/1357893869275381762?s=48>
- Candina, A. (2005).** The Institutional Identity of the Carabineros de Chile. En J. Bailey y L. Dammert (Eds.), *Public Security and Police Reform in the Americas* (pp. 75-93). University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7zw885>
- Castiglioni, R. (2020).** La política chilena en tiempos de pandemia: entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria. *Nueva Sociedad*, 287.
- Central Emergencias Iquique. (9 de julio de 2020).** Carabineros y su rol solidario durante la pandemia. *CEI Noticias*. <https://ceinoticias.cl/carabineros-y-su-rol-solidario-durante-la-pandemia/>
- Celedón, B., Vega, V. y Gómez, T. (2025).** *¿Otra promesa incumplida? Reforma a las policías: Unidad consultiva acusa suspensión indefinida de la instancia*. Doble Espacio. <https://doble-espacio.uchile.cl/reforma-a-las-policias-unidad-consultiva-acusa-suspension-indefinida-de-la-instancia/>
- Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2022).** *Primer Informe Nacional de Homicidios Consumados: Una visión integrada e institucional 2018-2022*. Ministerio de Seguridad Pública. <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>
- Centro de Estudios Públicos. (2021).** *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 85, Agosto 2021*. <https://www.cepchile.cl/encuesta/estudio-nacional-de-opinion-publica-n85-agosto-2021/>
- Centro de Estudios Públicos. (2025).** *Encuesta CEP 93: Estudio Nacional de Opinión Pública, marzo-abril 2025. Anexos*. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/05/07-144852-hgoj-CEP93_VF-anexos.pdf
- CNN Chile. (14 de septiembre de 2022).** *Tobá dice que fallida visita de Siches a Temuicui “fue una ingenuidad”, pero “apuntaba en la dirección correcta”*. https://www.cnnchile.com/pais/toha-visita-izkia-siches-temuicui_20220914/
- CNN Chile. (27 de septiembre de 2024).** *Ricardo Yáñez agradece al Presidente Boric tras renunciar: “Tengo solo muestras de gratitud hacia el apoyo que me ha brindado”*. https://www.cnnchile.com/pais/ricardo-yanez-agradece-gabriel-boric-tras-renunciar-muestras-gratitud-apoyo-brindado_20240927/
- Comisión para la Reforma a Carabineros. (2020).** *Propuesta de la Comisión para la Reforma a Carabineros*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. https://reformapolicias.interior.gob.cl/media/2022/08/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFE.pdf
- Dammert, L. (2016).** Confianza en la policía en Chile: Un arma de doble filo. *Civitas - Revista de Ciencias Sociales*, 16(4), 575-594. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24334>
- Dammert, L. (2019).** La crisis de Carabineros: Cuando no vemos lo evidente. En K. Araujo (Ed.), *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno* (pp.149-172). Editorial USACH.

- Dammert, L. y García-Campos, G. (2025). Entre autonomía y flexibilidad: Limitaciones para fortalecer el control civil sobre Carabineros de Chile. En A. Mascareño, R. Vergara y N. Gardella (Eds.), *Violencia en Chile: La fragilidad del orden social* (pp.459-488). Centro de Estudios Públicos.
- del Fierro, N. (12 de mayo de 2025). *Reglas de uso de la fuerza (RUF): legislar con responsabilidad*. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2025/05/12/reglas-de-uso-de-la-fuerza-ruf-legislar-con-responsabilidad/>
- Duce, M. J. (2019). CARABINEROS: La hora de una reforma profunda. *Mensaje*, 68(676), 8-11.
- Eaglin, J. M. (2021). To 'Defund' the Police. *Stanford Law Review Online*, 73,120-140.
- Emol. (24 de octubre de 2022a). *Ministra Tobá por "acuerdo nacional" en seguridad: "Quisiéramos tener una agenda en conjunto antes de fin de año"*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/10/24/1076535/toha-acuerdo-nacional-seguridad-agenda.html>
- Emol. (9 de septiembre de 2022b). *Monsalve: "Es difícil pensar la historia de la República sin Carabineros, no es posible pensar en el futuro sin Carabineros"*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/09/09/1072503/monsalve-historia-carabineros-pensar-suboficial.html>
- Espacio Público. (2021). *¿Cómo vemos el proceso constituyente? Miradas a un momento histórico*. <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Segunda-Entrega-Espacio-Pu%CC%81blico-Ipsos.pdf>
- Fernández, P. (11 de junio de 2020). *Defunding the Police Will Actually Make Us Safer*. ACLU. <https://www.aclu.org/news/criminal-law-reform/defunding-the-police-will-actually-make-us-safer>
- Flom, H. (2024). The politics of police accountability: Police expulsions in Buenos Aires, Argentina. *Governance*, 37(2), 453-473. <https://doi.org/10.1111/gove.12779>
- Frente Amplio. (2021) *Manifiesto programático. Gabriel Boric Presidente*. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2021/06/5_PROGRAMA_GABRIEL_BORIC.pdf
- Frühling, H. (2011). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing and Society*, 22(1), 76-88. <https://doi.org/10.1080/10439463.2011.636816>
- Frühling, H. y Frey, A. (2025). Politicians and police in the face of democratic change in Chile and Colombia. *Policing and Society*, 35(4), 398-422. <https://doi.org/10.1080/10439463.2024.2433477>
- Fuentes, C. (2005). *Contesting the iron fist: Advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile*. Routledge.
- Fuentes, C. (30 de octubre de 2019). Uso de la fuerza policial en el 18/O: ¿Inevitable mano dura? CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2019/10/30/uso-de-la-fuerza-policial-en-el-18-o-inevitable-mano-dura/>
- Fuentes, C. (2023). La seguridad ciudadana en el gobierno de Boric. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 170-188). Catalonia.
- Goldsmith, A. (Ed.). (1991) External review and self-regulation: Police accountability and the dialectic of complaints procedures. *Complaints against the police: The trend to external review* (pp. 13-62). Clarendon Press.
- González, Y. M. (2023). Reforming to Avoid Reform: Strategic Policy Substitution and the Reform Gap in Policing. *Perspectives on Politics*, 21(1), 59-77. <https://doi.org/10.1017/s1537592722000135>
- Human Rights Watch. (2021). *Chile: Eventos de 2020*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/chile>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (18 de octubre de 2023). *INDH presentó cifras a cuatro años de crisis social de 2019: De 3.216 querellas, sólo en 33 de ellas existen sentencias condenatorias*. <https://www.indh.cl/indh-presento-cifras-a-cuatro-anos-de-crisis-social-de-2019-de-3-216-querellas-solo-en-34-de-ellas-existen-sentencias-condenatorias/>
- Kast Rist, J.A. [@joseantoniokast]. (18 de octubre de 2021). *Chilenos: no perdamos la esperanza*. [Tweet]. X. <https://x.com/joseantoniokast/status/1450292335728738311>

- Leighton, H. (25 de noviembre de 2021).** Eduardo Vergara, asesor de seguridad de Boric: “Las policías son instituciones fundamentales para la democracia”. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2021/11/25/eduardo-vergara-asesor-de-seguridad-de-boric-las-policias-son-instituciones-fundamentales-para-la-democracia/>
- López, O., Quinteros, R. y Ramos, C. G. (2015).** *Artículo 13. Reforma del Estado después de los Acuerdos de Paz: Negociando e implementando un acuerdo político inclusivo en El Salvador*. Berghof Foundation. <https://share.google/PLYxAh4WcL1c6CFVP>
- Luneke, A. (1 de diciembre de 2023).** Chile en su momento punitivo. *Tercera Dosis*. <https://terceradosis.cl/2023/12/01/chile-en-su-momento-punitivo/>
- Macaulay (Ed.). (2012)** Cycles of Police Reform in Latin America. *Policing in Africa* (pp. 165–190). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137010582_8
- Magaloni, B. y Cano, I. (2016).** *Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro*. Editora UFRJ.
- Malone, M. F. T. y Dammert, L. (2021).** The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 31(4), 418–433. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>
- Malone, M. F., Dammert, L. y Pérez, O. (2023).** *Making Police Reform Matter in Latin America*. Lynne Rienner.
- Marcella, G., Pérez, O. J. y Fonseca, B. (2022).** *Democracy and Security in Latin America. State Capacity and Governance under Stress*. Routledge.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (20 de diciembre de 2018).** *Presidente Piñera pide la renuncia del general director de Carabineros*. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2018/12/20/presidente-pinera-pide-la-renuncia-del-general-director-de-carabineros/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (12 de agosto de 2022a).** *Ministra del Interior presenta Unidad Consultiva y Comisión para la Reforma de las policías*. <https://reformapolicias.interior.gob.cl/2022/08/12/ministra-del-interior-presenta-unidad-consultiva-y-comision-para-la-reforma-de-las-policias/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022b).** *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026*. <https://observatorioterritorialdeseg.cl/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Nacional-de-Seguridad-Publica-2022-2026.pdf>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (28 de abril de 2023).** *Presidente Gabriel Boric anuncia aumento en la gratificación de riesgo de Carabineros*. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2023/04/28/presidente-gabriel-boric-anuncia-aumento-en-la-gratificacion-de-riesgo-de-carabineros/>
- Miño, R. (23 de agosto de 2024).** Yáñez destaca su “muy buena” relación con Boric: “Nunca había visto una asignación de recursos tan importante para Carabineros”. *CNN Chile*. https://www.cnnchile.com/pais/yanez-relacion-boric-recursos-gobierno-carabineros_20240823/
- Mussa, Y. (18 de octubre de 2021).** El próximo gobierno de Chile debe terminar con la impunidad policial. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/10/18/chile-protestas-18-octubre-aniversario-carabineros-elecciones-2021/>
- Oviedo, E. (2007).** Modernización policial: El caso de Carabineros de Chile. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2. <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1062>
- Peters, B. G. (2002).** *The politics of bureaucracy* (5th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203455494>
- Prensa Presidencia. (17 de marzo de 2020a).** *Presidente Piñera recibe informe para la reforma a Carabineros: “La modernización es algo urgente, indispensable y necesario”*. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=148606>
- Prensa Presidencia. (19 de noviembre de 2020b).** *Presidente Piñera acepta renuncia del General Mario Rozas y designa al General Ricardo Yáñez como nuevo Director de Carabineros*. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=168497>

- Prensa Presidencia. (12 de octubre de 2022).** *Presidente de la República anuncia incremento de 164 mil millones de pesos para el presupuesto de Seguridad en 2023.* <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=202497>
- Radio Pauta. (23 de noviembre de 2021).** *Orden, paz, seguridad: El sorpresivo y renovado foco de la campaña de Boric.* <https://www.pauta.cl/actualidad/2021/11/23/gabriel-boric-seguridad-narcotrafico-crimen-organizado-victimas.html>
- Radio Universidad de Chile. (18 de junio de 2022).** *Manuel Monsalve: "La seguridad de los chilenos tiene una amenaza severa que es el crimen organizado".* <https://radio.uchile.cl/2022/06/18/manuel-monsalve-la-seguridad-de-los-chilenos-tiene-una-amenaza-severa-que-es-el-crimen-organizado/>
- Radio Universidad de Chile. (31 de marzo de 2023).** *"No se ajustan al derecho internacional de los derechos humanos": ONU pone la alerta sobre el proyecto de ley Nain-Retamal.* <https://radio.uchile.cl/2023/03/31/no-se-ajustan-al-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos-onu-pone-la-alerta-sobre-el-proyecto-de-ley-nain-retamal/>
- Radio Universidad de Chile. (8 de octubre de 2024).** *Ricardo Yáñez: "Este Gobierno se hizo cargo de todas las deficiencias y falencias que tenía Carabineros".* <https://radio.uchile.cl/2024/10/08/ricardo-yanez-este-gobierno-se-hizo-cargo-de-todas-las-deficiencias-y-falencias-que-tenia-carabineros/>
- Ray, R. (19 de junio de 2020).** *What does 'defund the police' mean and does it have merit? Brookings.* <https://www.brookings.edu/articles/what-does-defund-the-police-mean-and-does-it-have-merit/>
- Rea, D. y Masfield, R. (2015).** 'A New Beginning to Policing in Northern Ireland – The Report of The Independent Commission On Policing For Northern Ireland'. *Policing in Northern Ireland: Delivering the New Beginning?*. <https://doi.org/10.5949/liverpool/9781781381502.003.0003>
- Rivera, V. (25 de noviembre de 2021).** Boric, ¿de "refundar" a "reformar" las policías?. *La Tercera.* <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/boric-de-refundar-a-reformar-las-policias/PETVG5EBA5HNTAWVFGGLBCD6YTE/>
- Rivera, V. y Moreno, D. (4 de octubre de 2021).** Las definiciones de los candidatos presidenciales en Seguridad y Orden Público. *La Tercera.* <https://www.latercera.com/nacional/noticia/las-definiciones-de-los-candidatos-presidenciales-en-seguridad-y-orden-publico/YU2THZXIRJHGTIZETOSZONQ5CA/>
- Roman, C. (23 de noviembre de 2021).** "¿Qué quiere Chile?" Las reflexiones de los constituyentes tras la primera vuelta en que se impuso Kast. *Emol.* <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/11/23/1039140/convencion-constitucional-eleccion-kast-boric.html>
- Simonson, J. (2021).** Police Reform Through a Power Lens. *The Yale Law Journal*, 130(4), 778–860.
- Tralma, D. (26 de abril de 2025).** Indultos: el primer choque entre Boric y Tohá. *La Tercera.* <https://www.latercera.com/politica/noticia/indultos-el-primer-choque-entre-boric-y-toha/>
- Unidad Consultiva de Reforma a las Policías. (14 de marzo de 2024).** *Acta décimo-tercera sesión.* Ministerio del Interior y Seguridad Pública. https://reformapolicias.interior.gob.cl/media/2022/07/14_03_24-ACTA_13_UCR.pdf
- Vilalta-Perdomo, C., Fondevila, G. y Dammert, L. (2023).** Getting back to the state: Policing the Covid-19 pandemic. *Policing and Society*, 33(6), 732-747. <https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2195648>
- Vitale, A. (2017).** The End of Policing. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 14(2), 561-562. <https://doi.org/10.1093/police/pay019>

Cambio de Agenda: La (re) configuración de la política de seguridad del gobierno de Gabriel Boric (2022-2025)

Daniel Grimaldi

Fundación Chile 21, Chile
dgrimaldi@chile21.cl
<https://orcid.org/0000-0001-7572-9216>

Catalina Valdés-Blanchemin

Fundación Chile 21, Chile
catavaldes@chile21.cl
<https://orcid.org/0009-0002-6122-3219>

Tomás Arias

Fundación Chile 21, Chile
tomas.arias@chile21.cl
<https://orcid.org/0009-0009-3356-7939>

Resumen

Bajo la presidencia de Gabriel Boric, la agenda política en seguridad experimentó una reconfiguración significativa, caracterizándose por la adopción de una lógica reactiva y punitiva para combatir el crimen. Debido a la alta sensación de inseguridad reflejada en la opinión pública, el gobierno impulsó una ambiciosa agenda legislativa materializada en 70 leyes de seguridad hasta mediados de 2025. Mediante un análisis de datos estadísticos, documentos oficiales y prensa, este trabajo examina los factores que precipitaron esta reorientación de la agenda política en seguridad. Se argumenta que debido a la alta preocupación ciudadana por la seguridad, el gobierno debió aumentar su capacidad de negociación con la oposición debido a su complejo balance legislativo. El caso del gobierno de Boric refleja las tensiones que causan importantes cambios de agenda en contextos de gobernabilidad compleja.

Palabras clave: seguridad pública, agenda política, crimen organizado, Gabriel Boric.



Fecha recepción: 01-08-2025

Fecha aceptación: 20-11-2025

Change of agenda: The security policy of the Gabriel Boric government (2022-2025)

Abstract

Under the presidency of Gabriel Boric, the political agenda on security underwent a significant reconfiguration, characterized by the adoption of a reactive and punitive approach to combating crime. Due to the high level of insecurity reflected in public opinion, the government promoted an ambitious legislative agenda, resulting in 70 security laws by mid-2025. Through an analysis of statistical data, official documents, and press reports, this paper examines the factors that precipitated this reorientation of the political agenda on security. It argues that, given the high level of public concern about security, the government needed to increase its negotiating power with the opposition due to its complex legislative balance. The case of the Boric administration reflects the tensions that cause significant agenda shifts in contexts of complex governance.

Keywords: public security, political agenda, organized crime, Gabriel Boric.

Declaración de autorías

Daniel Grimaldi: Conceptualización, administración del proyecto, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Catalina Valdés-Blanchemin: Conceptualización, investigación, metodología, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Tomás Arias: Investigación, metodología, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Grimaldi, D., Valdés-Blanchemin, C. y Arias, T. (2025). Cambio de Agenda: La (re) configuración de la política de seguridad del gobierno de Gabriel Boric (2022-2025). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 218-252. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80121>

Introducción

Gabriel Boric asumió la presidencia en un escenario condicionado por altas expectativas de transformación y por el proceso constituyente. Tras el fracaso de este y la ausencia de una mayoría legislativa, su administración debió redefinir sus prioridades. La seguridad pública se transformó en el ámbito donde este giro programático resultó más evidente. Aunque el programa inicial enfatizaba la prevención social del delito, las presiones políticas y sociales condujeron a una expansión de la agenda legislativa en seguridad. Entre 2022 y 2025, el Ejecutivo ingresó cerca de setenta proyectos en esta materia, la cifra más alta desde el retorno a la democracia.

Entre las medidas más relevantes de este periodo, destacan la Política Nacional contra el Crimen Organizado y la creación del Ministerio de Seguridad Pública, iniciativas orientadas a fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar la complejidad del fenómeno delictivo. Asimismo, se avanzó en nuevas normativas e instituciones, como el Servicio Nacional para la Reinserción Social, la actualización de la ley antiterrorista y otras medidas de fortalecimiento del control policial. Así, la evolución de su agenda de seguridad constituye un caso ilustrativo de cómo los gobiernos reconfiguran sus prioridades cuando las condiciones estructurales tensionan sus marcos ideológicos iniciales.

Este estudio se orienta por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se transformó y configuró la agenda de seguridad del gobierno de Gabriel Boric frente a un contexto político adverso a sus supuestos iniciales? Examinar esta reconfiguración permite vislumbrar tensiones clave de la gobernabilidad democrática en Chile y los límites de la capacidad estatal para responder a demandas sociales urgentes. La agenda de seguridad se entiende aquí no como un conjunto de medidas aisladas, sino como un proceso moldeado por interdependencias

entre actores políticos, institucionales y sociales, cuyas relaciones de poder e incentivos se reordenan a lo largo del ciclo gubernamental.

El objetivo del artículo es describir la evolución de esta agenda, considerando sus principales medidas, tensiones políticas y sociales, orientaciones institucionales y resultados observables. Para ello, se identificaron y sistematizaron las políticas, planes y reformas impulsadas durante el periodo, con énfasis en iniciativas legislativas y procesos de creación o adecuación institucional. Esta descripción cumple una función analítica central al permitir reconstruir procesos, identificar patrones de cambio y vincular decisiones políticas con dinámicas institucionales y contextos de poder.

Así, la investigación contribuye al estudio del cambio en las agendas gubernamentales en seguridad pública, mostrando cómo presiones sociales, fragmentación política y redefiniciones programáticas tensionaron el equilibrio entre prevención y estrategias punitivas. Asimismo, ofrece la primera sistematización exhaustiva de la agenda de seguridad del gobierno de Boric, integrando dimensiones sociopolíticas, institucionales y legislativas.

Parte del corpus de datos fue presentado previamente en un estudio de la Fundación Chile 21 (2025). Pero el presente artículo representa una evolución de la investigación preliminar, hacia un estudio de los cambios en la agenda de gobierno.

Configuración de la Agenda de Gobierno

La agenda de gobierno se entenderá como la lista de temas prioritarios o problemas públicos con sus énfasis institucionales o discursivos que deciden las autoridades políticas en un sistema representativo en un momento determinado (Dorantes, 2009; Kingdon, 2014). Respecto a la configuración, se refiere a las redes de interdependencia que moldean la acción y el comportamiento de los actores sociales (Elías,

1979). Cuando se analizan procesos dinámicos de cambio político como la transformación de las agendas gubernamentales, se consideran las configuraciones que orientan la toma de decisiones. Desde una perspectiva sistémica, las nociones de cohesión y covarianza permiten comprender tanto las interdependencias entre actores y procesos políticos como los cambios que emergen de ellas (Deutsch, 1969). Dichas transformaciones son multicausales y dependen de los contextos institucionales y sociales en que se producen, reflejando la capacidad adaptativa del sistema político frente a nuevas condiciones de presión y equilibrio.

Gobernar implica priorizar y reorganizar objetivos en contextos cambiantes. Además, en escenarios de alta incertidumbre, la ciudadanía suele valorar la capacidad de adaptación y el ajuste de prioridades cuando las circunstancias lo exigen (Heffetz et al., 2022). Aunque cumplir las promesas es deseable para los gobiernos, su cumplimiento no garantiza apoyo ciudadano, especialmente cuando los resultados son insatisfactorios o los supuestos iniciales se transforman (Stokes, 2001).

La gestión de las tensiones propias del gobierno exige comprender cómo se configuran y reconfiguran las prioridades públicas. Para esto, los enfoques de “agenda *setting*” y “agenda *building*” resultan fundamentales. La agenda *setting* se refiere a la capacidad de los medios para influir en el debate político al visibilizar determinados problemas, aumentando su probabilidad de ser priorizados por las autoridades (McCombs y Valenzuela, 2007). En tanto, la agenda *building* consiste en la formulación de prioridades por parte de las autoridades políticas, fundamentalmente gobiernos (Dorantes, 2009). Para efectos de este artículo, se entenderá agenda política como la agenda gubernamental.

La construcción de la agenda política involucra a quienes toman decisiones —autoridades, asesores y equipos técnicos— que definen qué asuntos serán procesados y convertidos en políticas públicas (Dorantes, 2009). Este proceso está condicionado por coyunturas críticas,

debates públicos, resultados electorales y cambios en la correlación de fuerzas del sistema político, los cuales pueden abrir ventanas de oportunidad para que distintos promotores impulsen sus ideas y soluciones (Kingdon, 2014).

La formulación de políticas públicas supone la interacción de múltiples agentes que aportan información, recursos y legitimidad (Lahera, 2002). En temas de alta sensibilidad —como educación, salud, empleo o seguridad— las prioridades no emergen únicamente desde el gobierno, sino desde la ciudadanía afectada en su calidad de vida. Así, la agenda no es exclusivamente interna, sino que se articula con las percepciones y demandas sociales (Cobb, Ross y Ross, 1976). A la vez, actores no estatales —empresarios, *think tanks*, movimientos sociales— y la propia clase política inciden desde sus posiciones, generando alianzas o presiones que moldean el proceso.

En los sistemas presidencialistas, los gobiernos cuentan con amplias facultades para impulsar su agenda. Pero su éxito depende de la correlación de fuerzas en el Congreso. Los/as legisladores/as pueden desempeñarse como actores de veto, con mecanismos institucionales que les permiten alterar o bloquear prioridades presidenciales (Tsebelis, 2006). En gobiernos minoritarios, esta capacidad de veto obliga al Ejecutivo a negociar, formar coaliciones amplias o adaptar sus prioridades, en un contexto definido por los grados de polarización y fragmentación partidaria (Scartascini, 2012). La interacción entre Ejecutivo y Legislativo se articula, además, en torno a reglas institucionales que buscan reducir costos de transacción y favorecer acuerdos (Rutledge y Larsen Price, 2014).

Factores exógenos al sistema político, como la historia nacional, la composición sociodemográfica del electorado o el modelo electoral, también influyen en cómo las autoridades llegan al poder y qué prioridades pueden instalar (Scartascini, 2012). Dentro del aparato estatal, los gabinetes contribuyen con propuestas sectoriales que inciden

directamente en el programa de gobierno (Tsebelis, 2006). Al mismo tiempo, la opinión pública —expresada en encuestas, debate virtual o cobertura mediática— opera como un actor relevante que informa sobre percepciones ciudadanas y condiciona la adaptación gubernamental (Fernández y Campillay, 2024; Lahera, 2002).

En este escenario, la seguridad ha adquirido un lugar estructural en las agendas contemporáneas. La expansión del crimen organizado y sus elevados réditos económicos han convertido la inseguridad y la violencia en problemas prioritarios para gobiernos y sociedades (Bergman, 2023; Kleemans, 2015). En su mayoría, predominan las respuestas punitivas, que permiten mostrar acción inmediata (Santander, 2012). Así, la seguridad se consolida como un campo donde convergen demandas ciudadanas, estrategias de legitimación política y disputas por la orientación de la agenda gubernamental.

Construcción de Agenda Política en Chile

En Chile, los estudios sobre formación de agenda política destacan la influencia de diversos actores en la definición de políticas públicas. Los altos burócratas y funcionarios/as tecno-políticos, gracias a su conocimiento del aparato estatal y su capacidad de negociación, impulsan políticas, aprovechan ventanas de oportunidad y median entre lo técnico y lo político (Araya, 2016). El saber experto contribuye a posicionar temas, simplificar información compleja y promover enfoques tecnocráticos (Pinilla, 2012), mientras que los medios de comunicación inciden en la adopción de prioridades al captar la atención del Ejecutivo y convertir ciertos asuntos en urgencias políticas (Valenzuela y Arriagada, 2011).

En este contexto, el Ejecutivo desempeña un rol central en la articulación de acuerdos con el Poder Legislativo, aunque la proximidad de ciclos electorales puede limitar su capacidad de negociación (Napoli

y Navia, 2012). Diversos análisis han señalado que el alto presidencialismo chileno, junto con la preeminencia tecnocrática, configura un sistema donde la agenda pública suele responder a las motivaciones del presidente y a la influencia de expertos, restringiendo los espacios de deliberación ciudadana (Olavarría-Gambi, 2016). Frente a ello, la irrupción de movimientos sociales opera como un contrapeso, instalando temas en el debate público y encadenando procesos que vinculan la movilización con actores políticos, facilitando la traducción de demandas sociales en políticas concretas (Bidegain y Maillet, 2021).

La literatura sobre la formación de la agenda de seguridad en Chile es limitada, pero presenta aportes relevantes. Desde la transición, los gobiernos han desplegado discursos de seguridad que han derivado en un aumento sostenido de recursos para las policías y el sistema penitenciario, consolidando una expansión del sistema punitivo respaldada por un amplio consenso político (Luneke y Trebilcock, 2023). El crimen organizado ha recibido especial atención debido a su impacto en barrios marginales y territorios con alta población migrante (Garretón, 2025). No obstante, momentos de alta conflictividad —como protestas masivas o crisis sanitarias— pueden desplazar temporalmente la agenda de seguridad, especialmente cuando Carabineros enfrenta cuestionamientos a su legitimidad (Luneke y Trebilcock, 2023). En los últimos años, la consolidación del crimen organizado y el aumento de la percepción de inseguridad han impulsado nuevas respuestas estatales, traducidas en modificaciones legales, alzas de penas y un entorno favorable a la activación de la agenda presidencial en la materia (Meersohn et al., 2023).

A pesar de estos avances, las investigaciones sobre políticas públicas y seguridad en Chile tienden a privilegiar enfoques estructurales o institucionales, prestando menor atención a los momentos específicos en que las prioridades gubernamentales se redefinen. La producción académica ha enfatizado la expansión del aparato punitivo y sus

reformas, relegando las dinámicas de negociación, gobernanza y activación de ventanas de oportunidad que explican los giros en la agenda. Este trabajo busca contribuir a esa brecha, ofreciendo una mirada integradora que examine cómo la interacción entre liderazgo político, opinión pública y contexto político-institucional configura un cambio de agenda en materia de seguridad.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo con apoyo en análisis descriptivo-cuantitativo, orientado a comprender la evolución de la agenda de seguridad en el gobierno de Gabriel Boric, a partir de la interacción entre discursos, decisiones políticas y resultados institucionales. El diseño combina razonamiento deductivo, sustentado en categorías teóricas sobre formación de agenda y cambio gubernamental, con procedimientos inductivos derivados del análisis empírico. El estudio se apoya en una estrategia analítica híbrida, que integra aportes de la sociología política y del análisis de políticas públicas, no para aplicar marcos teóricos cerrados, sino para emplearlos como herramientas conceptuales que ayuden a describir e interpretar procesos de cambio.

Como primer paso, se analizaron los Planes Nacionales de Seguridad Pública correspondientes al período 2006-2025, con el objetivo de reconstruir la narrativa de seguridad de cada gobierno, identificando continuidades, giros discursivos y la progresiva incorporación del crimen organizado como categoría central en la agenda estatal. Esta revisión documental permitió establecer los principales énfasis estratégicos de cada administración y su relación con los contextos políticos y sociales de cada etapa.

Posteriormente, para caracterizar el panorama de la criminalidad y su representación pública, se utilizaron series temporales de indicadores de victimización, percepción de inseguridad y tasas de delitos

violentos, provenientes de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y del Portal de Estadísticas y Análisis de Delitos (Portal CEAD). Estos datos —que abarcaron el período 2006-2025— permitieron describir la evolución de los principales indicadores de seguridad y vincularlos con los cambios discursivos y programáticos observados en los distintos gobiernos.

En tercer lugar, se incorporaron los resultados del Latinobarómetro del año 2024 con el fin de analizar la percepción ciudadana del crimen y la confianza institucional en un plano comparativo regional. Esta fuente permite situar la experiencia chilena dentro de un marco latinoamericano, aportando contexto y contraste a los hallazgos nacionales.

Asimismo, para examinar la orientación legislativa del gobierno actual, se revisaron los registros del Congreso Nacional relativos a las 69 iniciativas legislativas¹ en materia de seguridad presentadas por la administración de Gabriel Boric hasta junio de 2025, fecha de su última cuenta pública. Estas iniciativas se clasificaron en seis categorías analíticas: (1) regulación penal y punitiva, (2) derechos humanos y protección de grupos vulnerables, (3) prevención del delito y protección ciudadana, (4) fortalecimiento institucional, (5) sistema de justicia penal y penitenciario, y (6) control fronterizo y migración. Esta clasificación permitió identificar las prioridades normativas y los enfoques predominantes en la política de seguridad vigente

Complementariamente, se revisaron informes de la Fiscalía Nacional y estudios académicos especializados sobre distintos fenómenos criminales en Chile, con el propósito de profundizar en el análisis cualitativo del funcionamiento institucional, las tendencias delictuales y las respuestas estatales. Algunos hallazgos fueron contrastados mediante la revisión de prensa nacional y comunicados oficiales de instituciones estatales, lo que permitió corroborar la implementación efectiva

1 Se consideraron todas las leyes vigentes hasta mayo del 2025.

de las políticas y evaluar la coherencia entre el discurso y la acción gubernamental.

La triangulación de fuentes documentales, estadísticas y mediáticas permitió ofrecer una reconstrucción procesual de la agenda de seguridad como resultado de interdependencias políticas, tensiones institucionales y presiones sociales en un contexto de cambio.

Evolución General y Énfasis de la Agenda de Seguridad en Chile (2006-2025)

Desde 2006, los Planes Nacionales de Seguridad Pública han reflejado una evolución en la manera en que el Estado chileno concibe la seguridad, transitando desde enfoques preventivos y comunitarios hacia estrategias más punitivas y de persecución penal.

Durante el primer gobierno de la Pdte. Michelle Bachelet (2006–2010), el Plan Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 representó el primer intento de articular una política integral de seguridad, centrada en la prevención social y situacional del delito, la intervención comunitaria y la coordinación local. La seguridad se vinculaba directamente con la cohesión social y el fortalecimiento del tejido comunitario, sin aludir a fenómenos complejos como el crimen organizado (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2006).

El primer mandato del Pdte. Sebastián Piñera (2010-2014) marcó un cambio de paradigma. El Plan Chile Seguro priorizó la gestión policial y la reducción de los delitos comunes, desplazando la prevención hacia un segundo plano. Piñera fue el primer presidente en referirse al crimen organizado (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010), aunque lo hizo principalmente como sinónimo de narcotráfico y tráfico de armas, sin desarrollar aún un diagnóstico estructural del fenómeno.

Durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito buscó recuperar el enfoque preventivo, centrado en la intervención territorial y la coordinación multisectorial. No obstante, hacia el final del periodo, tanto el discurso presidencial como las acciones gubernamentales comenzaron a incorporar estrategias de control territorial y de fortalecimiento de la persecución penal (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014), lo que evidenció una transición hacia una política de seguridad mixta.

El segundo gobierno de Piñera (2018-2022) consolidó el retorno del enfoque punitivo. Su Plan Nacional de Seguridad Pública se desarrolló en un contexto de creciente conflictividad social, donde el control del orden público y la persecución penal del narcotráfico y el crimen organizado se convirtieron en ejes centrales. El mandatario instaló con fuerza la narrativa de la expansión del narcotráfico y el deterioro de la seguridad local (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018), lo que marcó un punto de inflexión en la narrativa gubernamental.

Con la llegada de Gabriel Boric al gobierno, su política de seguridad atravesó un significativo cambio. Su programa de gobierno en campaña proponía una reforma estructural con enfoque preventivo, centrada en la inteligencia financiera, la descentralización y la profesionalización institucional (Boric, 2021). No obstante, por motivos explicados posteriormente, su gobierno adoptó una estrategia punitiva de seguridad pública. Durante el primer año se promulgó la Política Nacional contra el Crimen Organizado, la primera en abordar el fenómeno como un problema multidimensional, vinculado a la economía, la gobernanza local y la seguridad pública. En paralelo, el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito mantuvo un tono preventivo, pero posteriormente giró hacia medidas reactivas y punitivas,

consolidando la seguridad como una de las principales prioridades gubernamentales (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022).

Percepción de Inseguridad y Brechas Delictivas

Las brechas entre los índices de criminalidad y la percepción subjetiva de inseguridad es un fenómeno particularmente llamativo en Chile (Dammert y Sandoval, 2019). Las políticas de seguridad adoptadas responden a la alta sensación de inseguridad entre la población, que es particularmente alta en comparación con América Latina.

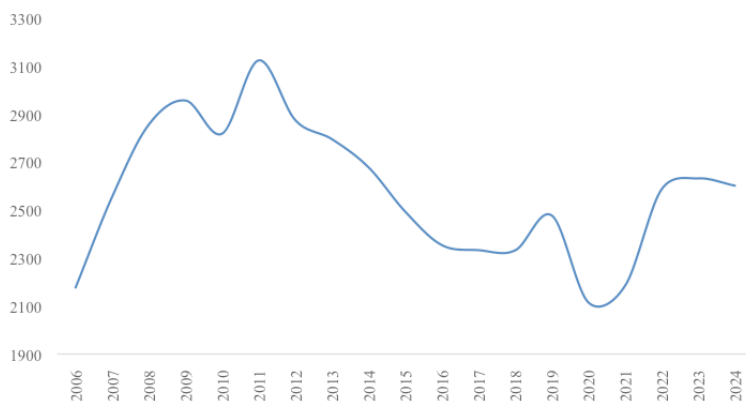
Gracias a los datos del Portal CEAD, en la Figura 1 se muestra la evolución de la tasa de delitos violentos por cada 100 mil habitantes. Se puede evidenciar que bajo el primer gobierno de Bachelet hubo una fuerte alza en los niveles de delincuencia en Chile, los que llegan a su *peak* en el primer gobierno de Piñera. Desde el 2012 los niveles de delincuencia comienzan a bajar hasta llegar a niveles similares al 2006. Bajo el segundo gobierno de Piñera, los delitos experimentaron una leve alza, pero rápidamente bajaron producto de las medidas de confinamiento de la pandemia de COVID-19 entre 2020 y 2021. Tras la llegada del gobierno de Boric, se observa un alza exponencial en los delitos, pero este fenómeno está relacionado principalmente con el levantamiento de las medidas de confinamiento y la recuperación gradual de los niveles anteriores, aunque levemente superiores a las cifras del 2019 y en ningún caso como el *peak* de 2011.

Por otra parte, como muestra la Figura 2, en 2025 existen niveles récord de percepción de aumento de la delincuencia. La encuesta ENUSC revela que en 2024 el 88% percibe que la delincuencia en el país ha aumentado en los últimos 12 meses. Es llamativo que se evidencian niveles récord de sensación de inseguridad cuando Chile no atraviesa los niveles más altos de criminalidad de su historia. De hecho, observando los porcentajes de victimización se puede ver que en las

encuestas de 2023 y 2024 sólo declararon haber sido víctimas de un delito el 22% y el 23% respectivamente.

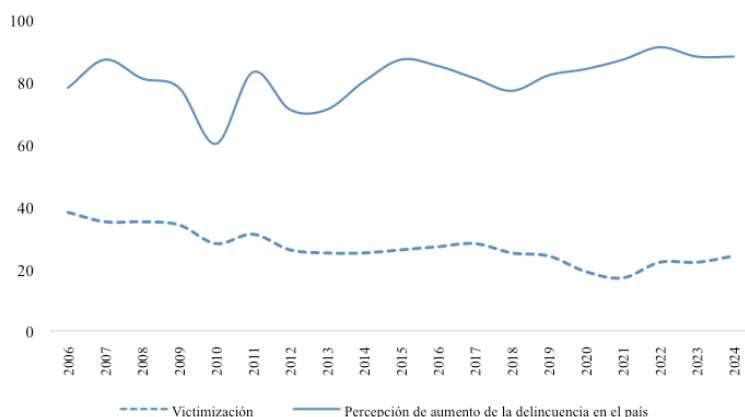
Omitiendo las encuestas de 2020 y 2021, realizadas en contexto de pandemia, se constata que bajo el gobierno de Boric las cifras de victimización registradas por esta encuesta son las más bajas en las últimas dos décadas. También se puede observar que entre 2012 y 2017 la gran mayoría de los encuestados consideraba que el crimen en el país iba en aumento, cuando realmente los datos objetivos mostraban una baja en los delitos registrados. Chile no está atravesando el momento más crítico en sus niveles de inseguridad, pero sí de percepción, lo cual incide en la agenda pública.

Figura 1. Evolución de la tasa de delitos graves por cada 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal CEAD.

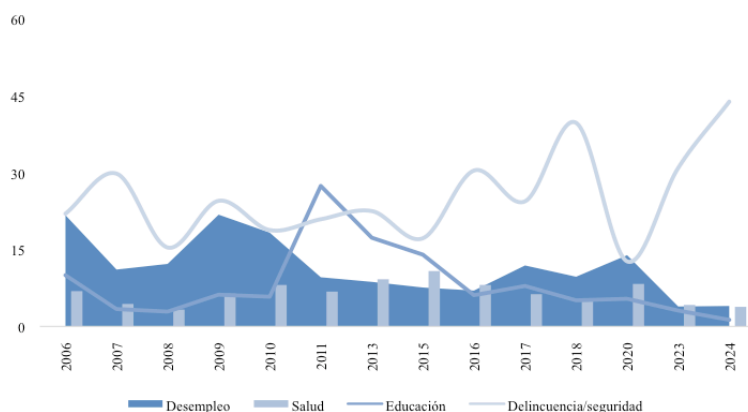
Figura 2. Evolución porcentual de la percepción de incremento de la delincuencia (2006-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta ENUSC.

La encuesta Latinobarómetro revela que bajo el gobierno de Boric aumentó la preocupación ciudadana por la seguridad, siendo el problema más mencionado. Además, la encuesta de 2024 demostró que Chile es el país latinoamericano con mayor miedo al crimen, donde el 77% señala preocuparse por llegar a ser víctima de un delito con violencia. No obstante, se puede observar que en todos los gobiernos la seguridad ha sido el principal problema señalado, salvo algunas coyunturas donde fue más importante la educación (2011) y salud (2020) (Figura 3). Pero es llamativo que bajo el mandato de Boric es cuando más encuestados apuntan a la seguridad como problema más importante, alcanzando el 44%. Considerando que la opinión pública tiene la capacidad de incidir en la agenda política (Fernández y Campillay, 2024), este debe ser un factor altamente explicativo para entender el cambio de rumbo en las prioridades de Boric.

Figura 3. Evolución porcentual del problema más importante del país según encuestados en Chile (2006-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Violencia y Crimen Organizado

Los delitos ligados a la coordinación de bandas organizadas son una de las problemáticas más importantes de la actualidad, debiendo ocupar un gran espacio en la agenda política (Kleemans, 2015). Si bien este tipo de delitos se caracteriza por la coordinación entre varios sujetos, también se destacan por el grado de violencia ejercida. En Chile, la preocupación por el crimen organizado irrumpió con fuerza en la agenda del gobierno de Boric, aunque diversos informes de la Fiscalía Nacional evidencian que esta problemática viene gestándose desde hace años.

Si bien antes de 2015 existían delitos complejos y de alta connotación social, ese año comienza a consolidarse una perspectiva institucional sobre la presencia de redes delictivas jerarquizadas, con organización interna y continuidad en el tiempo. Inicialmente, estas redes se asociaban principalmente al narcotráfico, fenómeno dominó la escena hasta al menos 2022 (Fiscalía Nacional, 2024).

La creciente asociación entre el gobierno de Boric y el aumento del crimen organizado no respondería únicamente a una expansión de estas redes, sino también a un proceso de evolución en los marcos conceptuales y diagnósticos institucionales. Al ampliar el concepto, se corre el riesgo de incluir bajo la categoría de crimen organizado a delitos de menor escala, sobredimensionando la percepción pública sobre la presencia y el alcance de estas bandas. En línea con definiciones internacionales como la que establece la Convención de Palermo, en Chile se comienza a entender el crimen organizado como la actuación sostenida de grupos estructurados que cometen delitos graves para obtener beneficios económicos o materiales, utilizando mecanismos como la violencia, corrupción y la intimidación.

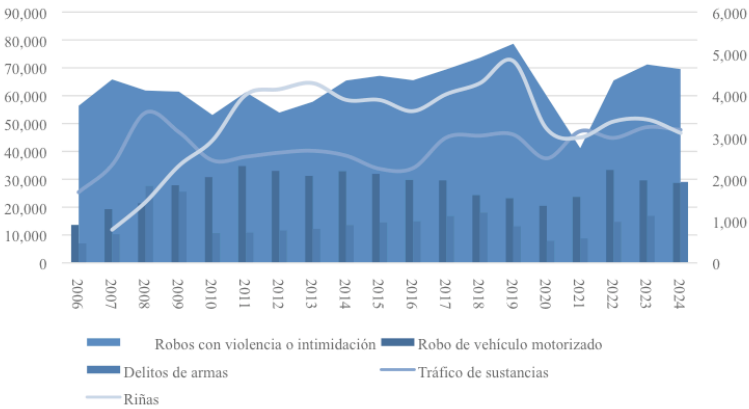
Examinando la frecuencia de casos policiales de delitos altamente violentos y aquellos tradicionalmente vinculados al crimen organizado tradicional (tráfico de sustancias, robo de vehículos, delitos de armas, robo con intimidación y riñas), se puede observar que estos no han aumentado sustantivamente. Según los datos de la Figura 4, los robos a vehículos han bajado, llegando a niveles similares al 2017, sin experimentar un *peak*. Los robos con violencia tampoco han experimentado un singular incremento, encontrándose dentro de las frecuencias previas a los años anteriores. En tanto, la cantidad de riñas públicas también han disminuido sustantivamente, logrando frecuencias incluso más bajas que hace diez años atrás. Si bien las riñas públicas no necesariamente están vinculadas a crímenes organizados, sí constituyen un delito que influye en la percepción de violencia entre la sociedad. No obstante, sí se puede observar que ha aumentado considerablemente los delitos de tráfico de sustancias, con frecuencias superiores a la década anterior. También, los delitos ligados a armas (disparos, posesión ilegal, entre otros) han crecido alcanzando niveles récord. Esto está directamente relacionado con el aumento en la tasa de homicidios, que efectivamente es la más alta en los últimos años.

Según la Tabla 1, bajo el gobierno de Boric la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, la dimensión más cruda de la delincuencia, alcanzó un promedio de 6,3. Se debe considerar la diferencia en el cálculo de la tasa de homicidios que muestra el portal CEAD entre 2006-2017, donde se registran casos policiales, que tienden a ser menos que el cálculo que se hace desde el 2018 por el Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos.

En relación a otro tipo de delitos atribuidos al crimen organizado, la Fiscalía ha informado que desde 2018 se han incrementado los casos de extorsión, acompañado de la expansión y consolidación del microtráfico (Fiscalía Nacional, 2024). La Fiscalía también ha reportado que se han incrementado los casos de secuestros. Si en 2013 se registraron 361 secuestros, para 2024 estos aumentaron a 857, más que duplicando su cantidad en una década (Fiscalía Nacional, 2025).

En base a estos datos, se puede observar que si bien a grandes rasgos no ha crecido radicalmente la tasa de delitos, sí lo han hecho aquellos que conllevan un alto grado de violencia, como los homicidios y los delitos que involucran armas. Esto puede explicar en cierto grado, la percepción de inseguridad en la población, dado que estos crímenes generan mayor impacto en la sensibilidad colectiva.

Figura 4. Evolución de la frecuencia de casos de robo de vehículos, comercio ilegal, porte de armas y tráfico de sustancias²



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal CEAD.

Tabla 1. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Chile

Año	Presidente	Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes
2006	Michelle Bachelet	4,2
2007		4,2
2008		4,0
2009		3,9
2010	Sebastián Piñera	3,2
2011		3,5
2012		3,0
2013		3,0
2014	Michelle Bachelet	3,2
2015		3,1
2016		2,9
2017		3,7
2018	Sebastián Piñera	4,5
2019		4,8
2020		5,7
2021		4,6

2 Eje principal: Robo de vehículo motorizado, delitos de armas y robo con intimidación. Eje secundario: Riñas y tráfico de sustancias.

2022		6,7
2023	Gabriel Boric	6,3
2024		6,0

Fuente: Fundación Chile 21 (2025, p.7).

Configuración Política y Legislativa en la Agenda de Seguridad

Ante el aumento de los homicidios y la alta percepción de inseguridad, el gobierno de Gabriel Boric impulsó como eje central una agenda legislativa orientada a enfrentar la delincuencia. Sin embargo, esta estrategia se desarrolló en un escenario político desfavorable, marcado por relaciones de poder asimétricas entre oficialismo y oposición. Como señala Fuentes (2021), la mayoría de los gobiernos desde 1990 han debido gobernar con un Congreso adverso, lo que dificulta la aprobación de transformaciones profundas. Este escenario se intensificó tras la reforma electoral que amplió la magnitud de los distritos, fragmentando el sistema de partidos y reduciendo la capacidad del Ejecutivo para construir mayorías estables (Mimica y Navia, 2024). La Tabla 2 lo confirma: el gobierno de Boric posee los porcentajes más bajos de escaños propios en ambas cámaras desde el retorno a la democracia.

Pese a su minoría legislativa, la administración asumió en un contexto influido por el ciclo político abierto tras el estallido social de 2019. La Convención Constitucional electa en 2021 otorgó a las fuerzas de izquierda una mayoría significativa, y Boric fue elegido con un 55,9% de los votos, generando altas expectativas de cambio. Este clima orientó la elaboración de un programa estructurado bajo el supuesto de una nueva Constitución en camino. Como indicó el entonces ministro Giorgio Jackson, “hay cosas de nuestro programa que no se podrían ejecutar con la Constitución actual” (CNN Chile, 2022, párr.10). El programa priorizaba la ampliación del Estado de bienestar, políticas sociales universales, modernización del Estado e igualdad

(Boric, 2021). En seguridad pública, contemplaba un paquete acotado que incluía la creación del Ministerio de Seguridad Pública, una Fiscalía Supraterritorial, la reforma policial y un nuevo sistema de control de armas.

En marzo de 2022, la comitiva de la ministra del Interior, Izkia Siches, fue recibida con disparos en Temucucui (Sazo, 2023). El hecho derivó en ajustes ministeriales y, en septiembre de ese año, Siches fue reemplazada por Carolina Tohá. Ese mismo mes, el proyecto constitucional fue rechazado con un 61,86% de los votos, modificando las condiciones políticas que sustentaban la agenda original. El ingreso de Tohá coincidió con un fortalecimiento del socialismo democrático en el Ejecutivo, reconfigurando el equilibrio interno de la coalición (Sazo, 2023).

Hacia mediados de 2023, la agenda gubernamental ya mostraba un énfasis marcado en seguridad. En noviembre, en un encuentro de la Cámara Nacional de Comercio, el presidente afirmó: “la seguridad pública es la preocupación central de nuestro país [...] y la lógica gobierno/oposición no es necesariamente útil para enfrentar el problema” (Aranda y Verdejo, 2024, párr. 3).

Tabla 2. Balance de poder entre ejecutivo y legislativo (1990-2026)³

Presidente(a)	Período Legislativo	favorable en Cámara (%)	favorable en Senado (%)	Situación
Aylwin	1990-1994	60	47	Minoría
Frei	1994-1998	58	46	Minoría
Frei	1998-2000	58	50	Minoría
Lagos	2000-2002	58	50	Minoría
Bachelet I	2006-2007	53	53	Mayoría
	2007-2010	53	47	Minoría
Piñera I	2010-2014	48	47	Minoría
Bachelet II	2014-2018	55	55	Mayoría
Piñera II	2018-2022	46	47	Minoría
Boric	2022-2026	43	36	Minoría

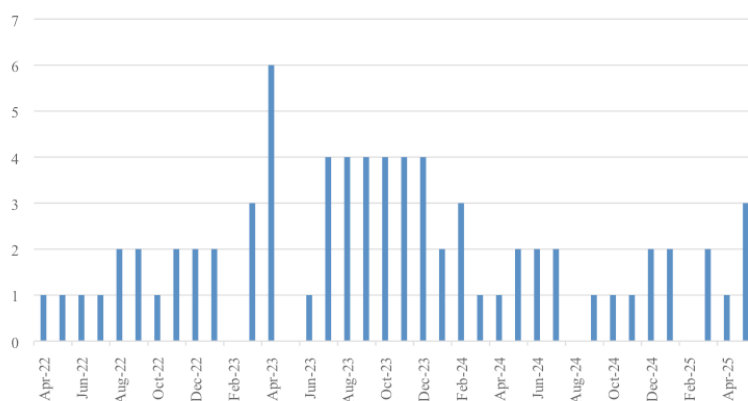
Fuente: Extraído de Fuentes (2021) y elaboración propia.

3 Hasta la fila de Piñera II la tabla fue extraída del libro *La transición inacabada* de Claudio Fuentes (2021). Para mayor información véase en la página 29.

Pese a esta situación legislativa desfavorable para el presidente Boric, se ha logrado promulgar 69 leyes en materia de seguridad hasta mediados de 2025, siendo el mandato que más leyes de seguridad ha publicado desde el retorno democrático (Cárdenas, 2025). Esta gran productividad legislativa se puede explicar por la ventana de oportunidad abierta bajo el mandato de Boric, facilitada por la alta percepción de inseguridad ciudadana. Los tipos de leyes publicadas por el gobierno son tanto reformas policiales como leyes enfocadas en la protección de infancias, datos personales, violencia de género, creación del Ministerio de Seguridad, combate al terrorismo, expulsiones de migrantes irregulares, controles fronterizos y avances tecnológicos con el uso de biometría.

Como se puede ver en la Figura 5, Chile ha tenido un sostenido aumento de promulgación de leyes de seguridad. Se evidencia que en abril de 2023 estos se elevaron a seis proyectos promulgados en un mes, facilitado por una reunión entre la ex ministra del Interior y Seguridad Pública Carolina Tohá con los presidentes del Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados (Vargas, 2023).

Figura 5. Evolución de la cantidad de leyes de seguridad aprobadas bajo el gobierno de Gabriel Boric (2022-2025)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos vía transparencia.

En cuanto al tipo de leyes promulgadas, estas se pueden clasificar en seis categorías detalladas en la Tabla 3. Estas categorías fueron elaboradas por los autores y no corresponden a clasificaciones gubernamentales.

Tabla 3. Categorías analíticas para leyes de seguridad

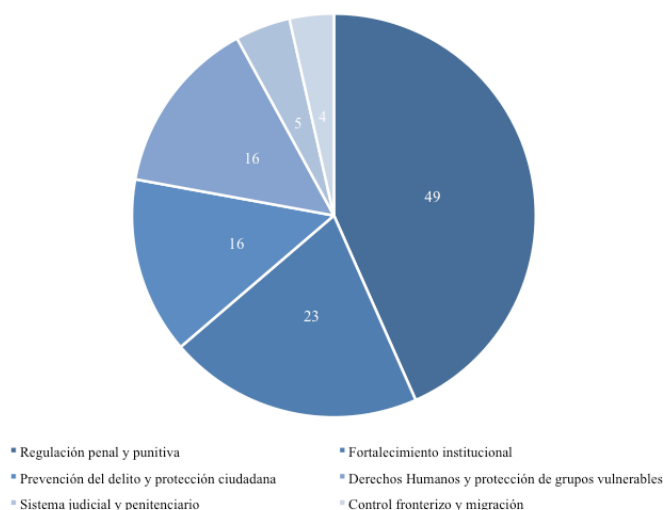
Clasificación	Descripción
Regulación Penal y Punitiva	Definición de tipos penales, agravantes, criminalización de nuevas conductas, delitos emergentes.
DDHH y Protección de Grupos Vulnerables	Protección de mujeres, infancia y adolescencia, adultos mayores y otras personas en situación de vulnerabilidad.
Prevención del Delito y Protección Ciudadana	Tecnologías preventivas, registros, control social, medidas anticipatorias.
Fortalecimiento Institucional	Reformas estructurales y operativas de las policías, creación de nuevas instituciones.
Sistema de Justicia Penal y Penitenciario	Cambios procesales, penas alternativas, reinserción, fiscalías especializadas.
Control Fronterizo y Migración	Expulsiones, reconducción, control territorial y legislación migratoria con fines de seguridad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos vía transparencia.

Según esta clasificación, en la Figura 6 se evidencia que la mitad de las leyes promulgadas se han concentrado en la regulación penal y punitiva (49%), seguidas por aquellas orientadas al fortalecimiento institucional (23%). Las reformas institucionales son muy destacables en este periodo y constituyen el sello de esta administración. Las iniciativas destinadas al control de delitos que amplían las facultades de las policías también responden a un fenómeno más bien punitivo antes que preventivo. Pese a los esfuerzos por abordar las causas estructurales del crimen, el volumen de leyes con orientación punitiva sugiere que el gobierno ha optado por una respuesta rápida, centrada en el refuerzo del poder policial y el aumento de detenciones. Si bien el mandato de Boric logró aumentar significativamente su productividad legislativa en seguridad, estas leyes tienen un enfoque opuesto al de su programa electoral. Este enfoque punitivo en las leyes de seguridad de Boric

están relacionadas al consenso logrado con la derecha, sector político que históricamente ha privilegiado las políticas de castigo antes que las reformas estructurales con resultados a largo plazo.

Figura 6. Porcentaje del tipo de leyes promulgadas según categoría bajo el gobierno de Gabriel Boric (2022-2025)⁴



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos vía transparencia.

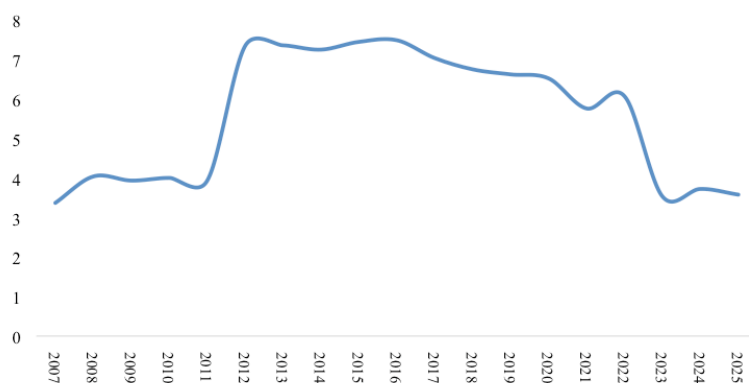
Inversión en Seguridad

Autoridades del gobierno han destacado la inversión en seguridad pública como uno de los principales esfuerzos para enfrentar el delito. La subsecretaria de Prevención del Delito, Carolina Leitaó, afirmó en una entrevista: “Este Gobierno ha hecho la inversión más grande de la historia en seguridad” (La Prensa, 2025. párr.9). No obstante, al observar el gasto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública como proporción del gasto total, se aprecia que la administración de Boric asigna porcentualmente menos recursos que los gobiernos anteriores.

⁴ Los valores dentro del gráfico corresponden al porcentaje que representa el tipo de ley.

Esta diferencia debe interpretarse considerando que, desde 2025, parte de las funciones y recursos del Ministerio del Interior fueron trasladados al nuevo Ministerio de Seguridad Pública, lo que redujo el presupuesto correspondiente al ministerio original.

Figura 8. Evolución del porcentaje del gasto en los ministerios del Interior y Seguridad Pública

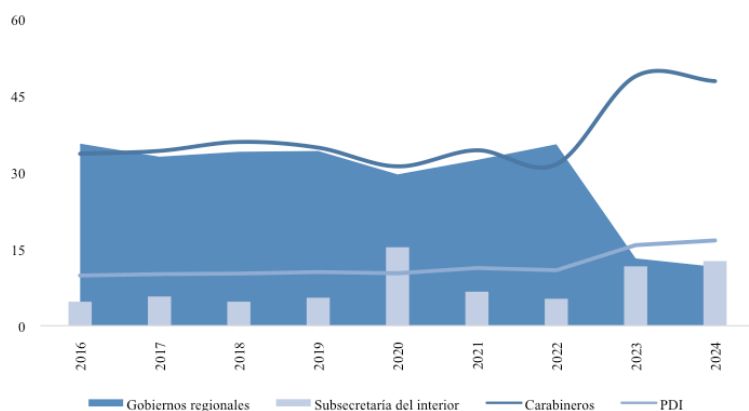


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos de Chile.

La revisión del presupuesto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública muestra variaciones relevantes en los recursos destinados a gobiernos regionales, Carabineros, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y la Subsecretaría del Interior. La Figura 9 indica que, durante el mandato de Boric, disminuyó el porcentaje asignado a los gobiernos regionales, en un contexto de reorganización estatal orientada a fortalecer la persecución e investigación de delitos percibidos como más violentos y complejos. Paralelamente, se observa un aumento significativo en la proporción destinada a Carabineros, lo que refleja una priorización del fortalecimiento operativo de la policía uniformada. Tanto la PDI como la Subsecretaría del Interior también registraron incrementos presupuestarios, asociados a la necesidad de mejorar capacidades investigativas y de coordinación institucional. En su última cuenta pública, Boric señaló: “logramos también el aumento significativo de los

recursos a las policías, lo que les ha permitido renovar su equipamiento y contar con mejores herramientas para enfrentar la delincuencia” (Gobierno de Chile, 2025, p. 6). Los datos de la Figura 9 respaldan esta afirmación, mostrando que, aunque el Gobierno no incrementó sustantivamente el presupuesto global del Ministerio, sí elevó los recursos dirigidos a las principales instituciones de seguridad pública.

Figura 9. Evolución porcentual de la distribución de la inversión del presupuesto asignado al Ministerio del Interior y Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Presupuesto abierto.

Aunque el gobierno de Boric logró articular una agenda legislativa común con el Congreso en materia de seguridad —reflejada en su alta productividad normativa—, esta no estuvo exenta de críticas desde la oposición. Ello se evidenció en las sucesivas discusiones presupuestarias. En el debate del presupuesto 2023, el diputado Juan Fuenzalida del partido político Unión Demócrata Independiente (UDI) afirmó que “en el proyecto de ley de presupuestos no se hace un esfuerzo real por combatir el crimen organizado y la delincuencia violenta” (Cámara de Diputadas y Diputados, 2022, p. 1012), señalando además que varios recursos provenían de compromisos previos o de otras partidas. En el siguiente año, la diputada Chiara Barchiesi (del partido Republicano)

cuestionó el aumento de fondos para las policías, indicando que, pese al discurso oficial, “se trata del peor plan de seguridad de la historia de Chile, con medidas que no han servido para nada” (Cámara de Diputadas y Diputados, 2023, p. 49). En la discusión del presupuesto 2025, el senador Juan Castro Prieto del partido Social Cristiano (PSC) también criticó la eficacia institucional, especialmente de la Subsecretaría de Prevención del Delito, sosteniendo que “no cumple la función que realmente corresponde (...) Hoy día tenemos terrorismo, crimen organizado y esta subsecretaría no logra ningún resultado” (Senado de Chile, 2024, p.35).

Estas intervenciones muestran que, aun cuando el Ejecutivo avanzó en consensos legislativos y en una agenda robusta en seguridad, enfrentó cuestionamientos persistentes desde sectores opositores —particularmente de la derecha más dura— tanto por la magnitud del gasto como por los resultados obtenidos. Esto revela que la productividad legislativa no garantizó respaldo político amplio para la agenda de seguridad del gobierno.

Avances en la Agenda de Seguridad Inicial del Gobierno de Boric

Si bien Boric tuvo que reorientar su agenda en seguridad hacia una postura más punitiva, sí logró concretar algunas de sus propuestas programáticas iniciales, como la descentralización y el impulso de la inteligencia financiera. En este marco, uno de los ejes con mayores avances fue la modernización del sistema de inteligencia del Estado, materializada en la aprobación del proyecto que reforma el Sistema de Inteligencia del Estado (SIE) y la implementación del Sistema Integrado de Teleprotección con Inteligencia Artificial (SITIA). Ambos reflejan una estrategia orientada a robustecer las capacidades institucionales y tecnológicas del Estado frente al crimen organizado, aunque plantean también desafíos en torno a los límites democráticos, la rendición de cuentas y la protección de los derechos en contextos de

vigilancia digital (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2024; Horzella Cutbill, 2024; SITIA, s. f.).

En el ámbito de seguridad cibernética, la Ley Marco de Ciberseguridad N° 21.663 estableció una institucionalidad robusta con la creación de la Agencia Nacional de Ciberseguridad (Gobierno de Chile, 2024a), a lo que se suma la Ley N° 21.719 de protección de datos personales (Gobierno de Chile, 2024b) y una Política Nacional de Inteligencia Artificial con protocolos para evitar sesgos algorítmicos (Gobierno de Chile, 2023). Leyes como la N° 21.720, que prohíbe el uso de inhibidores de telecomunicaciones, y la N° 21.459, que actualizó los delitos informáticos alineándose con el Convenio de Budapest, reforzaron la protección digital. Para perseguir el crimen organizado, la Ley N° 21.644 creó la Fiscalía Supraterritorial, mientras que las Leyes N° 21.577 y 21.571 tipifican nuevos delitos y fortalecieron el comiso sin condena previa. La Ley N° 21.595 sobre delitos económicos facilitó el comiso de ganancias ilícitas. Sin embargo, en marzo de 2025 el Senado rechazó el levantamiento del secreto bancario, ley fundamental para perseguir las redes financieras de la criminalidad (Lobos, 2025). Paralelamente, se fortaleció a los gobiernos subnacionales con la Ley de Seguridad Pública Municipal, que reconoce el rol preventivo de los municipios y promueve patrullajes mixtos (Diario Universidad de Chile, 2025), mientras que la creación del sheriff regional, aprobada en comisión mixta a fines de 2024, aún no se implementa (Lillo, 2024).

Cambio de Agenda en Perspectiva

El cambio en la agenda de seguridad del gobierno de Gabriel Boric puede entenderse como un proceso de reconfiguración política y discursiva, más que como una simple variación programática. Su diseño inicial se sustentaba en un enfoque preventivo basado en seguridad humana, participación comunitaria y modernización institucional. No obstante, el avance de problemas vinculados al delito y la creciente

demanda ciudadana por respuestas más visibles condujeron a un giro sostenido hacia estrategias punitivas y reactivas, centradas en el control territorial y la persecución del crimen organizado.

Kingdon (2014) plantea que las políticas públicas surgen a partir de la convergencia entre los flujos del problema, de las soluciones y de la política. En este caso, el flujo del problema terminó por imponerse sobre las orientaciones originales. Este desplazamiento coincide con lo señalado por Dorantes (2009), quien entiende la construcción de agenda como un proceso condicionado por presiones del entorno y por la capacidad de ciertos actores de redefinir la jerarquía de los asuntos públicos.

El análisis realizado —mensajes en prensa, planes gubernamentales y revisión legislativa— evidencia una evolución clara en la narrativa oficial. Durante el primer año, la seguridad se vinculaba a derechos, cohesión social y prevención. Sin embargo, con el avance del periodo, el discurso comenzó a organizarse en torno a la restauración del orden, la protección del espacio público y el fortalecimiento de las capacidades estatales para enfrentar el crimen organizado. Este giro discursivo estuvo acompañado de restricciones institucionales derivadas de un Congreso fragmentado. En términos de Tsebelis (2006), la presencia de múltiples jugadores de veto redujo la capacidad del Ejecutivo para impulsar reformas estructurales, favoreciendo acuerdos centrados en medidas de control con mayor viabilidad política.

Estos hallazgos se insertan en dinámicas más amplias observadas en América Latina, donde la literatura reconoce que los gobiernos ajustan estratégicamente sus agendas en contextos de gobernabilidad limitada (Scartascini, 2012). En este sentido, el viraje del gobierno de Boric no eliminó completamente el enfoque preventivo, pero sí lo subordinó al marco de seguridad pública, estructurado alrededor del combate al crimen organizado, el fortalecimiento de la inteligencia estatal y la coordinación interinstitucional. Tales iniciativas, aunque

coherentes con una agenda de Estado, también se alinean con una tendencia de expansión del aparato punitivo presente en las políticas de seguridad chilenas desde los años 2000 (Luneke y Trebilcock, 2023).

En términos teóricos, el caso chileno aporta evidencia para los debates sobre la configuración de agendas en contextos social y políticamente complejos. Los resultados muestran cómo un escenario adverso puede modificar y profundizar la orientación de un gobierno progresista hacia medidas punitivas. Así, el cambio de agenda no constituye solo una adaptación táctica, sino una redefinición de la relación entre los sectores progresistas chilenos y las políticas de seguridad, configurando nuevas interacciones entre Estado y ciudadanía.

Conclusión

El análisis de la política de seguridad del gobierno de Gabriel Boric (2022-2025) muestra un proceso de reconfiguración de la agenda pública, en el cual las prioridades programáticas iniciales fueron desplazadas por exigencias asociadas a la gestión cotidiana, el aumento de la demanda social por respuestas inmediatas y la necesidad de articular apoyos políticos en un contexto institucional complejo. El tránsito desde una aproximación que vinculaba la seguridad con la ampliación de derechos sociales hacia una lógica centrada en el control y la persecución penal refleja las dificultades que enfrentan los gobiernos para sostener lineamientos programáticos en escenarios de alta presión y recursos institucionales limitados.

Los hallazgos indican que el Ejecutivo operó en un entorno marcado por la fragmentación legislativa, niveles significativos de desconfianza institucional y crecientes percepciones de inseguridad. Estas condiciones acotaron el margen para impulsar reformas estructurales orientadas a la prevención o la reinserción, favoreciendo la adopción de medidas de corto plazo y la priorización de iniciativas con mayor

visibilidad pública. En este marco, la agenda de seguridad se constituyó en un espacio de negociación política donde la capacidad de respuesta y la gestión comunicacional adquirieron un lugar central en la definición de prioridades.

Asimismo, el estudio identifica elementos de continuidad institucional que se mantienen más allá de los cambios de signo político. El sistema de seguridad chileno conserva patrones asociados a la centralización decisional, la primacía del enfoque policial y la débil articulación intersectorial. De este modo, las políticas impulsadas durante el periodo analizado se inscriben en una trayectoria más amplia, donde la expansión normativa, la creación de nuevas estructuras organizacionales y el incremento sostenido de la población penitenciaria evidencian la persistencia de un modelo fuertemente punitivo, adaptado a nuevas narrativas en torno al crimen organizado.

El periodo, sin embargo, también muestra intentos de diversificación institucional. La incorporación de lineamientos centrados en derechos humanos, prevención comunitaria y reinserción —aunque con resultados heterogéneos— permitió avanzar en ciertos ajustes institucionales. Entre ellos destacan la creación del Ministerio de Seguridad Pública y del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, así como una progresiva profesionalización de la coordinación interministerial, que abre posibilidades para desarrollar un paradigma de seguridad más integrado.

En perspectiva comparada, la experiencia chilena confirma que la seguridad se ha convertido en un eje estructurante de la gobernabilidad democrática. El caso analizado contribuye al debate regional al mostrar cómo las tensiones entre legitimidad, eficacia y temporalidades políticas influyen en la capacidad de los gobiernos para adaptar o sostener sus agendas de seguridad. Futuros estudios podrían examinar estos procesos en otros países latinoamericanos, identificando los márgenes reales de innovación frente a estructuras institucionales persistentes.

Referencias

- Aranda, A. y Verdejo, R. (11 de julio de 2024). *Crisis de seguridad: el mea culpa de Boric por rol que jugó su bloque cuando eran oposición y llama a no debilitar a las autoridades. La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/crisis-de-seguridad-boric-hace-mea-culpa-por-rol-que-jugo-su-bloque-cuando-eran-oposicion-y-llama-a-no-debilitar-a-las-autoridades>
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. *Política*, 54(2), 277-298. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44920>
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Bidegain, G. y Maillet, A. (2021). Tracing social movements' influence beyond agenda-setting: waves of protest, chaining mechanisms and policy outcomes in the Chilean student movement (2006-2018). *Partecipazione e conflitto*, 14(3), 1057-1075.
- Boric, G. (2021). *Programa de Gobierno: Apruebo Dignidad*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/files>
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (28 de noviembre del 2022). Tercer trámite constitucional: Cámara de Diputados. *Historia de la Ley N° 21.516: Ley de presupuesto de ingresos y gastos del sector público para el año 2023*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221_3/71148/1/documento_3914_1693867828786.pdf
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (13 de noviembre de 2023). Tercer trámite constitucional: Cámara de Diputados. *Historia de la Ley N° 21.640: Ley de presupuesto de ingresos y gastos del sector público para el año 2024*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/8249/HLD_8249_49accb077fdc38cec83b2989e61522a0.pdf
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (31 de julio de 2024). *Respaldo transversal concita proyecto que fortalece Sistema de Inteligencia del Estado*. <https://www.camara.cl/cms/2024/07/31/respaldo-transversal-concita-proyecto-que-fortalece-sistema-de-inteligencia-del-estado/>
- Cárdenas, A. (18 de junio de 2025). Seguridad pública: 70 leyes aprobadas en este Gobierno y una disputa abierta por el mérito político. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/06/18/seguridad-publica-70-leyes-aprobadas-y-una-disputa-abierta-por-el-merito-politico/>
- CNN Chile. (5 de junio de 2022). *Giorgio Jackson: Programa de gobierno "se va a ejecutar" pese a que "no nos va a regir" la Constitución actual*. https://www.cnnchile.com/pais/giorgio-jackson-programa-gobierno-no-ejecutar-constitucion-actual_20220605/
- Cobb, R., Ross, J. K. y Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Dammert, L. y Sandoval, R. (2019). Crimen, inseguridad y migración: de la percepción a la realidad. En N. Rojas Pedemonte y J. T. Vicuña Undurraga (Eds.), *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp. 199-230). LOM Ediciones.
- Deutsch, K. (1969). *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*. Paidós.
- Diario Universidad de Chile. (6 de enero de 2025). Alcaldesa Delfino: La Ley de Seguridad Municipal regula el rol preventivo de los municipios. *Diario Universidad de Chile*. <https://radio.uchile.cl/2025/01/06/alcaldesa-delfino-la-ley-de-seguridad-municipal-regula-el-rol-preventivo-de-los-municipios/>
- Dorantes, G. L. (2009). La construcción de la agenda de poder. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 50(204), 77-99. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xc.2008.204.41987>

- Elías, N. (1979). *El proceso de civilización*. Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, J. y Campillay, V. (2024). La Opinión Pública como jugador con veto informal. *Cli-vaje. Estudios Y Testimonios Del Conflicto Y El Cambio Social*, 12. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2024.12.5>
- Fiscalía Nacional de Chile. (2024). *Informe de crimen organizado en Chile: noviembre de 2024*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Fiscalia-de-Chile-Crimen-Organizado-En-Chile-Noviembre-2024.pdf>
- Fiscalía Nacional de Chile. (2025). *Informe Crimen Organizado en Chile*. <https://www.fiscaliadechile.cl/actualidad/noticias/nacionales/fiscalia-nacional-presenta-informe-de-crimen-organizado>
- Fuentes, C. (2021). *La transición inacabada: El proceso político chileno 1990-2020*. Editorial Catalonia.
- Fundación Chile 21. (2025). *Entre lo Reactivo y lo Estratégico: La Seguridad Pública en el Gobierno de Gabriel Boric (2022-2025)* [Informe de discusión]. <https://chile21.cl/wp-content/uploads/2025/06/DOCUMENTO-DE-DIS-CUSION-Chile21-1.pdf>
- Garretón, M. (2025). The colonisation of downtowns by predatory organised crime in Chile. *Global Crime*, 1-32. [10.1080/17440572.2025.2561656](https://doi.org/10.1080/17440572.2025.2561656).
- Gobierno de Chile. (2023). *Política Nacional de Inteligencia Artificial*. Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. <https://inteligenciaartificial.minciencia.gob.cl>
- Gobierno de Chile. (2024a). *Promulgamos Ley Marco sobre Ciberseguridad que regula servicios públicos y privados*. <https://www.gob.cl/noticias/ley-marco-ciberseguridad-regulacion-servicios-publicos-privados-promulgacion/>.
- Gobierno de Chile. (2024b). *Se aprueba Ley de Protección de Datos Personales: Revisa de qué se trata*. <https://www.gob.cl/noticias/ley-proteccion-datos-personales-aprobacion-eleva-estandar-derechos/>.
- Gobierno de Chile. (2025). *Cuenta Pública 2025*. <https://www.gob.cl/cuentapublica2025/>.
- Heffetz, O., Ligett, K., Mugg, M. y Rothschild, D. (2022). "What Do Voters Reward? Reconsidering the Electoral Benefits of Policy Implementation". *American Political Science Review*. <https://doi.org/10.1111/pops.12647>
- Horzella Cutbill, B. (2024). *Sistema de Inteligencia del Estado (SIE): Antecedentes solicitados por la Comisión de Control del SIE*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F36720%2F1%2FInforme_BCN_Sistema_de_Inteligencia_del_Estado_Antecedentes_solicitados_por_la_Comision_de_Control_del_SIE.pdf
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education Limited.
- Kleemans, E. R. (2015). Follow the Money. Introduction to the Special Issue 'Financial Aspects of Organized Crime'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(2), 213-216. <https://doi.org/10.1007/s10610-015-9279-5>
- La Prensa. (19 de marzo de 2025). "Este Gobierno ha hecho la inversión más grande de la historia en seguridad". *La Prensa*. <https://new.diariolaprensa.cl/index.php/2025/03/19/este-gobierno-ha-hecho-la-inversion-mas-grande-de-la-historia-en-seguridad/>
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas* (Vol. 10). Fondo de Cultura Económica.
- Lillo, D. (11 de noviembre de 2024). Proyecto estrella de Tohá en recta final crea sheriff regional de seguridad y más poder político a Interior. *El Desconcierto*. <https://eldesconcierto.cl/2024/11/11/proyecto-estrella-de-toha-en-recta-final-crea-sheriff-regional-de-seguridad-y-mas-poder-politico-a-interior>
- Lobos, D. (20 de marzo de 2025). Senado rechaza propuesta que faculta a la Fiscalía para levantar secreto bancario sin autorización judicial. *T13*. <https://www.t13.cl/noticia/politica/senado-rechaza-propuesta-levantar-secreto-bancario-sin-autorizacion-judicial-20-3-2025>
- Luneke, A. y Trebilcock, M. P. (2023). Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en

- Chile. 1990-2017. *Política criminal*, 18(35), 352-377.
- McCombs, M., y Valenzuela, S. (2007).** The Agenda-Setting Theory. *Cuadernos de Información*, 20, 44-50.
- Meersohn, P. G., Rubio, C. A. y Kuscevic, C. S. (2023).** Crimen organizado: análisis y desafíos para Chile. *Revista de derecho y ciencias sociales*, 29, 241-277.
- Mimica, N., y Navia, P. (2024).** Where did Hyper-Presidentialism Go? The Origin of Bills and Laws Passed in Chile, 1990–2022. *Journal of Politics in Latin America*, 16(1), 27-49. <https://doi.org/10.1177/1866802X241245727>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2006).** *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010. Gobierno de Chile.* <https://www.interior.gob.cl/transparencia/ani/vinculos.html>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2010).** *Plan Chile Seguro 2010-2014. Gobierno de Chile.* https://www.interior.gob.cl/sitio-2010-2014/n5588_04-08-2010.html
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2014).** *Plan Seguridad para Todos 2014-2018. Gobierno de Chile.* <https://www.interior.gob.cl/noticias/2014/08/19/gobierno-lanza-plan-seguridad-para-todos-con-fuerte-acento-local-2/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2018).** *Acuerdo por la Seguridad 2018-2022. Gobierno de Chile.* https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ec/24/ec24bec7
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022).** *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026.* <https://spd-archivo.subprevenciondeldelito.gob.cl/noticia/los-ejes-del-plan-nacional-de-seguridad-publica-y-prevencion-del-delito-presentado-por-el-gobierno-para-el-periodo-2022-2024/>
- Napoli, E. y Navia, P. (2012).** La segunda es la vendida: El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile. *Gestión y política pública*, 21(1), 141-183.
- Olavarría-Gambi, M. (2016).** Agenda and public policy: evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>
- Pinilla, J. P. (2012).** Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. *Polis. Revista Latinoamericana*, 11 (32), 119-140.
- Rutledge, P. E. y Larsen Price, H. A. (2014).** The President as Agenda Setter-in-Chief: The Dynamics of Congressional and Presidential Agenda Setting. *Policy Studies Journal*, 42(3), 443-464. <https://doi.org/10.1111/psj.12068>
- Santander, J. (2012).** *El proceso de formación de agenda de la política de seguridad democrática.* Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes.
- Sazo, D. (2023).** Chile 2022: From great expectations to rising pessimism. *Revista de Ciencia Política*, 43(2). <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000118>
- Scartascini, C. (2012).** ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones. En C. Scartascini, P.T. Spiller, E.H. Stein, M. Tommasi, L.J. Alston, M. Melo y M. Penfold, M. (Eds.). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp.33-74). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Senado de Chile. (19 de noviembre 2024).** Tercer trámite constitucional: Senado. *Historia de la Ley N° 21.722: Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2025.* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/8353/HLD_8353_24f2e8f8ade18d888773239264798a2f.pdf
- Sistema Integrado de Teleprotección con Inteligencia Artificial. (s. f.).** *Gobierno presentó avances del Sistema Integrado de Teleprotección con Inteligencia Artificial para la detención y seguimiento de vehículos con encargo.* <https://sitia.gob.cl/gobierno-presento-avances-del-sistema-integrado-de-teleproteccion-con-inteligencia-artificial-para-la-detencion-y-seguimiento-de-vehiculos-con-encargo/>
- Stokes, S. (2001).** *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America.* Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela, S. y Arriagada, A. (2011). Politics without citizens? Public opinion, television news, the president, and real-world factors in Chile, 2000-2005. *The International Journal of Press/Politics*, 16(3), 357-381. <https://doi.org/10.1177/1940161210379636>

Vargas, F. (14 de abril de 2023). Gobierno y Congreso sellan acuerdo para acelerar 31 proyectos sobre seguridad: “Este es un esfuerzo extraordinario”. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/04/14/1092297/gobierno-acuerdo-congreso-proyectos-seguridad.html>

¿Reconfiguración o continuidad disfuncional? El Plan Maestro penitenciario del gobierno de Boric bajo el prisma del equilibrio interrumpido

Paula Pavez

Universidad San Sebastián,
Facultad de Educación
paula.pavez@uss.cl
<https://orcid.org/0000-0001-7829-8490>

Natalia Möller Pardo

Investigadora independiente
nmollerpardo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2545-575X>

Miguel A. Cornejo Rallo

Investigador independiente
profesor.cornejo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4132-9198>

Rodolfo Poblete Campos

Investigador independiente
rodolfo.poblete.c@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-4858-9583>

Resumen

La infraestructura carcelaria constituye un grave problema de política pública dada la sobrepoblación y el hacinamiento que enfrentan las cárceles a nivel mundial y Chile no es la excepción. Durante el gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2026), la población penal aumentó de forma acelerada, generando a junio de 2025 una brecha del 42,5 % entre plazas disponibles y población privada de libertad. Para enfrentar esta situación, se formuló y aprobó en 2025 un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria, que orienta la planificación y ejecución de proyectos carcelarios con un horizonte de 12 años. El plan integra esfuerzos legislativos y presupuestarios, retoma iniciativas de gobiernos anteriores y confirma la continuidad de las cárceles concesionadas, incorporando mejoras en seguridad, reinserción y habitabilidad. Este momento puede interpretarse como una ruptura del patrón estable de las políticas públicas, como lo plantea la Teoría del Equilibrio Interrumpido. Sin embargo, como se abordará en esta

investigación, las 12.000 plazas proyectadas al 2030 no serán suficientes para cerrar la brecha actual. Por ello, se plantea que la ejecución del plan debe fortalecerse, con el fin de mantener un compromiso sostenido con la reinserción social y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Palabras clave: Infraestructura carcelaria, hacinamiento, plan maestro, cárceles concesionadas, Teoría del Equilibrio Interrumpido.



Fecha recepción: 21-07-2025

Fecha aceptación: 26-11-2025

Declaración de autorías

Paula Pavez: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Miguel A. Cornejo Rallo: Análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Natalia Möller Pardo: Curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, supervisión, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Rodolfo Poblete Campos: Análisis formal, investigación, metodología, redacción de borrador original.

Cómo citar este artículo

Pavez, P., Cornejo Rallo, M.A., Möller Pardo, N. y Poblete Campos, R. (2025). ¿Reconfiguración o continuidad disfuncional? El Plan Maestro penitenciario del gobierno de Boric bajo el prisma del equilibrio interrumpido. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 254-285. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.79911>

Reconfiguration or Dysfunctional Continuity? Boric's Prison Master Plan under the Punctuated Equilibrium Lens

Abstract

Prison infrastructure constitutes a serious public policy problem given the overpopulation and overcrowding faced by prisons worldwide, and Chile is no exception. During the administration of President Gabriel Boric (2022-2026), the prison population increased rapidly, generating a 42.5% gap between available spaces and incarcerated population by June 2025. To address this situation, a Master Plan for Prison Infrastructure was formulated and approved in 2025, guiding the planning and execution of prison projects over a 12-year horizon. The plan integrates legislative and budgetary efforts, incorporated initiatives from previous administrations, and confirms the continuation of public-private partnership prisons, including improvements in security, reintegration, and habitability. This moment can be understood as a disruption of the political-institutional equilibrium that characterizes public policies in stable contexts, as proposed by the Punctuated Equilibrium Theory. However, as this research will discuss, the 12,000 places projected for 2030 will not be enough to close the current gap. Therefore, it is argued that the plan's implementation must be strengthened to maintain a sustained commitment to social reintegration and respect for the human rights of incarcerated individuals.

Keywords: Prisons infrastructure, overcrowding, master plan, public-private partnership, Punctuated Equilibrium Theory.

Teoría del Equilibrio Interrumpido, Políticas Públicas e Infraestructura Penitenciaria en Chile

El crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) generan costos significativos, y la inversión en investigación sobre la efectividad de las políticas contra la delincuencia es escasa (Di Tella et al., 2010). La región, concentra el 33% de los homicidios globales (Jaitman et al., 2015) y el aumento de la violencia ha llevado a un endurecimiento punitivo y a un incremento en el gasto público en policía y sistemas penitenciarios, que representa más del 5% del gasto público en ALC (Cedillo y Villa, 2023).

Aunque Chile tiene una tasa de homicidios de 3.5 a 4 por 100,000 habitantes, la percepción de inseguridad es más alta que las estadísticas de victimización (Universidad de Chile, 2025). En el año 2021, el 32,7% de los hogares fueron víctimas de robos, cifra que se mantuvo en 2022 (Fundación Paz Ciudadana, 2022), el 90% de la población califica la violencia en el país como alta o extrema (Critería, 2023).

Actualmente, el hacinamiento en cárceles alcanza el 40% (Gendarmería de Chile [GENCHI], 2025), y la irrupción del crimen organizado, incluyendo bandas de extranjeros (Fiscalía Nacional, 2025), ha captado la atención de medios y opinión pública. Estas condiciones subrayan la necesidad de considerar el cambio en la política penitenciaria como un fenómeno exponencial y no incremental (Baumgartner et al., 2014).

La creciente población privada de libertad (PPL), con una brecha del 42,5% entre plazas disponibles y demanda efectiva, convirtió la infraestructura penitenciaria en una prioridad nacional. En respuesta, el gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2025), implementó el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), que reconoce los esfuerzos de gobiernos anteriores, asegura financiamiento acorde

a necesidades, y aborda la continuidad de las cárceles concesionadas como opción válida de política pública.

Este artículo se centra en el PM y su relación con las dimensiones de la Teoría del Equilibrio Interrumpido (TEI), que sugiere que la formulación de políticas públicas está marcada por largos períodos de cambios incrementales interrumpidos por cambios significativos o crisis (Baumgartner y Jones, 1993; True et al., 2010; Viñas et al., 2018). Se aplica un enfoque cualitativo mediante análisis documental (Bowen, 2009), para entender cómo el PM, emerge como una “interrupción” al status quo en la política penitenciaria.

La Teoría del Equilibrio Interrumpido

La literatura sobre políticas públicas, ha propuesto diversas tipologías para comprender sus dinámicas y alcances (Cruz-Rubio, 2012). En este marco, TEI se ha consolidado como uno de los enfoques analíticos contemporáneos más relevantes para explicar transformaciones abruptas en las agendas gubernamentales (Viñas et al., 2018). Esta teoría se centra en identificar y anticipar momentos críticos en la toma de decisiones políticas, articulando tanto factores endógenos como exógenos en su análisis (Hernández et al., 2021).

La TEI, entiende el cambio en las políticas públicas como un proceso predominantemente estable, en que ciertos factores externos pueden alterar esa estabilidad y generar transformaciones significativas (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Viñas, et al., 2018). Esta teoría parte del supuesto de que diversos problemas compiten por espacio en la agenda política, promovidos por grupos de interés, la academia o actores institucionales (True et al., 2010).

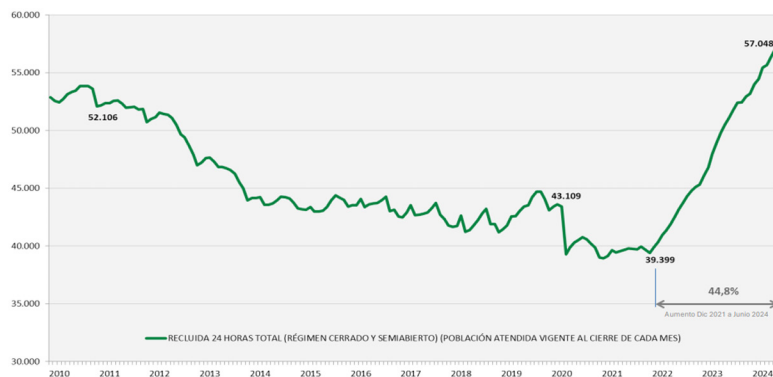
En contextos ordinarios, las políticas se abordan de manera paralela, manteniendo un statu quo reflejado en cambios incrementales, especialmente evidentes en los presupuestos públicos (Cornejo Rallo, 2022). Sin embargo, cuando algunos problemas requieren tratamiento

secuencial, concentran la atención institucional y mediática, lo que favorece la ocurrencia de transformaciones más sustantivas (True et al., 2010). Según Viñas et al. (2018) estas transformaciones redefinen el problema, por la aparición de nuevas dimensiones, una mayor cobertura mediática o la incorporación de nuevos actores. Asimismo, la TEI distingue entre retroalimentación negativa, que mantiene el statu quo, y retroalimentación positiva, que impulsa el cambio. Esta última puede abrir “ventanas de oportunidad” al generar presión mediática o social, permitiendo que ciertos temas accedan a la agenda pública (Kingdon, 2014).

En Chile, un caso notable de retroalimentación positiva, que representó una de las crisis más grandes la historia penitenciaria, fue el incendio de la cárcel de Iquique en 2001, que dejó 26 muertos y llevó al gobierno de entonces a implementar el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Así también, y casi una década después, desastres como el terremoto de 2010, que dejó 14 cárceles inutilizables, y el incendio de la Cárcel San Miguel, que causó 81 muertes, dejó a la vista la fragilidad y deficiencias del sistema penitenciario (Fernández Neira y García Fregoso, 2015).

La TEI, también permite explicar que no sólo los hechos catastróficos gatillan cambios, sino también procesos acumulativos. Por ejemplo, tras la pandemia del COVID-19 y los cambios en la legislación penal que restringen los beneficios carcelarios, la población penal en Chile creció abruptamente (Figura 1).

Figura 1. Población penal en Chile de 2010-2024



Fuente: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC (Clapes UC, 2024).

Expansión Carcelaria y Decisiones Estratégicas en Política Pública

Durante la última década, la población carcelaria mundial ha crecido de manera sin precedentes, alcanzando los 11,5 millones de personas privadas de libertad (PPL) (Penal Reform International, 2024).

Por ello, los Gobiernos en el corto plazo, han optado por redistribuir a las PPL o mejorar el uso del espacio penitenciario existente (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014). A largo plazo, la construcción de nuevos recintos exige el diseño de un PM que oriente la política y estrategia de edificación, incluyendo criterios de localización, presupuestos y estándares mínimos (UNODC, 2014).

En el caso chileno, la mayoría de los proyectos penitenciarios vigentes fueron incluidos en el Plan Nacional de Infraestructura 2019-2022, promovido bajo el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). Sin embargo, la pandemia del COVID-19 impidió asignar recursos a otras propuestas. La Tabla 1 evidencia la continuidad de estos proyectos entre las administraciones de los Pdtes. Piñera y Boric.

Tabla 1. Planes de Infraestructura Penitenciaria en los gobiernos de Sebastián Piñera y Gabriel Boric

Plan Nacional de Infraestructura Presidente Piñera (2018 – 2022)	Plan de Infraestructura Penitenciaria Presidente Boric (2022 – 2026)
Densificación y optimización del CCP Antofagasta	Densificación del CCP Antofagasta
Ampliación del área de concesión del CCP Biobío al CCP Concepción (El Manzano)	
Ampliación del CCP Antofagasta	Ampliación del CCP Antofagasta
Ampliación del CP Alto Hospicio	Ampliación del CP Alto Hospicio
	Ampliación del CP La Serena
Ampliación del CP Rancagua	Ampliación del CP Rancagua
Nuevo CP Copiapó	Nuevo CP Copiapó
Nuevo CP Calama	Nuevo CP Calama
Habilitación y operación CP Talca	Habilitación y operación CP Talca
Construcción y operación de cárcel en la Región del Ñuble	
Construcción y operación de cárcel en la Región de Valparaíso	
Construcción y operación de cárcel en la Región Metropolitana de Santiago	Construcción y operación de cárcel en la Región Metropolitana de Santiago

Fuente: Elaboración propia.

Para dar viabilidad al Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), entre 2023 y 2024, se impulsaron dos iniciativas legislativas claves. La Ley N.º 21.636, aprobada en siete meses y estableció normas especiales para facilitar la construcción o modificación de establecimientos penitenciarios, descongelando planos reguladores para enfrentar el hacinamiento. Asimismo, el Boletín 17312-07 propuso reducir trámites y plazos para levantar nuevos recintos, que normalmente podrían tardar hasta una década (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2025).

Paralelamente, el proceso constituyente de 2022 reabrió el debate sobre el modelo de cárceles concesionadas, que ha sido objeto de críticas en torno a la calidad del servicio y la reinserción (Arriagada,

2012, 2013; Norambuena-Conejeros, 2024; Sanhueza y Pérez, 2017). Un informe del Ministerio Secretaría de la Presidencia (SEGPRES) alertó que la eventual prohibición de la ejecución de penas por privados no estaba claramente definida, lo que podría afectar la continuidad de servicios concesionados (SEGPRES, 2022). En la actualidad, ocho cárceles concesionadas representan el 41,5% del sistema penitenciario, y el rechazo del texto constitucional en 2022 dejó sin efecto una eventual reforma estructural (SEGPRES, 2022).

A modo de ejemplo para reflejar el debate sobre las cárceles concesionadas, el contrato de concesión que abarca los penales de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua finalizará el 4 de enero de 2026. Esto obligó a anticipar decisiones técnicas sobre su continuidad. En este marco, a petición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Dirección de Presupuestos (DIPRES, 2024) incorporó el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en su sistema de evaluación de políticas públicas. Esto se concretó a través del Decreto 386 de 2022, que instruyó aplicar la metodología de Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).

El análisis realizado al Complejo Penitenciario de Rancagua, y aplicable a otros recintos del Grupo 1, utilizó el método Comparador Público-Privado. Este concluyó que la provisión privada era más costo-efectiva que la pública, recomendando mantener el esquema de concesiones (DIPRES, 2024). Esta evidencia llevó al Gobierno a continuar con las cárceles concesionadas bajo un modelo de cuarta generación (Clapes UC, 2024; Cordero, 2024).

La necesidad de contar con un PM ha sido un tema constante en la política pública nacional. Ya en 2016, Cornejo Rallo lo planteaba como una urgencia, y en 2022 la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), reafirmó su importancia como herramienta esencial para fortalecer la infraestructura penitenciaria (CCHC, 2022). En la Tabla 2, se presentan las principales recomendaciones.

Tabla 2. Recomendaciones sobre Infraestructura Penitenciaria

Recomendaciones de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) en Infraestructura Penitenciaria
Desarrollo de un PM de Infraestructura Penitenciaria, con economías de escala.
Mejoramiento de la gestión de proyectos, ante las demoras en la elaboración de los diseños, ejecución de las obras, así como en la posterior habilitación de los recintos carcelarios.
Más allá de la estimación exacta del número de plazas a disponer para enfrentar la demanda de encarcelación en Chile para el año 2031, emergen necesidades con el estado de los edificios institucionales, pues presentan brechas de antigüedad importantes que afectan la seguridad, la calidad de vida de las PPL y funcionarios, haciendo más compleja la convivencia y las posibilidades de reinserción social.
Estrategia para encontrar y concretar la adquisición de terrenos para nuevos recintos penitenciarios.
Explorar la modalidad de concesiones, pues es una tendencia cada vez más común en países de Sudamérica, a través del desarrollo de infraestructura pública y del modelo de asociaciones público-privada.

Fuente: *Elaboración propia en base al informe “Infraestructura para el desarrollo sostenible 2022 – 2031” de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC, 2022, p.422).*

En este contexto, durante la cuenta pública de 2024, el Gobierno del presidente Boric anunció la implementación de un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (Presidencia de la República, 2024). Este instrumento técnico busca orientar, planificar y gestionar de forma integral los proyectos penitenciarios entre 2022 y 2034, cubriendo tres administraciones sucesivas. Desde el punto de vista arquitectónico, el PM aspira a cumplir con estándares internacionales como las Reglas Mandela¹ (Möller Pardo et al., 2023), e incorporar criterios de estandarización para la construcción de bi-módulos de máxima seguridad, integrando condiciones físicas y electrónicas avanzadas, iluminación natural, ventilación y características antivandálicas.

1 Las Reglas Mandela son un conjunto de reglas mínimas universales, que establecen los estándares mínimos para el trato de las personas privadas de libertad y la gestión de las cárceles. Estas reglas fueron adoptadas en 2015 como una revisión de las reglas de 1955 (UNODC, 1995, 2015). Su objetivo es asegurar el respeto a la dignidad humana y la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, buscando la rehabilitación y la reinserción social en lugar de solo el castigo.

Proyectos e Iniciativas del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM)

El PM, distingue entre proyectos e iniciativas. Se considera proyecto aquel que puede ejecutarse porque cumple tres condiciones básicas: 1) es factible, 2) posee rentabilidad social, y 3) cuenta con recursos presupuestarios asignados. En el primer caso, la factibilidad, se refiere a que el proyecto cumpla con condiciones tales como la disponibilidad del terreno, el acceso a servicios básicos y la no afectación significativa del entorno, lo que en la mayoría de los casos implica contar con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), entre otros requisitos de naturaleza similar.

Por su parte la rentabilidad social, se vincula con la evaluación que todo proyecto de inversión debe obtener en Chile, a través del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), una Recomendación Satisfactoria (RS) que constituye un requisito indispensable para la ejecución del proyecto. Finalmente, el proyecto debe disponer de una asignación de recursos presupuestarios, independientemente de la vía de ejecución —ya sea a través de la Dirección de Arquitectura o mediante el Sistema de Concesiones de Obras Públicas—.

En contraste, las iniciativas son aquellas que no cumplen con una o más de las condiciones señaladas en el párrafo anterior y, por lo tanto, pasan a formar parte de un Banco de Iniciativas en espera de que se logren las condiciones necesarias para su ejecución. Para ello, en la mayoría de los casos, se requieren acciones orientadas a lograr su factibilidad.

Los proyectos del PM, que deberán ejecutarse a contar del año 2025, se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Proyectos del Plan Maestro sobre Infraestructura Penitenciaria

Recinto	Proyecto	Plazas	Año de operación
Antofagasta	Densificación	232	2025
Talca	Habilitación	2.320	
Antofagasta*	Reapertura	258	2026
Biobío	Densificación	285	
Alto Hospicio	Densificación	336	2027
La Serena	Densificación	331	
Rancagua	Densificación	338	
La Unión	Reapertura	160	
Alto Hospicio	Construcción	743	2028
Antofagasta	Construcción	655	
La Serena	Construcción	816	
Rancagua	Construcción	900	
Copiapó	Construcción	2.160	2029
Santiago 1	Construcción	600	
Puerto Montt	Construcción	600	
Alto Hospicio	Construcción	100	2030
Calama	Construcción	1.850	
Total		12.684	

Nota. Corresponde al antiguo recinto ubicado en la ciudad de Antofagasta.

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Maestro.

Los proyectos contemplados en el PM, aportarán aproximadamente 12.000 plazas al año 2030. Sin embargo, esta cifra no sería suficiente para cerrar la actual brecha de plazas, estimada en alrededor de 20.000, y menos aún si se considera un eventual incremento futuro de la población penal.

De acuerdo con lo señalado, este estudio se planteó como objetivo principal; describir las dimensiones del cambio en la política de infraestructura penitenciaria, conforme al Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria (PM), a través de la aplicación de la Teoría del Equilibrio Interrumpido (TEI). Para guiar este análisis, se formuló la pregunta de investigación ¿cuáles son las dimensiones de la Teoría del Equilibrio Interrumpido, que se evidencian en el Plan Maestro de

Infraestructura Penitenciaria y cómo se relacionan con el cambio de políticas públicas?

Metodología

Este estudio utiliza un diseño cualitativo, basado en el análisis documental, como método principal de investigación (Bowen, 2009), que permite el análisis de políticas públicas, por medio de la revisión en profundidad los documentos, que no solo describen una política, sino que son constitutivos de la misma (Prior, 2003). En este contexto, los documentos oficiales no se tratan como fuentes neutrales, sino como “artefactos políticos” que reflejan, construyen y justifican la acción gubernamental (Yanow, 2000).

El cuerpo documental analizado incluyó: 1) documentos centrales de política: El “Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria 2022-2034” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2025); 2) documentos legislativos y ejecutivos: La Ley 21.636 de 2023, el Mensaje N.º 289-372, discursos de la Cuenta Pública Presidencial y documentos de prioridades presupuestarias (DIPRES, 2024); 3) evaluaciones técnicas y reportes: El informe “Comparador Público Privado” de la DIPRES sobre cárceles concesionadas, informes de la Cámara Chilena de la Construcción y reportes de Gendarmería, y 4) datos secundarios: Estadísticas de población penal y reportes de organismos internacionales (UNODC, 2014).

El marco analítico para interpretar este cuerpo es la TEI (Baumgartner y Jones, 1993; True et al., 2007). En lugar de realizar una descripción estática del PM, se utiliza la TEI, para analizar cómo y por qué este plan emergió como una “interrupción” al *status quo* incremental que caracterizaba a esta política.

El análisis se estructura en base a las cuatro dimensiones del cambio de la TEI (True et al., 2007; Viñas et al., 2018), formulándose

los siguientes Objetivos Específicos: 1) definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile (abordando el hacinamiento, la eficiencia y el crimen organizado); 2) identificar las nuevas dimensiones del problema que han captado la atención de los responsables de la formulación de políticas públicas (la necesidad de cambios legislativos urgentes para reducir plazos), 3) describir la influencia de actores en la discusión sobre la infraestructura penitenciaria y su participación en el cambio de políticas públicas (la continuidad de las cárceles concesionadas como política pública y la asignación de recursos), y 4) describir cómo la cobertura mediática y la atención pública sobre el tema de la infraestructura penitenciaria han contribuido a la urgencia de implementar reformas en las políticas públicas.

En cuanto a la delimitación del estudio, el alcance de esta investigación es documental. Si bien la inclusión de entrevistas a autoridades y actores clave podría enriquecer la comprensión del proceso de toma de decisión (*policy-making*), el análisis documental es robusto y suficiente para cumplir con los objetivos planteados (Bowen, 2009). El foco está puesto en la justificación pública y la configuración de la política (*policy-design*), elementos que se encuentran codificados precisamente en el *corpus* documental seleccionado (Yanow, 2000).

Resultados

De acuerdo al análisis de las dimensiones del cambio de acuerdo a la TEI (Jones y Baumgartner, 2005), y los objetivos específicos de esta investigación, se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4. Dimensiones de la TI en el PM, en el contexto del cambio de políticas públicas

Objetivos Específicos desde las dimensiones de la TEI	Dimensiones de TEI en el PM
OE1: Definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile	Hacinamiento
	Eficiencia y eficacia
	Crimen Organizado
OE2: Identificar las nuevas dimensiones del problema que han captado la atención de los responsables de la formulación de políticas públicas	Cambios Legislativos
OE3: Describir la influencia de actores en la discusión sobre la infraestructura penitenciaria y su participación en el cambio de políticas públicas	Las cárceles concesionadas como opción de política pública
OE4: Describir cómo la cobertura mediática y la atención pública sobre el tema de la infraestructura penitenciaria han contribuido a la urgencia de implementar reformas en las políticas públicas	Medios de comunicación y percepción de mayores delitos.

Fuente: Elaboración Propia.

Definir cómo se ha redefinido el problema de la infraestructura penitenciaria en Chile (abordando el hacinamiento, la eficiencia y el crimen organizado)

Hacinamiento de las Personas Privadas de Libertad: Redefiniendo el Problema

Chile enfrenta una crisis de hacinamiento en sus prisiones, similar al de América Latina, con violaciones de DD.HH., y violencia extrema (Ariza y Tamayo, 2020; Dammert y Zúñiga, 2008). Entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024, la población penal creció de 38,752 a 58,352, lo que representa una brecha del 42.5% respecto a la capacidad de 41,762 plazas, evidenciando la crisis del sistema (Salgado, 2024; Sanhueza y Uren, 2023). Se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Evolución de personas privadas de libertad, plazas penitenciarias y brecha del sistema

	Dic-2021	Dic-2022	Dic-2023	Dic-2024	Jun-2025
PPL*	38.752	44.780	52.525	58.352	60.459
Plazas	41.762	41.762	41.762	41.992	42.416
Brecha	-7,2%	7,2%	25,6%	38,9%	42,5%

Nota. Personas Privadas de Libertad.

Fuente: Elaboración propia.

A junio de 2025, el nivel de hacinamiento llegó al 140% a nivel nacional en cárceles (GENCHI, 2025) y en la Región de Atacama, la sobrepoblación carcelaria llegó al 244%. Frente a este escenario, el Gobierno ha anunciado una inversión anual de USD 1.500 millones en materia de seguridad pública, equivalente al 0,15% del PIB nacional, para fortalecer a las policías, incorporar tecnología para la prevención del delito y mejorar la infraestructura carcelaria del país, entre otros.

De acuerdo con el folleto de Prioridades Presupuestarias del año 2025, se proyecta una inversión de \$1,2 billones en infraestructura carcelaria hasta el año 2030. Esta cifra permitirá la creación de más de 12.100 nuevas plazas penitenciarias, y se estima alcanzar un total superior a 72.000 plazas para el año 2033, considerando tanto la construcción de nuevos complejos como la ampliación de recintos existentes (Ministerio de Hacienda, 2023). El PM propuesto, se sustenta tanto en la legislación chilena vigente, como en los lineamientos de la UNODC (2014).

Eficiencia y Eficacia: La Necesidad de Construir y Rehabilitar Infraestructura Penitenciaria para Mejorar la Eficiencia y Enfrentar el Crimen Organizado

El PM, se fundamenta en cuatro factores centrales. Primero, se determina el déficit de plazas, evaluando el hacinamiento. Segundo, se pronostica el aumento de la población penal (PPL), un factor exógeno al sistema que no es controlado directamente por las autoridades (Jones y Baumgartner, 2005; Wilenmann et al., 2024). Tercero, se evalúa

la obsolescencia y deterioro de la infraestructura existente. Y Cuarto, se considera la eficiencia del sistema, relacionada con el tamaño de los establecimientos penitenciarios.

El diagnóstico de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC, 2022), respalda este análisis, indicando que más de 50 recintos —aproximadamente el 70% de las cárceles del país— tienen menos de 300 plazas, contribuyendo solo con el 16% de la capacidad total. Desde la TEI, estos factores evidencian la necesidad urgente de una intervención estructural para restablecer el balance en el sistema penitenciario y mejorar las condiciones de reclusión.

Adicionalmente el informe de la CCHC (2022) señaló que, de los 80 establecimientos penitenciarios en Chile, 36 tienen más de 50 años y representan 9.058 plazas, de las cuales el 40,4% se encuentra en la Región Metropolitana. Se resaltó que de 80 establecimientos de régimen cerrado con una oferta total —a julio de 2021— de 41.762 plazas, se observaba una alta concentración de la oferta. En efecto, sólo 16 establecimientos (20%) permiten generar el 74,1% de la oferta nacional, mientras que el 68,8% de estos tiene capacidades inferiores a 300 plazas, aportando solamente el 15,9% de la oferta nacional. Se indicó que la distribución de las PPL, dificulta la administración eficiente de recursos. Según la literatura, el tamaño óptimo de las prisiones debe ser entre 100 y 600 personas, pero solo 38 de los 80 centros cumplen con este criterio (CCHC, 2022).

El PM indica que, de cárceles tradicionales, un 43% de estas instalaciones no se encuentra en condiciones adecuadas, lo que dificulta tanto su uso como su operación eficiente. Esta situación evidencia la urgencia de contar con un PM, que oriente el desarrollo de la infraestructura penitenciaria, una necesidad que, como se ha señalado previamente, ha estado presente desde hace años en el debate de la política pública (Cornejo Rallo, 2016).

La TEI, explica el cambio en las políticas públicas como un proceso homeostático, donde eventos externos desestabilizan el régimen y facilitan el cambio (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Jones y Baumgartner, 2005; Viñas et al., 2018). De esta forma, se estima que el PM permitirá al Estado: 1) cerrar la brecha de sobreuso por el aumento de la población penal (PPL); 2) proyectar adecuadamente las necesidades de nueva infraestructura; y 3) reemplazar la infraestructura deficiente. En conclusión, se busca promover la sustentabilidad y eficiencia en la construcción penitenciaria, reduciendo costos y tiempos de ejecución, con un enfoque en plazas para mujeres PPL, atención a menores y personas mayores PPL, así como módulos de máxima seguridad, garantizando la seguridad de los funcionarios y civiles.

Crimen Organizado y su Impacto en la Seguridad Pública y la Política Penitenciaria

La definición de crimen organizado, según la Convención de Palermo, describe esta actividad como la acción de un grupo estructurado de tres o más personas que operan con el propósito de cometer delitos graves para obtener beneficios materiales o económicos (Fiscalía Nacional, 2025). Chile se ha convertido en un mercado atractivo para las organizaciones criminales, actuando como un país de tránsito de drogas y consumo interno, generando la proliferación de bandas de narcotraficantes, un aumento de la criminalidad y la violencia urbana, transformando barrios en lugares críticos de inseguridad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCNC], 2023).

La aplicación del estudio de las dimensiones de la TEI en el PM, resulta pertinente en este contexto, dado que factores externos como el crecimiento del crimen organizado han contribuido a desestabilizar el régimen social y político del país, aumentando la crisis, donde se debe redefinir el problema, identificar las nuevas dimensiones del mismo, la influencia de actores en la discusión y la cobertura mediática (Baumgartner y Jones, 1993; Cruz-Rubio, 2012; Viñas et al., 2018). Esta

disrupción genera la necesidad de una respuesta institucional efectiva por parte del Estado, que se materializa en iniciativas, donde el PM busca enfrentar las amenazas emergentes y restablecer el equilibrio en el sistema de seguridad pública mediante una intervención estructurada y sostenida.

A su vez, la Fiscalía Nacional de Chile presentó en octubre de 2025, un informe que destaca que el tráfico de drogas se ha convertido en la principal actividad criminal entre 2023 y 2024, representando casi la mitad de los ingresos del crimen organizado. Aunque los robos y delitos relacionados con armas son secundarios, se ha observado un aumento en los secuestros y extorsiones, mientras que los homicidios han disminuido.

Esta evolución en la criminalidad refuerza lo planteado por Hall (1993), respecto al papel central de la dinámica política en el estudio de las políticas públicas, donde el aumento en la percepción de violencia y el hacinamiento carcelario configuran un escenario que obliga a reconsiderar el marco de acción estatal más allá del enfoque tradicional del incrementalismo. En 2024, se reportó que el 8,5% de los hogares chilenos fue víctima de delitos violentos, siendo el robo con violencia el más común, con un 3,5% de incidencia. Además, un 87,7% de la población percibe un aumento de la delincuencia, sin cambios respecto a 2023 de acuerdo a lo presentado por la Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana (ENUSC) del año 2024 (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2024).

A su vez, el análisis realizado por la Fiscalía Nacional (2025), demuestra que existe un fenómeno delictual por macrozonas, revelando que: 1) la Macro zona Norte, enfrenta amenazas como el tráfico de drogas, el contrabando y la trata de personas, impulsadas por pasos fronterizos irregulares y una alta violencia; 2) la Macro zona Centro, presenta narcotráfico, extorsiones y mercados emergentes de secuestro, con una consolidación de organizaciones criminales; mientras que la

3) Macro zona Sur, ha registrado un aumento en el tráfico de drogas y violencia, con la aparición de organizaciones criminales más sofisticadas.

Los gobiernos tienden a priorizar aquellos temas que reciben mayor atención mediática, lo que puede llevar a que ocurran “cambios más importantes” (True et al., 2010, p. 171), también es clave que exista una redefinición del problema y una mayor cobertura informativa que ejerzan presión sobre los actores del sistema político (Viñas et al., 2018). En ese marco, la TEI permite comprender cómo el crimen organizado altera el equilibrio social y político, generando condiciones que intensifican la percepción de inseguridad ciudadana (BCNC, 2023).

Identificar Nuevas Dimensiones del Problema (la Necesidad de Cambios Legislativos Urgentes para Reducir Plazos).

Cambios Legislativos para Disminuir los Plazos de Permisos que dan Inicio a la Constricción

Desde la perspectiva de la TEI, los cambios en políticas públicas —incluyendo reformas legislativas en materia penitenciaria— suelen ocurrir cuando fuerzas de retroalimentación positiva generan “ventanas de oportunidad” que permiten incorporar nuevas dimensiones del problema y activar mecanismos de transformación institucional. Bajo este marco, se exponen dos iniciativas legislativas relevantes; la primera la Ley 21.636 aprobada en un período excepcionalmente breve de siete meses, y la segunda, el proyecto de ley denominado “Exime de trámites y reduce plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios”, actualmente a la espera de su promulgación con la firma del presidente Boric mediante el Boletín 17312-07 (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2025).

En el caso de la Ley N.º 21.636, la TEI permite entenderla como una respuesta impulsada por eventos que desestabilizaron el régimen

existente. El aumento sostenido de la población penitenciaria y el hacinamiento actuaron como catalizadores que llevaron a flexibilizar la normativa urbana, permitiendo al Ministerio de Vivienda modificar planes reguladores para facilitar la construcción y ampliación de recintos penitenciarios. La aprobación unánime de esta ley demuestra el acuerdo transversal dentro del sistema político (True et al., 2010). Un ejemplo concreto de su aplicación es la ampliación del Centro de Detención Preventiva Santiago 1, proceso que incluso ha generado tensiones entre la Municipalidad de Santiago y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Conforme a la TEI, este tipo de iniciativas surge cuando eventos desestabilizadores abren “ventanas de oportunidad” que impulsan la acción pública (Kingdon, 2014), pues este enfoque analiza los cambios radicales mediante variables endógenas y exógenas, como el hacinamiento y el avance del crimen organizado (Hernández et al., 2021). Sumado a ello, es un ejemplo claro de cómo la retroalimentación positiva de la TEI, es importante en momentos críticos puede desencadenar decisiones políticas de alto impacto (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; True et al., 2010).

La TEI, permite comprender cómo las autoridades y equipos técnicos, impulsaron cambios acumulativos para transformar la infraestructura penitenciaria, motivados por la crisis. En este sentido, se evidencia la capacidad del sistema político chileno para adaptarse a las demandas sociales en momentos críticos, destacando la importancia de la flexibilidad institucional y de la acción proactiva en la formulación de políticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; True et al., 2010).

Describir la Influencia de Actores en la Discusión (la Continuidad de las Cárceles Concesionadas como Política Pública y la Asignación de Recursos)

Las cárceles concesionadas en Chile, iniciadas bajo el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, surgieron como una solución mixta en la que el Estado delega a empresas privadas la construcción y operación

de recintos penitenciarios. Bajo este modelo, Gendarmería mantiene el control de la seguridad interna, mientras que servicios como alimentación, salud y reinserción social son externalizados (DIPRES, 2024). Esta configuración busca eficiencia en la gestión carcelaria, con especial énfasis en la calidad de los servicios y el cumplimiento de estándares operacionales.

Una evaluación técnico-económica, mediante la metodología comparador Público-Privado, encargada por el Minjusticia y DDHH en 2020, concluyó que la provisión privada de servicios resulta más rentable que la provisión pública directa, por lo que se recomendó mantener el modelo concesionado (DIPRES, 2024). Sin embargo, se planteó la necesidad de ajustar los contratos para transferir a Gendarmería la responsabilidad directa sobre programas de reinserción, lo que indica un cambio en la forma de entender el modelo: de una concesión completa hacia una mixta, donde ciertas áreas estratégicas vuelvan a manos del Estado. Este ajuste, propuesto por la autoridad en 2022, marca una nueva etapa en la evolución del modelo de cárceles concesionadas.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, estos cambios estructurales no ocurren de forma espontánea ni lineal. De acuerdo con la TEI, surgen ante desajustes entre la realidad y las políticas existentes, lo que impulsa una ruptura del equilibrio institucional (True et al., 2010).

La comparación entre cárceles tradicionales y concesionadas visibiliza las brechas existentes en el aun en el sistema penitenciario chileno. Las primeras tienen mejor infraestructura, mayor acceso a servicios, mejor habitabilidad y menos hacinamiento. Por el contrario, las segundas presentan deficiencias relevantes, como falta de espacios adecuados para atención de salud o programas de reinserción, sin embargo, la reinserción social, sigue siendo deficiente en el sistema concesionado (Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de

Desarrollo [BID], 2013; Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH], 2018, 2019).

Por otra parte, el proceso presupuestario asociado al sistema penitenciario es complejo y multifacético (Cornejo Rallo, 2022). De acuerdo con el gasto mensual por persona privada de libertad (GMI), en 2004 el costo del sistema tradicional fue de \$246.592, mientras que el sistema concesionado alcanzó \$563.668, duplicando el primero (Dammert y Díaz, 2008). Aunque en otros países el GMI se estima según la clasificación de seguridad de los recintos, en Chile no existe un modelo similar. Asimismo, Cornejo Rallo (2016) advierte que más del 50% de las cárceles tienen una capacidad inferior a 200 plazas, lo que evidencia la existencia de recintos pequeños, antiguos y estructuralmente insuficientes para responder a las actuales exigencias del sistema penitenciario. A modo de ejemplo, los datos públicos se evidencian en la Tabla 5.

Tabla 5. Gasto Mensual en el Sistema Tradicional y Concesionado

Gasto Mensual por Interno (GMI)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sistema Tradicional	\$743.263	\$776.017	\$821.465	\$935.204	\$1.016.245	\$983.424
Sistema Concesionado	754.849	777.192	\$816.752	\$829.226	\$901.049	\$922.376
Diferencias	\$-11.586	\$-1.175	\$4.713	\$105.978	\$115.196	\$61.048

Fuente: Möller Pardo et al. (2023).

El Gobierno respondió a la crisis del sistema penitenciario, tomando decisiones basadas en la evidencia científica, como se establece en el “PM”., donde se adoptó un “modelo de cuarta generación” para cárceles concesionadas, adaptándose a la crisis (Cordero, 2024; Clapes UC, 2024).

De acuerdo con la TEI, los cambios en las políticas públicas surgen a partir de cuatro dimensiones interrelacionadas (Viñas et al., 2018). En este caso, la acción de actores clave permitió aprovechar

una “ventana de oportunidad” para reformular el modelo de cárceles concesionadas, asegurando su continuidad y viabilidad mediante la asignación de recursos vía pasivos contingentes, respaldados por evaluaciones técnicas y reportes pertinentes.

Esta “ventana de oportunidad” permitió al Gobierno implementar un PM, financiado a través de la Ley de Concesiones, lo que garantiza su sostenibilidad financiera por más de dos décadas sin comprometer el presupuesto destinado a Salud y Educación. El PM, contempla Centros Penitenciarios Femeninos, y la transferencia de la responsabilidad de reinserción social a Gendarmería de Chile, como varios estudios con evidencia científica lo han señalado (Welsch y Campos, 2018). Se mejora el servicio de alimentación mediante la incorporación de una colación nocturna para PPL y la habilitación de recintos de máxima seguridad destinados a combatir el crimen organizado, en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (Cordero, 2024; Clapes UC, 2024).

Este sistema facilita la ampliación de instalaciones antiguas y permiten la construcción de nuevos recintos, considerando que estos suelen enfrentar oposición comunitaria bajo la lógica de proyectos NIMBY² (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos [UNOPS], 2016). En este contexto, los gobiernos emplean la estrategia D–A–D (decidir, anunciar y defender) para comunicar decisiones centralizadas a la ciudadanía (Cornejo Rallo, 2016; Hernando y Razmilic, 2015; Ricci, 2006). Sin embargo, la construcción de estos centros presenta desafíos importantes, tales como problemas de seguridad, impacto en las comunidades aledañas y elevados costos, ya que suelen ubicarse en zonas remotas que dificultan la accesibilidad y generan resistencia social (Head, 2022). A pesar de tratarse de un “*wicked problem*”, su desarrollo resulta fundamental para fortalecer la seguridad pública en Chile (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022).

2 Los proyectos NIMBY son aquellos que enfrentan oposición local por el temor a efectos negativos, como contaminación, tráfico o disminución del valor de la propiedad.

Describir cómo la Cobertura Mediática que han Contribuido a la Urgencia de Implementar Reformas en las Políticas Públicas

Las políticas públicas ha desarrollado diversas tipologías (Cruz-Rubio, 2012). Entre ellas, la TEI, predice que las decisiones políticas, así como transformaciones drásticas, se producen a partir de la interacción de variables endógenas y exógenas (Hernández et al., 2021). La cobertura mediática ha operado como un catalizador fundamental, activando la respuesta del sistema político ante la crisis de hacinamiento carcelario. Además, el impacto de este fenómeno se intensificó tras la difusión del Índice Paz Ciudadana en octubre de 2025, que mide victimización y confianza institucional. Su presentación generó amplia cobertura en medios de prensa como Emol, La Tercera y CNN Chile, en que se resaltó la persistencia de la inseguridad y la percepción de amenaza en la población.

Titulares como: “Chile ha pasado a ser la sociedad del miedo” (The Clinic, 2025, Titular), “El temor al delito se mantiene alto y 35% de los hogares tiene miembros que han sido víctima de robo” (La Tercera, 2025, Titular), “23,8% considera muy o bastante probable ser víctima de homicidio en los próximos doce meses” (T13, 2025), y, “65,7% de los encuestados se muestra a favor de reponer la pena de muerte” (El Mostrador, 2025), reflejan una percepción creciente de inseguridad. Si bien Chile presenta mejores indicadores de seguridad en comparación con otros países latinoamericanos, la sensación de vulnerabilidad social continúa siendo elevada (Universidad de Chile, 2025).

Según la TEI, estas situaciones activan “ventanas de oportunidad” que permiten impulsar reformas estructurales en las políticas públicas. Así, la presión mediática y social no sólo visibiliza las falencias del sistema penitenciario, sino también legitima la necesidad de implementar medidas concretas y sostenidas en el tiempo.

En síntesis, la cobertura mediática y la atención pública han sido elementos clave para movilizar a los agentes tomadores de decisión

del gobierno, pues al destacar las carencias del sistema penitenciario y amplificar la percepción de inseguridad, han contribuido a crear un ambiente propicio para la transformación de las políticas públicas, validando con ello reformas como el PM.

Conclusión

Este estudio ha realizado un análisis cualitativo de los cambios en la política pública de infraestructura penitenciaria en Chile, utilizando documentos oficiales como artefactos políticos que reflejan, construyen y justifican la acción gubernamental. A partir de este enfoque, se describieron las dimensiones TEI y su relación con el PM, en el contexto del cambio de políticas públicas.

La aplicación de la TEI, permitió identificar cómo eventos externos o crisis pueden desestabilizar el régimen político, generando condiciones para transformaciones significativas. La presión por modificar la infraestructura penitenciaria respondió a factores acumulativos y críticos: el deterioro estructural de establecimientos con más de 50 años (CCHC, 2022), un hacinamiento cercano al 40% (GENCHI, 2025), el crecimiento sostenido de la población penal con proyecciones que superan las 72 mil personas hacia 2033 (Clapes UC, 2024) y el aumento de delitos complejos (Fiscalía Nacional, 2025), entre otros.

Si bien este análisis se centró en un diseño cualitativo basado en el análisis documental (Bowen, 2009), se reconoce como limitación la ausencia de entrevistas a autoridades, equipos técnicos, parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil. Estas voces deben ser incorporadas en investigaciones futuras para enriquecer la comprensión del proceso decisional. No obstante, el enfoque documental resultó suficiente para cumplir los objetivos propuestos, permitiendo examinar la construcción normativa, técnica y política del PM.

Desde la lógica de la TEI, el estudio mostró cómo los cambios obedecen a variables endógenas —como el ciclo de atención del problema— y variables exógenas —como la organización del Estado—, tal como plantean Hernández et al. (2021). Se configura como una verdadera interrupción del equilibrio, evidenciada en la modificación sostenida de la asignación presupuestaria (Cornejo Rallo, 2022). Ello se refleja en la proyección de \$1,2 billones destinados a infraestructura carcelaria hacia 2030, permitiendo crear más de 12.100 nuevas plazas (DIPRES, 2024).

Asimismo, este estudio usó un marco analítico que permitió interpretar las dinámicas de cambio en las políticas públicas, fundamentándose en las dimensiones del cambio propuestas por la TEI (Viñas et al., 2018). Se han analizado en profundidad las tres primeras dimensiones del modelo, y se sugiere que la cuarta dimensión, relativa al rol de la cobertura mediática y la atención pública en la urgencia de reformas, merece ser objeto de un estudio específico, dado su relevancia para comprender la dinámica de las agendas y de toma de decisiones gubernamentales.

Este caso particular de política pública demostró que las instituciones, encargadas de formular y ejecutar gestiones, suelen concentrar su acción en momentos de crisis caracterizados por alta visibilidad mediática y social. Tal como plantean True et al. (2010), “es en ese momento cuando tienden a ocurrir los cambios más importantes” (p. 171).

En conclusión, el análisis documental reveló la presencia de elementos clave de las dimensiones interrelacionadas en la TEI, que están presentes en el desarrollo del Plan Maestro y en la respuesta del Estado frente a la crisis penitenciaria. Este marco conceptual permitió interpretar cómo eventos críticos generan ventanas de oportunidad para modificar políticas y generar un cambio.

En el caso chileno, el hacinamiento extremo y el deterioro estructural del sistema forzaron al Gobierno, a adoptar decisiones sustentadas en evidencia técnica, sensibilidad política y presiones sociales, con un enfoque de infraestructura que resguarde los derechos humanos de las PPL, así como los grupos prioritarios, como mujeres, adultos mayores, comunidad LGTB+, resguardando que los módulos de máxima seguridad, permitan resguardar al personal de Gendarmería de Chile, a los hechos violentos que actualmente se enfrentan. Esto confirma que las crisis pueden actuar como catalizadores de cambios necesarios e ignorados en políticas públicas complejas, lo que sugiere la importancia de seguir investigando su impacto en futuros procesos de toma de decisiones.

Referencias

- Ariza, J. y Tamayo, F. (2020). El cuerpo de los condenados: Cárcel y violencia en América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 83-95. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.07>
- Arriagada, I. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho*, 25(2), 9-31. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000200001>
- Arriagada, I. (2013). Cárceles privadas: La superación del debate costo-beneficio. *Revista Política Criminal*, 8(15), 210-248. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. y Martensen, P. B. (2014). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. En P. A. Sabatier y C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 59-103). Westview Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2023). *Historia de la Ley N° 21.577*. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/71628/1/documento_4368_1694705098642.pdf
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Cámara Chilena de la Construcción. (2022). *Infraestructura para el desarrollo sostenible 2022–2031*. Gobierno de Chile. <https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/ids-informe-de-infraestructura-para-el-desarrollo->
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (2025). *Boletín N.º 17.312-07: Exime de trámites y reduce plazos para la ampliación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios*. https://www.bcn.cl/leychile/consulta/portada_ppl
- Cedillo, B. y Villa, K. (25 de abril de 2023). *Te convocamos a mejorar la gestión penitenciaria en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gestion-penitenciaria-america-latina-caribe/>
- Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC. (2024). *El futuro de las concesiones carcelarias en Chile* (Ideas para el Debate N° 35). https://assets.clapesuc.cl/IDEAS_DEBATE_n_35_3a81cd53e2.pdf
- Cordero, L. (2024). *Hacia un sistema penitenciario moderno: Rol de las concesiones carcelarias* [Presentación en seminario]. El futuro de las concesiones carcelarias en Chile, Santiago de Chile. https://assets.clapesuc.cl/IDEAS_DEBATE_n_35_3a81cd53e2.pdf
- Cornejo Rallo, M. A. (2016). ¿Cómo avanzar en infraestructura penitenciaria? Propuestas de política pública. *Documentos de Trabajo, Magister en Gobierno y Gerencia Pública*, 1(4).
- Cornejo Rallo, M. A. (2022). Incrementalismo presupuestario en el Gobierno Central chileno: Evidencia para el decenio 2012-2021. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 20(37), 127-162. <https://doi.org/10.60728/g3fbnc26>
- Critería. (2023). *Delincuencia y seguridad ciudadana. Agenda Critería marzo 2023*. <https://share.google/SMBYEkM7wpesjLv83>
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
- Dammert, L. y Díaz, J. (2005). *El Costo de Encarcelar* (Observatorio N°9). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile. <https://share.google/DAGJqmOKE4ULyxBrl>
- Dammert, L. y Zúñiga, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. <https://flacso.cl/biblioteca/product/la-carcel-problemas-y-desafios-para-las-americas/>
- Di Tella R., Edwards S. y Schargrodsky E. (2010). *La economía del crimen: Lecciones para y desde América Latina*. University of Chicago Press.
- Dirección de Presupuestos. (2024). *Comparador Público Privado para el Centro Penitenciario de Rancagua* [Informe Final Evaluación Focaliza-

- da de Ámbito]. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-341570_informe_final.pdf
- El Mostrador.** (25 de marzo de 2025). *Signos: 65,7% de los encuestados a favor de reponer la pena de muerte*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/03/25/signos-657-de-los-encuestados-a-favor-de-reponer-la-pena-de-muerte/>
- Fernández Neira, K. y García Fregoso, N.** (2015). El incendio de la cárcel de San Miguel, su veredicto absolutorio y las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos involucradas. *Anuario de Derechos Humanos*, 11, 135-145. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i11.37494>
- Fiscalía Nacional.** (2025). *Informe Crimen Organizado en Chile*. Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas, División de Estudios. https://www.fiscaliadechile.cl/sites/default/files/2025-10/InformeCrimenOrganizado_V2.pdf
- Fundación Paz Ciudadana.** (2022). *Índice de Paz Ciudadana 2022: Presentación de resultados*. <https://share.google/4SjO17LaSp9QAAjMQ>
- Fundación Paz Ciudadana. y Banco Interamericano de Desarrollo.** (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual* (Nota Técnica N°588). <https://share.google/qEzFWZHDk49IN3xjK>
- Gendarmería de Chile.** (2025). *Estadística General al 30.09.25*. https://www.gendarmeria.gob.cl/est_general.html
- Hall, P. A.** (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Head, B. W.** (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hernández, L. A., Carrasco, C. y García-Guerra, S.** (2021). Ordenando el caos: Cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 173-196. <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>
- Hernando, A. y Razmilic, S.** (2015). *Oposición local a inversiones: Análisis de la evidencia y consideraciones de diseño institucional para la búsqueda de acuerdos* (Propuesta de Política Pública N.º 10). Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/PPP_010-julio_Hernando-Razmilic.pdf
- Instituto Nacional de Derechos Humanos.** (2018). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile: Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1704>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos.** (2019). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile 2019: Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstreams/43ac621-2324-461e-bb0b-af2a2af13f4e/download>
- Instituto Nacional de Estadísticas.** (2024). *Presentación de resultados. Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana ENUSC 2024*. Ministerio de Seguridad Pública, Instituto nacional de estadísticas, Gobierno de Chile. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/publicaciones-y-anuarios/2024/sintesis-de-resultados-enusc-2024.pdf?sfvrsn=607121dd_2
- Jaitman, L., Soares, R., Olavarría-Gambi, M. y Guerrero Compeán, R.** (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000170>
- Jones, B. D. y Baumgartner, F. R.** (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W.** (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson.
- La Tercera.** (9 de octubre de 2025). *Índice de Paz Ciudadana: Temor al delito se mantiene alto y 35% de los hogares tiene miembros que han sido víctimas de robo*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/indice-paz-ciudadana-temor-al-delito-se-mantiene-alto-y-un-35-de-los-hogares-tiene-miembros-que-han-sido-victimas-de-robo/>

- Ministerio de Hacienda.** (11 de abril de 2023). *Presentación del Ministro de Hacienda "Impuestos correctivos, anuncios en materia de seguridad y empleo público"*. Gobierno de Chile. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones?foco=/noticias-y-eventos/presentaciones/presentacion-ministro-mario-marcel-dano-economico-y-costo-fiscal-evento>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.** (2019). *Cuenta pública sectorial*. Gobierno de Chile. <https://www.minjusticia.gob.cl/participacion-ciudadana/cuentas-publicas-participativas/cuenta-publica-gestion-2019/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.** (2025). *Plan Maestro Infraestructura Penitenciaria 2022-2034*. Gobierno de Chile. <https://share.google/tr53yBB7U0b42KWyl>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública.** (2022). *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022–2026: Más seguridad, más equidad*. Gobierno de Chile. <https://share.google/w9o3mPiwBxjlfNECK>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia.** (2022). *Informe a la Convención Constitucional: Aportes al debate de las normas transitorias*. Gobierno de Chile. <https://share.google/1CjQYRpsEYXLW4fQk>
- Möller Pardo, N., Pavez, P. y Cornejo Rallo, M. A.** (2023). Cumplimiento de las Reglas Mandela en el sistema penitenciario concesionado y eficacia del gasto público: Análisis a partir de los contratos vigentes. *Revista de Ciencias Sociales*, 32(51), 1-25. <https://doi.org/10.22370/rcs.vi51.3884>
- Norambuena-Conejeros, F.** (2024). ¿Reinserción social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 39, 1-24.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** (1995). *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/1st_Congress_1955/078_ST_SOA_SER_M_7-8_S.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** (2014). *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones* (Serie de Guías de Justicia Penal). <https://share.google/NPPIT8vcE88HCbR83>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos; Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI*. <https://share.google/1aNzr69QMF8xoA6ie>
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.** (2016). *Orientaciones técnicas para la planificación de los establecimientos penitenciarios*. https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning_ES.pdf
- Penal Reform International.** (2024). *Global Prison Trends 2024*. <https://www.penalreform.org>
- Presidencia de la República.** (2024). *Discurso de la cuenta pública de S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, ante el Congreso Nacional*. Gobierno de Chile. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=285231>
- Prior, L.** (2003). *Using documents in social research*. Sage Publishing. <https://doi.org/10.4135/9780857020222>
- Ricci, K.** (2006). *Jail site evaluation and selection*. Bulletin from the Jails Division of the National Institute of Corrections. <https://s3.amazonaws.com/static.nicic.gov/Library/021280.pdf>
- Salgado, M.** (18 de julio de 2024). *Un sistema desbordado: Radiografía al sistema penitenciario* (Boletín Voces del CEP, 7). Centro de Estudios Públicos. <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-07-julio-2024/>
- Sanhueza, G.** (2024). Corrupción en las cárceles chilenas y sus predictores desde las personas encarceladas. *POLITAI. Revista de Ciencia Política*, 15(25), 103-123.
- Sanhueza, G. y Pérez, F.** (2017). Cárceles concesionadas en Chile: Evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Revista Política Criminal*, 12(24), 878-909.
- Sanhueza, G. y Uren, E.** (2023). La cárcel en Chile: Una oportunidad paradójica de restitución de derechos, inserción social y seguridad pública. *Revista IUS*, 17(52), 151-172.

- T13. (9 de octubre de 2025).** *35% de los hogares han sufrido robos y el 23,8% teme ser víctima de homicidio: Qué dice el Índice Paz Ciudadana 2025.* <https://www.t13.cl/noticia/nacional/35-hogares-han-sufrido-robos-23-8-teme-victima-homicidio-indice-paz-ciudadana-9-10-2025>
- The Clinic. (9 de octubre de 2025).** *Chile ha pasado a ser la sociedad del miedo: Índice Paz Ciudadana revela que el 39,7% de las personas ha presenciado balaceras en sus barrios el último año.* <https://www.theclinic.cl/2025/10/09/chile-ha-pasado-a-ser-la-sociedad-del-miedo-indice-paz-ciudadana-revela-que-el-39-7-de-las-personas-ha-presenciado-balaceras-en-sus-barrios-el-ultimo-ano/>
- True, J. L., Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2007).** Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy-making. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2ª ed, pp. 155-187). Westview Press.
- True, J. L., Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2010).** Teoría del equilibrio interrumpido: Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de políticas públicas* (pp.167-202). Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Universidad de Chile. (29 de mayo de 2025).** *Seguridad y ciudadanía: ¿A más cárcel, menos delitos?* <https://uchile.cl/noticias/228602/seguridad-y-ciudadania-a-mas-carcel-menos-delitos>
- Viñas, V., Page, A. y Pike, E. (2018).** El “cambio de políticas públicas”: ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 113-136.
- Welsch, G. y Campos, M. (2018).** La educación en contexto de encierro y su aporte a la reinserción social. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 35(2), 65-86. <https://doi.org/10.21703/issn0717-0599/2018.n35-03>
- Wilenmann, J., Larroulet, P. y Arriagada, I. (2024).** La caída del encarcelamiento en Chile: Un estudio sobre el comportamiento del sistema penal chileno y su impacto en la población penal. *Revista Política Criminal*, 19(37), 1-35.
- Yanow, D. (2000).** *Conducting interpretive policy analysis*. Sage Publications.

¿Está comenzando un ciclo de encarcelamiento masivo en Chile?

Aproximación a la evolución penitenciaria entre los años 2022-2024

Claudio González Guarda

Universidad de Chile, Facultad de Gobierno
Centro de Estudios en
Seguridad Ciudadana (CESC)
claudiogonzalez@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0000-0002-1561-4641>

Andrea Riquelme Miño

Investigadora Independiente
Ayudante FONDECYT Inicio / 11241238
andrea.riquelme@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0000-0003-4884-0466>

María José del Solar C.

Universidad de Chile, Facultad de Gobierno
Centro de Estudios en
Seguridad Ciudadana (CESC)
majodelsolar@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0000-0001-5424-3719>

Montserrat Díaz Henríquez

Universidad de Chile, Facultad de Gobierno
Centro de Estudios en
Seguridad Ciudadana (CESC)
monserratdiaz@gobierno.uchile.cl
<https://orcid.org/0009-0006-1186-2222>

Alfredo Fernández Ureta

Investigador Independiente
Ayudante FONDECYT Inicio / 11241238
alfredofdezu@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-6899-1773>

Resumen

El artículo aborda el aumento pronunciado del encarcelamiento en Chile durante el periodo 2022-2024. Así, desde la propuesta teórica de encarcelamiento masivo reflexionamos en torno a los rasgos que indicarían que estamos comenzando un ciclo de este tipo en nuestro país. Aunque este fenómeno tendría algunos años de incubación, es a partir del 2022 cuando se registra un alza sostenida en la tasa de encarcelamiento, alcanzando el 2024 los 290 privados de libertad por cada 100 mil habitantes, aproximándose a los niveles registrados en 2010. De este modo, la población penitenciaria en régimen cerrado pasó de 38.977 personas al cierre del 2021 a 58.310

en 2024, evidenciando un aumento del 49,6% en los últimos 3 años. Destaca el aumento de personas en prisión preventiva (31,6%), mujeres privadas de libertad (52,3%) y personas extranjeras con un 67,8% entre 2022 y 2024. Concluimos, que, dado el discurso político y contexto securitario imperante, salvo medidas contingentes, en el corto plazo no se avizora un descenso en los niveles de encarcelamiento en Chile, ni una solución de política pública sencilla.

Palabras clave: Encarcelamiento masivo, hacinamiento carcelario, sistema penitenciario, política criminal de mano dura.



Fecha recepción: 18-08-2025

Fecha aceptación: 26-11-2025

Declaración de autorías

Claudio González Guarda: Conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

María José del Solar C.: Conceptualización, investigación, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Andrea Riquelme Miño: Conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Montserrat Díaz Henríquez: Conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Alfredo Fernández Ureta: Conceptualización, investigación, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

González Guarda, C., del Solar C., M.J., Riquelme Miño, A., Díaz Henríquez, M. y Fernández Ureta, A. (2025). ¿Está comenzando un ciclo de encarcelamiento masivo en Chile? Aproximación a la evolución penitenciaria entre los años 2022-2024. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 288-324. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80303>

Is a cycle of mass incarceration beginning in Chile? An overview of prison trends between 2022 and 2024

Abstract

This article examines the sharp increase in incarceration in Chile during the 2022–2024 period. Drawing on the theoretical framework of mass incarceration, we reflect on the features that may indicate the beginning of such a cycle in the country. Although this phenomenon appears to have been incubating for several years, it is from 2022 onward that a sustained rise in the incarceration rate is recorded, reaching 290 people deprived of liberty per 100,000 inhabitants in 2024—approaching the levels observed in 2010. Accordingly, the prison population in closed regimes rose from 38,977 people at the end of 2021 to 58,310 in 2024, marking a 49.6% increase over the past three years. Notable growth is observed among individuals held in pretrial detention (31.6%), incarcerated women (52.3%), and foreign nationals, who increased by 67.8% between 2022 and 2024. We conclude that, given the prevailing political discourse and security-oriented context, and in the absence of substantial policy interventions, a short-term decrease in incarceration levels in Chile is unlikely, and no straightforward public policy solution is currently in sight.

Keywords: Mass incarceration, prison overcrowding, prison system, tough-on-crime policy.

Uno de los problemas más importantes para la política-criminal contemporánea es sin duda la evolución de la población penitenciaria (Zimring, 2001). Por ello, muchas evaluaciones sobre el desempeño del sistema penal utilizan inicialmente este indicador para determinar los niveles de rigor penal en diferentes contextos nacionales o internacionales (Díez-Ripollés, 2011). Así, la literatura se ha referido profusamente a este problema ya sea para determinar sus incrementos como sus ciclos de decrecimiento (Lappi-Seppälä, 2007; Simon, 2014; Tonry, 2007).

Las consecuencias de una población penal desmesurada son tan graves, que algunos autores han dicho que los sujetos privados de libertad se transforman en meros depósitos humanos bajo custodia (Simon, 2014). Los efectos negativos más importantes dicen relación con el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos, inexistencia de acompañamiento psicológico, aislamientos prolongados, entre otros (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2014). Los efectos organizacionales se materializan en una insuficiente dotación de personal, que se expresa en la pérdida del fin resocializador. Adicionalmente, el hacinamiento desmotiva al personal penitenciario y fomenta mecanismos alternativos para sobrellevar la situación, incluyendo prácticas de corrupción (Coyle, 2009; UNODC, 2014). En Latinoamérica además se ha destacado la relación entre encarcelamiento masivo, violencia intracarcelaria, gobernanza criminal y crimen organizado (Antillano, 2015; Bergmann y Gude, 2021; Sozzo, 2022).

La criminología ha etiquetado el fenómeno de alta población carcelaria de diverso modo, encarcelamiento masivo, inflación carcelaria o sobrepoblación penitenciaria, entre otros. Las hipótesis usuales para explicar sus causas van desde el giro punitivo de la política criminal, el aumento del delito o el uso excesivo del sistema penal para la exclusión social de poblaciones determinadas (Frost y Clear,

2016; Tonry, 2024). Para el caso de América Latina, las causas de la sobrepoblación se han asociado principalmente al aumento del uso de la prisión preventiva, la guerra contra las drogas, entre otros (Cuneo, 2019; Woods, 2016).

Lo cierto es que en Chile se observa una tendencia persistente hacia niveles estructuralmente altos de sobrepoblación penitenciaria (Arriagada et al., 2021; Cuneo, 2019; Salinero, 2012). Aunque algunos autores se han centrado en la disminución de la población carcelaria en Chile entre 2010 y 2020 (Wilenmann et al., 2024), lo cierto es que, a la luz de las cifras oficiales, los últimos años (2022-2025) estamos ante un proceso de acelerada inflación carcelaria. Así, de acuerdo a los compendios estadísticos de Gendarmería de Chile, a partir de 2022 se ha registrado un alza sostenida en la tasa de encarcelamiento, alcanzando el 2024 los 290 privados de libertad por cada 100 mil habitantes, y probablemente el 2025 superará los niveles históricos registrados en 2010. De este modo, la población penitenciaria en régimen cerrado pasó de 38.977 personas al cierre del 2021 a 54.310 en 2024, evidenciando un aumento del 49,6% en los últimos tres años. Destaca el aumento de personas en prisión preventiva (38,7%), mujeres privadas de libertad (66,9%) y personas extranjeras con un 67,8% entre 2022 y 2024¹.

A nivel internacional, cuando comparamos a Chile con países que poseen sistemas penales menos punitivos, la evaluación resulta negativa. A partir de las bases de datos en línea de World Prison Brief, el promedio de la última década en grandes países europeos bordea los 100 presos (España, Francia, Italia) o 150 (Inglaterra, Gales o Escocia) por cada 100 mil habitantes. Si cotejamos con modelos político-criminales

¹ Las cifras se consideran hasta el 2024, ya que la tasa anual de encarcelamiento se calcula con el promedio de los doce cierres mensuales para evitar distorsiones, motivo por el que la tasa de 2025 aún no está disponible. Sin embargo, según el Reporte Estadístico Mensual de Gendarmería de Chile (s.f.), al 31 de octubre de 2025 había 62.244 personas en régimen cerrado, equivalente a una tasa de 308 por cada 100 mil habitantes, igualando el máximo histórico de 2010.

bienestaristas (Finlandia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Islandia, Irlanda, e incluso Alemania), ellos se mueven entre 50 y 100 presos cada 100 mil habitantes, la comparación es aún más dramática. Ciertamente, se trata de países con una larga tradición en políticas públicas de descompresión carcelaria.

Cuando observamos América, continente con las tasas de encarcelamiento más altas del mundo, incluso muy superiores a las asiáticas y a las africanas (Bergman y Fondevila, 2021; Jorquera, 2023), las cifras chilenas tienden a parecerse a las del contexto regional. Así, en el año 2024, Chile, Brasil y Uruguay presentan las tasas más altas de la región, superando el promedio sudamericano. En relación con el género como parte del fenómeno de encarcelamiento masivo, Chile sigue la tendencia internacional. Para el año 2025, las mujeres representan un 8,4% de la población penitenciaria general en Chile (Fundación Red de Acción Carcelaria, 2025), de las cuales el 44,7% se encuentra en calidad de imputada (datos de estadísticas de gendarmería), lo que nos sitúa en cifras similares de otros países de América Latina y África, como Bolivia, Honduras, Paraguay, Mali, Senegal y Túnez, quienes superan el 50% de mujeres en prisión preventiva.

De este modo, conscientes de que estamos ante un tema contingente, cuya solución requiere políticas públicas de calado, nuestro artículo reflexiona sobre la pregunta si Chile está comenzando un ciclo de “encarcelamiento masivo”. Para lo anterior, abordaremos el debate de cómo la criminología ha comprendido “encarcelamiento masivo”, observando además otros conceptos similares como por ejemplo “sobrepoblación carcelaria”. En la sección siguiente abordaremos antecedentes relevantes para dilucidar la pregunta de investigación, como la aceleración del encarcelamiento, el aumento de la prisionización femenina, o el encarcelamiento en las últimas administraciones presidenciales. Finalmente, cerraremos con algunas reflexiones sustantivas y la proyección de la agenda de investigación.

Marco Teórico

Para hablar de encarcelamiento masivo es necesario precisar el alcance que tiene este concepto. Su superposición con conceptos como sobrepoblación carcelaria es evidente, especialmente cuando estos criterios son utilizados por las instituciones del sistema penal. En efecto, en el sistema penitenciario latinoamericano se entiende por sobrepoblación penitenciaria cuando “la densidad penitenciaria es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema” (Carranza, 2012, p.32). Cuando dicha situación se estima crítica, se habla de hacinamiento, en concreto, cuando la densidad es superior a 120 (Carranza, 2012). Así, el hacinamiento se ha caracterizado como “fenómeno multicausal que contribuye a perpetrar condiciones de vida deplorables en los Centros Penitenciarios como enfermedades, falta de servicios básicos y ausencia de camas” (Ochoa-Rodríguez et al., 2024, p.158). De forma coincidente, organismos internacionales consideran que el hacinamiento comienza cuando supera el 100% de capacidad, distinguiendo entre hacinamiento moderado (100%-150%) y severo (más de 150%). Con base en 181 países, se estima que el 34% opera en condiciones de hacinamiento moderado y un 27% en situación severa (UNODC, 2025).

Otro concepto relevante a efectos del análisis del encarcelamiento dice relación con la capacidad instalada o de diseño de los establecimientos penitenciarios, entendida como “número total de espacios destinados a los detenidos que se pueden albergar en una institución cumpliendo los requisitos mínimos, incluyendo los servicios...el espacio de alojamiento” (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2013, p.43). Dicha capacidad debe contener además del espacio físico, los servicios básicos, así como acceso a salud, educación, capacitación para el trabajo, entre otros. Gendarmería, por su parte, define capacidad de diseño como “la cantidad de plazas operativas que la unidad

es capaz de contener en sus dormitorios, de acuerdo con estándares preestablecidos de habitabilidad, y seguir funcionando de manera óptima” (Gendarmería de Chile, 2013, p.7). Capacidad operacional, por su parte, refiere a la “cantidad total de personas que pueden ser alojadas en condiciones humanas y sin riesgos de seguridad en una institución de reclusión en cualquier momento dado” (CICR, 2013, p.43).

Lo cierto, es que el encarcelamiento masivo supone un fenómeno más complejo que el mero debate sobre disponibilidad de espacio físico. Por ello lo describimos como “el proceso de aumento sostenido, desproporcionado y estructural de la población penitenciaria, afectando la capacidad operacional del sistema y deteriorando las condiciones de la población encarcelada. Sus causas son múltiples, pero usualmente están asociadas al endurecimiento de la política criminal en un contexto y tiempo determinado”. En términos históricos el encarcelamiento masivo fue inicialmente problematizado por académicos/as del norte global, especialmente estadounidenses. Así describieron el drástico cambio producido en las tasas de encarcelamiento de Estados Unidos entre los últimos años de la década del 70 y mediados de la década de los 80 (Zimring y Hawkins, 1991). En términos concretos, en Estados Unidos la tasa de prisionización pasó de 177 personas privadas de libertad en 1977 a 478 personas por cada cien mil habitantes en 2009 (Simon, 2014).

Por su parte Frost y Clear (2016) refieren que existen diversas teorías para explicar el fenómeno. Así destaca la aproximación propuesta por Wacquant (2000, 2009) que plantea que el fundamento de este modelo se basa en la identificación del delito como el causante de todos los problemas sociales (Wacquant, 2000). Esto explicaría que la política de persecución criminal en Estados Unidos fue paulatinamente invadiendo diferentes espacios sociales, apoderándose rápidamente de una variada gama de conflictos sociales, abarcando desde las incivildades al terrorismo, pasando por infracciones a la ley de

tránsito, tenencia de armas, delitos vinculados al consumo y comercialización de drogas e incluso conflictos de violencia escolar (Simon, 2007). La teoría criminológica que explica este proceso sugiere que la raíz del problema estaba en el endurecimiento del sistema penal, proceso que se le ha denominado “el giro punitivista” (Garland, 2001). Otras aproximaciones relacionan la encarcelación masiva como respuesta racional —teoría de la elección racional— al incremento de la criminalidad, conceptualización referida por James Q. Wilson y Charles Murray (Frost y Clear, 2016), o bien, plantean la relevancia de las presiones que ejerce la opinión pública sobre la ejecución de políticas punitivas que tienen como resultado el encarcelamiento (Frost y Clear, 2016).

Además, este fenómeno se caracterizó por el aumento drástico en las tasas de prisionización, lo que tuvo implicancias en los niveles de sobrepoblación y hacinamiento (Simon, 2014). Asimismo, se endurecieron los regímenes internos de gestión penitenciaria, ampliando el uso de modelos de máxima seguridad, lo que trajo un abandono paulatino de cualquier finalidad rehabilitadora de la pena en prisión (Garland, 2001; Simon, 2014). Por otra parte, las principales críticas a este ritmo de encarcelamiento se centraron en los altos costos de mantenimiento del sistema (Clear, 2007), la desproporcionalidad racial que demostraba (Western, 2007) y el discutible efecto que este tenía en la reducción de la violencia (Zimring, 2006).

Otros efectos negativos se refieren a las prohibiciones asociadas al ejercicio de oficios determinados y la participación en la vida política (Foster y Hagan, 2025; Gottschalk, 2011). Asimismo, Addison et al. (2025) plantean que el encarcelamiento masivo en Estados Unidos, cuya concentración se da particularmente en hombres afroamericanos, tiene un impacto en su salud mental que no se limita a la privación, sino que persiste con posterioridad. De acuerdo con O’Brien (2020), es posible evidenciar además una relación entre la confianza en las

instituciones judiciales y el encarcelamiento masivo. Así, a mayor encarcelamiento masivo se profundiza la desconfianza hacia estas instituciones. En resumen, pese a los esfuerzos por construir nuevos recintos que permitieran responder a la nueva demanda, los recintos penitenciarios tensionaron al máximo su capacidad operativa, aumentando significativamente los niveles de hacinamiento.

Algunos autores, no obstante, plantean que las teorías explicativas del fenómeno para el norte global no serían replicables respecto de otras realidades y, en particular, la latinoamericana. De acuerdo con Tonry (2024), el encarcelamiento masivo es un fenómeno eminentemente estadounidense, en cuanto tiene como base aspectos culturales únicos. Dal Santo (2023) por su parte, señala que las teorías anglosajonas resultan insuficientes, pues no tienen en vista el proceso de dictaduras y transición democrática características de Latinoamérica para el período. Otras corrientes teóricas de la región plantean dos hipótesis asociadas al encarcelamiento. La primera da cuenta de la transformación de los países latinoamericanos a sociedades neoliberales, lo que coincidiría temporalmente con el aumento del encarcelamiento. Una segunda corriente refiere el fortalecimiento de la institucionalidad de persecución penal con el término de las dictaduras, permitiendo la expansión e intensificación del control estatal (Zorro, 2023).

No obstante, es evidente que en América Latina que la población penitenciaria ha crecido a más del doble desde inicios del milenio, creciendo en un 185% en Argentina, en un 200% en Chile, en un 400% en México y en un 1900% en Brasil (Fassin, 2018). De manera que resulta indudable que la región ha experimentado un crecimiento de la población penitenciaria, al menos, desde la década de los noventa (Liu et al., 2024), siendo hoy el continente con más encarcelamiento (Parker y Weegels, 2023), y respecto de cuyas causas se ha atribuido una falla general de la política criminal en la región (Bergman y Fondevila, 2021; Fassin, 2018; Jorquera, 2023). Algunos plantean como

el gran responsable al rigor de la política contra los delitos de drogas (Parker y Weegels, 2023), expresado en sentencias con penas extensas y el uso excesivo de la prisión preventiva (Ariza y Torres, 2020; Woods, 2016). Otros autores ponen su acento en la justicia penal, ya sea por el rol de justicia negociada y los incentivos para el reconocimiento de responsabilidad penal (Krauth, 2018) o el rol punitivo de las prácticas judiciales (Dal Santo, 2023).

El endurecimiento de las políticas contra las drogas también sería la causa del atípico y acelerado crecimiento de la población penitenciaria femenina (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2023). A partir de la última World Female Imprisonment List (fifth edition), si bien las mujeres representan aproximadamente un 7% de la población penitenciaria mundial, entre los años 2000 y 2022 el número de mujeres privadas de libertad a nivel mundial aumentó en un 60% aproximadamente, mientras que la población general lo hizo en un 30%. En América, en el mismo periodo, el encarcelamiento femenino tuvo un aumento del 56,1%, mientras que la población general lo hizo en un 24,5% (Fair y Walmsley, 2022), superando las cifras del continente africano (CIDH, 2023).

Finalmente, es necesario referir que el concepto de encarcelamiento masivo no ha sido considerado mayormente en las políticas penitenciarias en la región, así como tampoco en la respuesta judicial (Ariza y Torres, 2019). En efecto, al mirar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es posible observar una constante preocupación por el hacinamiento y las condiciones carcelarias (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], 2022). No obstante, se omiten referencias explícitas al encarcelamiento masivo, destacándose solo los efectos del encarcelamiento en Latinoamérica de modo general (Corte IDH, 2022; Liu et al., 2024; Sanhueza et al., 2025).

Marco Metodológico

Esta investigación se elabora a partir de un marco metodológico cuantitativo de tipo longitudinal descriptivo y retrospectivo empleando como técnica de producción de información el análisis secundario de datos provenientes de fuentes abiertas de Gendarmería de Chile. La unidad de análisis es la población penitenciaria privada de libertad en Chile. Las variables observadas incluyen tamaño de la población, sus características personales —como género y nacionalidad— tipo de condena y flujos de ingreso y egreso. Se trata de variables asociadas a lo que la criminología ha catalogado como “estadística criminal”, las que contribuyen a responder cuánto y qué delito se comete, y en qué término evolucionan las respuestas a estas dos preguntas en el tiempo (Pozo Cuevas et al., 2013).

El diseño metodológico incluye dos estrategias. En primer lugar, se emplearon procedimientos de estadística descriptiva orientados a caracterizar el fenómeno de manera agregada, mientras que en segundo lugar se aplicaron análisis de series temporales, con el objetivo de observar comportamientos, patrones, variaciones y tensiones en el tiempo.

Los Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile constituyen la principal fuente de información utilizada en este estudio. Estas publicaciones sistematizan los registros administrativos de los establecimientos penitenciarios del país y permiten reconstruir series agregadas de la población privada de libertad. Para este análisis se seleccionó el periodo comprendido entre 2014 y 2024. Sin perjuicio de ello, se incorporó un ejercicio complementario de comparación por periodos presidenciales, que abarca desde el ciclo inmediatamente anterior al momento en que Chile registró su tasa histórica más alta de encarcelamiento (año 2010) hasta los tres primeros años del actual gobierno, con la prevención metodológica de que este último aún no

concluye. Esta delimitación permite analizar tendencias de largo plazo y, simultáneamente, observar variaciones entre administraciones políticas distintas sin atribuir causalidad directa.

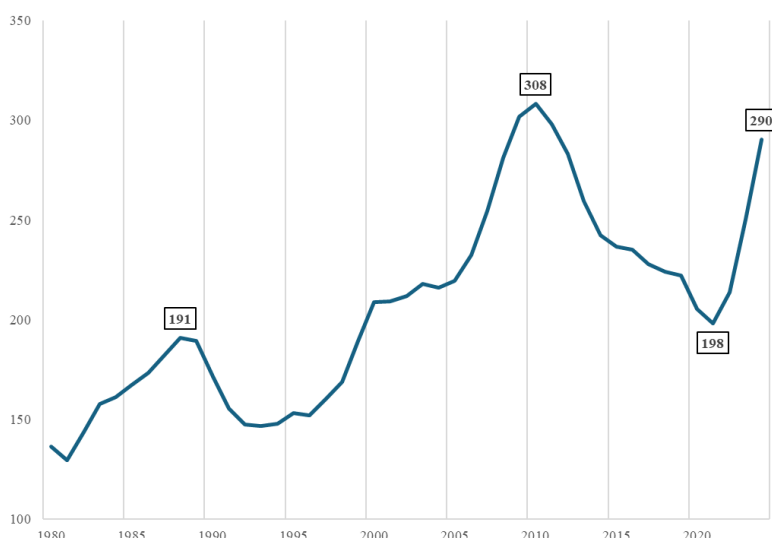
Cabe precisar que los Compendios Estadísticos no corresponden a una base de datos con registros individuales, sino a informes institucionales en formato PDF que reúnen información administrativa producida por los establecimientos penitenciarios del país. Su carácter censal y anual permite tener una panorámica consolidada del sistema, pero no otorga acceso a microdatos ni a variables que permitan aplicar técnicas inferenciales o modelos multivariados. Por esta razón, el estudio se circunscribe a procedimientos descriptivos y al análisis de series anuales para identificar variaciones, tensiones y patrones de largo plazo. Con todo, el uso comparado y longitudinal de este insumo —habitualmente empleado sólo con fines administrativos— constituye un aporte metodológico dentro del campo criminológico nacional, al transformar una fuente institucional fragmentada en una base analítica que permite observar la evolución del encarcelamiento desde una perspectiva más amplia y sistemática.

Panorámica y Análisis del Encarcelamiento en Chile en los Últimos Años

Como se indicó, la tasa de encarcelamiento en Chile ha sido históricamente alta. Incluso en períodos de disminución, esta ha estado por sobre las tasas que muestran países con modelos políticos criminales menos rigurosos. En efecto, observando la evolución anual de la tasa de encarcelamiento en Chile entre 1980 y 2024, medida como número de personas privadas de libertad en régimen cerrado por cada 100.000 habitantes, se observan dos máximos históricos: uno en el año 2010, con una tasa de 308 por cada 100.000 habitantes, y otro en 2024, con una tasa de 290 por cada 100.000 habitantes (Figura 1). Entre ambos períodos se registra una tendencia descendente que alcanza

su punto más bajo en 2021, con 198 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, seguida de un aumento sostenido entre 2022 y 2025.

Figura 1. Evolución histórica de la tasa de encarcelamiento en Chile, 1980-2024 (cada 100.000 habitantes)

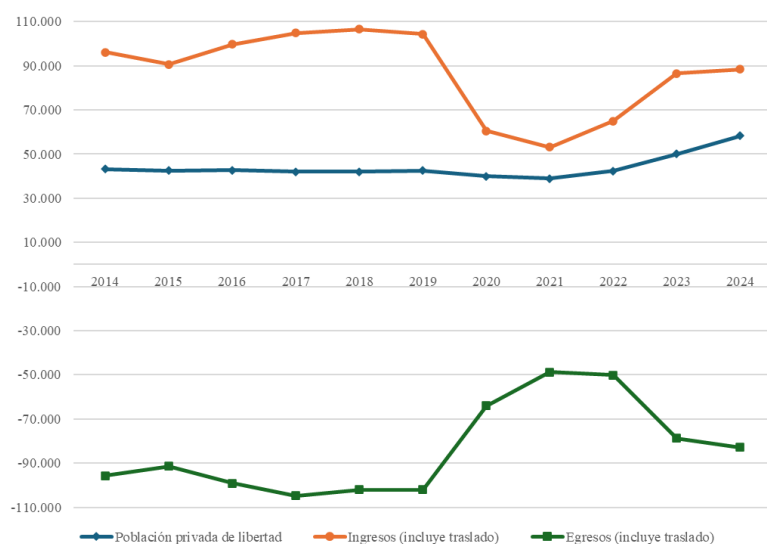


Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile y proyección de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En términos de ingresos y egresos, y siguiendo la lógica metodológica de Blumstein y Beick (1999), aplicada en el caso chileno por Wilenmann et al. (2024), el análisis incorpora la relación entre ingresos y egresos como una aproximación dinámica al funcionamiento del sistema penitenciario, superando la mera observación del número total de personas recluidas (Figura 2). No obstante, a diferencia de los mencionados, cuyos flujos excluyen los traslados interpenitenciarios, en esta serie se incluyen dichos movimientos, ya que la fuente abierta utilizada —los Compendios Estadísticos de Gendarmería de Chile— no permite aislarlos de las cifras agregadas de ingreso y egreso.

Esta distinción metodológica implica que los resultados presentados en la figura no reflejan únicamente las entradas y salidas reales del sistema, sino la movilidad penitenciaria total, que combina tanto la variación de la población efectivamente ingresada o egresada como la circulación interna de personas entre establecimientos.

Figura 2. Evolución de los ingresos y egresos penitenciarios (incluye traslados) y población privada de libertad en régimen cerrado, 2014–2024



Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Sin perjuicio de dicha prevención, es posible observar que entre 2014 y 2019 se presenta un comportamiento estable de los flujos, con ingresos y egresos de magnitud similar y una población penal que se mantiene constante en torno a las 42 mil personas. La proximidad de ambas curvas sugiere un sistema de gestión con alta rotación administrativa, en el que la movilidad interna compensaba las variaciones anuales de los ingresos efectivos.

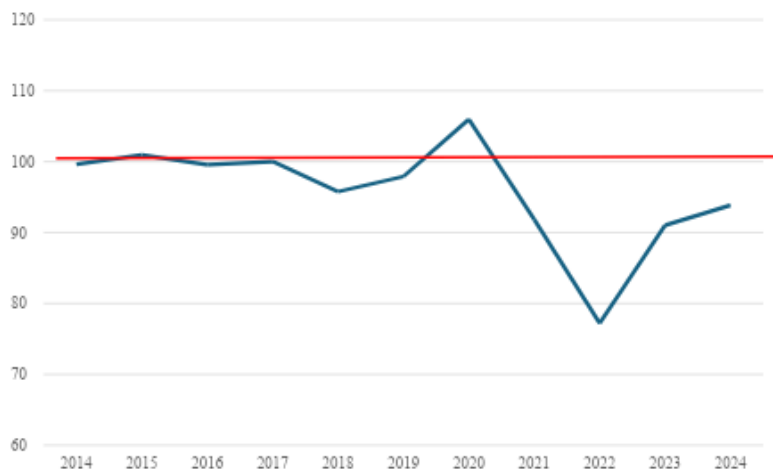
A partir de 2020, el patrón cambia y se produce un descenso abrupto de los ingresos, seguido de una caída más lenta de los egresos.

El desajuste entre ambas series genera un aumento transitorio del indicador de movilidad y, posteriormente, un descenso sostenido entre 2021 y 2022, cuando los egresos dejan de equilibrar el volumen de ingresos totales.

La Figura 3 representa la razón de egresos por cada 100 ingresos. Hasta 2019 el indicador se mantiene próximo al equilibrio (entre 98 y 101 egresos por cada 100 ingresos), mientras que a partir de 2020 muestra una fuerte oscilación. En 2022 alcanza su punto más bajo (77 egresos por cada 100 ingresos), lo que evidencia una reducción significativa de la movilidad penitenciaria global. En los años siguientes el indicador se recupera parcialmente, aunque sin retornar a los niveles de estabilidad observados en el período previo.

La inflexión observada a partir de 2020 coincide con el periodo posterior a la pandemia y marca un punto de inflexión en el comportamiento del sistema penitenciario chileno. El hecho de que el flujo de egresos no se haya recuperado plenamente desde entonces puede haber incidido en el aumento exponencial de la población privada de libertad en los últimos años, sugiriendo que el sistema no ha retomado su capacidad de rotación interna ni de compensación entre ingresos y salidas, lo que contribuye a la expansión sostenida del stock penitenciario.

Figura 3. Egresos anuales por cada 100 ingresos penitenciarios, 2014–2024



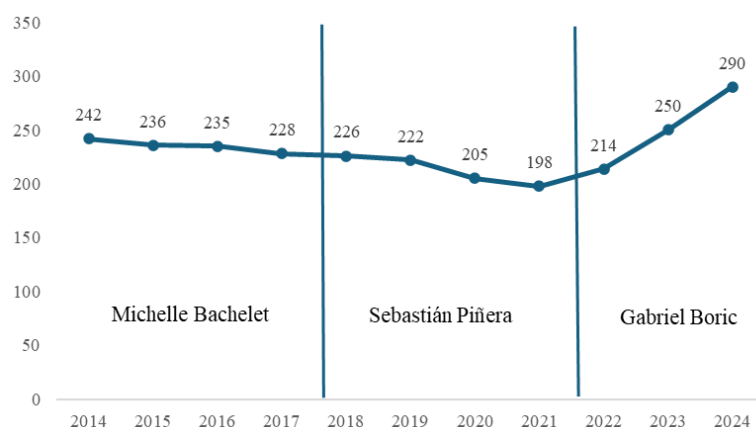
Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Comportamiento del Encarcelamiento por Periodos Presidenciales en Chile

Ahora bien, dado que los fenómenos de encarcelamiento intenso suelen referirse a problemas transversales del sistema es necesario comparar el gobierno de Gabriel Boric con los dos períodos presidenciales anteriores, para tener una mejor imagen de la evolución de este. Así, se observa un cambio en la tasa general de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes en Chile. Durante los gobiernos de Michelle Bachelet (2014-2017) y Sebastián Piñera (2018-2021), la tendencia fue descendente, pasando de 242 en 2014 a 226 en 2017 bajo Bachelet, y continuando a la baja durante la segunda administración de Piñera hasta alcanzar un mínimo de 198 en 2021. En contraste, bajo la administración de Boric (2022-2025) esta tendencia se revierte de forma pronunciada, con un aumento sostenido que eleva la tasa de 214 en 2022 a 250 en 2023 y finalmente a 290 en 2024 (Figura 4). Este incremento representa un alza del 35% en relación con el inicio de su

mandato, devolviendo a Chile a niveles de encarcelamiento comparables a los máximos registrados en la última década. El contraste entre estos tres períodos permite identificar un quiebre claro en la dinámica del encarcelamiento durante el gobierno de Boric respecto de las dos administraciones anteriores.

Figura 4. Evolución de la tasa general de encarcelamiento en Chile por período presidencial, 2014-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Para evaluar la evolución de la tasa de encarcelamiento en Chile bajo distintos gobiernos, se calculó la variación porcentual considerando la tasa registrada al inicio y al final de cada período presidencial, lo que permite comparar la velocidad de aumento o disminución de la tasa entre administraciones, desagregado por hombres, mujeres y total. Para ello, se comparó la tasa de encarcelamiento existente antes del inicio de cada mandato con la registrada al término de este, utilizando los datos disponibles correspondientes a diciembre de cada año. Por ejemplo, para el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006–2010)², se tomó como punto de partida la tasa de 2005 (año previo al cambio

² Se realiza el cálculo desde este periodo presidencial dado que el 2010 se alcanza la tasa histórica de encarcelamiento en Chile de 308 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes.

de mando) y como punto final la de 2009 (último año completo de su mandato). El cálculo aplicado fue:

$$((tasa\ final - tasa\ inicial) / tasa\ inicial) \times 100$$

Primera Comparación: Variación por Períodos Presidenciales Completos

Al observar la variación considerando los períodos presidenciales completos, se identifica que el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) registró un aumento total de 38,1% en la tasa de encarcelamiento, con una notable alza de 81,5% en la tasa femenina. En cambio, durante los mandatos siguientes se observaron descensos: Piñera en su primer período (2010-2014) mostró una disminución total de -14,0%, Bachelet en su segundo período (2014-2018) una baja de -12,0% y Piñera en su segundo período (2018-2022) una reducción de -13,2%. Sin embargo, bajo el gobierno de Gabriel Boric (2022-2024), pese a tratarse de un período aún en curso, se observa un aumento total de 46,5%, con un alza de 44,8% en hombres y 67,9% en mujeres, superando ampliamente los incrementos previos registrados en la serie histórica (Tabla 1).

Tabla 1. Variación porcentual de la tasa de encarcelamiento por período presidencial (inicio vs. fin del mandato)

Periodo presidencial	Gobierno	Var. Hombres	Var. Mujeres	Var. Total
2006-2010	Bachelet 1	34,8	81,5	38,1
2010-2014	Piñera 1	-13,4	-18,4	-14,0
2014-2018	Bachelet 2	-12,6	-5,0	-12,0
2018-2022	Piñera 2	-11,6	-26,3	-13,2
2022-2024	Boric	44,8	67,9	46,5

Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Segunda Comparación: Variación en Períodos Equivalentes de Dos Años

Para ajustar la comparación, se aplicó el mismo cálculo considerando solo los últimos dos años antes del final del primer mandato

de Bachelet (2008-2010) y los dos años del gobierno de Boric (2022-2024). Esta comparación se realizó considerando que 2010 corresponde al registro de la tasa histórica más alta de encarcelamiento en Chile, por lo que resultaba relevante analizar si ese máximo se alcanzó de manera acelerada en los últimos años del gobierno de Bachelet o si fue producto de un proceso acumulativo a lo largo del tiempo (Tabla 2). En este caso, Bachelet registró un aumento total de 10,0%, mientras que Boric muestra un incremento de 35,5%, lo que evidencia que, incluso al considerar un mismo tramo temporal, la intensidad del aumento bajo el gobierno actual es significativamente mayor.

Tabla 2. Variación porcentual de la tasa de encarcelamiento en períodos equivalentes de dos años

Años	Gobierno	Var. Hombres	Var. Mujeres	Var. Total
2008-2010	Bachelet 1	8,6	26,2	10,0
2022-2024	Boric	34,7	51,6	35,5

Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Tercera Comparación: Variación en Períodos Equivalentes de Tres Años

Finalmente, se consideró la comparación de los tres años previos al final del primer gobierno de Bachelet (2007–2010) y los tres primeros años del gobierno de Boric (2021-2024). Esta comparación se realizó nuevamente con el objetivo de contrastar los máximos históricos de encarcelamiento registrados en 2010 y 2024, pero ahora utilizando un período de tres años, lo que permite además partir desde la tasa que Boric recibió al inicio de su mandato. En este caso, Bachelet presentó un aumento total de 21,7%, mientras que Boric alcanza un incremento de 46,5%, manteniéndose como el período con la mayor aceleración en el crecimiento de la tasa de encarcelamiento en las últimas décadas (Tabla 3).

Tabla 3. Variación porcentual de la tasa de encarcelamiento en períodos equivalentes de tres años

Años	Gobierno	Var. Hombres	Var. Mujeres	Var. Total
2007-2010	Bachelet 1	19,1	55,9	21,7
2021-2024	Boric	44,8	67,9	46,5

Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

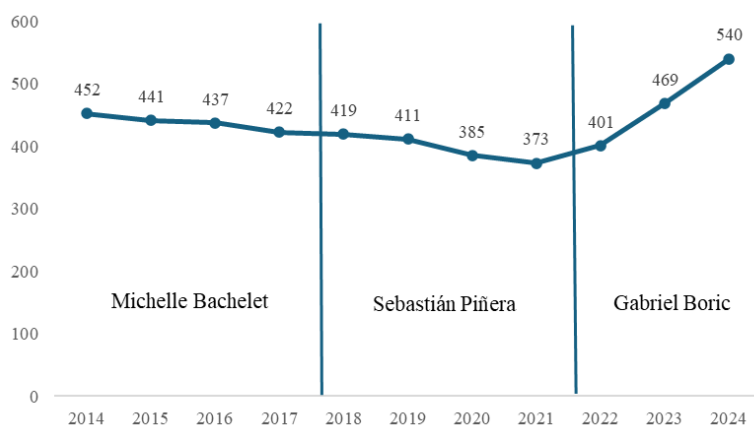
En conjunto, los resultados de estas tres comparaciones permiten identificar un patrón consistente: el gobierno de Gabriel Boric no solo presenta los mayores aumentos porcentuales en la tasa de encarcelamiento respecto de los gobiernos anteriores, sino que además exhibe una aceleración inédita en términos históricos. Incluso al ajustar los períodos para comparar de manera equivalente con los años previos a 2010 —momento en que se registró el máximo histórico previo— el gobierno actual mantiene las tasas de crecimiento más altas, reflejando que el retorno a cifras récord no ha sido producto de un proceso acumulativo de largo plazo, sino de un incremento rápido y concentrado en los últimos años.

Antecedentes que Indicarían que Estamos ante un Ciclo de Encarcelamiento Masivo

Como se expresó, gran parte de la literatura advierte que el encarcelamiento masivo se manifiesta, además de la acelerada tasa general de encarcelamiento, en la abrupta prisionización de ciertos colectivos específicos. En nuestro caso destacaremos aquellos donde mayor variabilidad se ha observado, a saber, encarcelamiento femenino, sujetos bajo prisión preventiva y extranjeros. Pero, además, hay otro orden de factores que consideramos relevantes, pero que dicen relación con limitaciones administrativo-judiciales, así destacamos la importancia en la contracción de las libertades condicionales concedidas y en el complejo escenario de la disponibilidad según diseño.

A.- Del análisis en torno a la variación de las tasas por sexo es factible identificar que la tasa de encarcelamiento masculina, bajo el segundo gobierno de Bachelet bajó de 452 a 422 por cada 100.000 habitantes, tendencia que se mantuvo durante la administración de Piñera, llegando a su punto más bajo en 2021 con 373. A partir del inicio del mandato de Gabriel Boric, esta trayectoria descendente se revierte de manera notoria: la tasa masculina aumenta a 401 en 2022, sube a 469 en 2023 y alcanza 540 en 2024 (Figura 5). Este incremento implica un alza de aproximadamente 35% en comparación con el año de inicio de su gobierno.

Figura 5. Evolución de la tasa de encarcelamiento masculina en Chile por período presidencial, 2014-2024

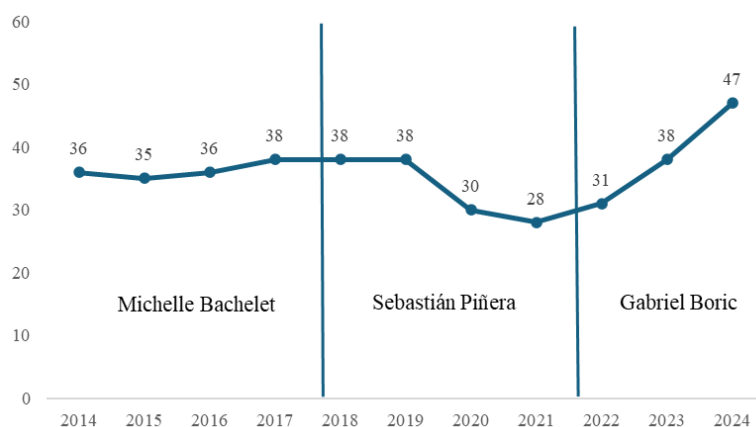


Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

La evolución de la tasa de encarcelamiento femenina presenta una dinámica distinta a la observada en la población masculina. Durante el segundo gobierno de Bachelet, la tasa femenina se mantuvo relativamente estable, pasando de 36 en 2014 a 38 por cada 100.000 mujeres en 2017. Bajo la administración de Piñera, se registró una baja progresiva, alcanzando un mínimo de 28 en el año 2021. Sin embargo, con el inicio del gobierno de Gabriel Boric, la tendencia cambia de forma

notoria: la tasa aumenta de 31 en 2022 a 38 en 2023 y sube significativamente a 47 en 2024 (Figura 6). Este incremento representa un alza cercana al 51% respecto al inicio del mandato, convirtiéndose en uno de los aumentos más marcados del período analizado. Este comportamiento destaca por su intensidad, considerando que la población penitenciaria femenina históricamente ha representado una proporción mucho menor dentro del sistema.

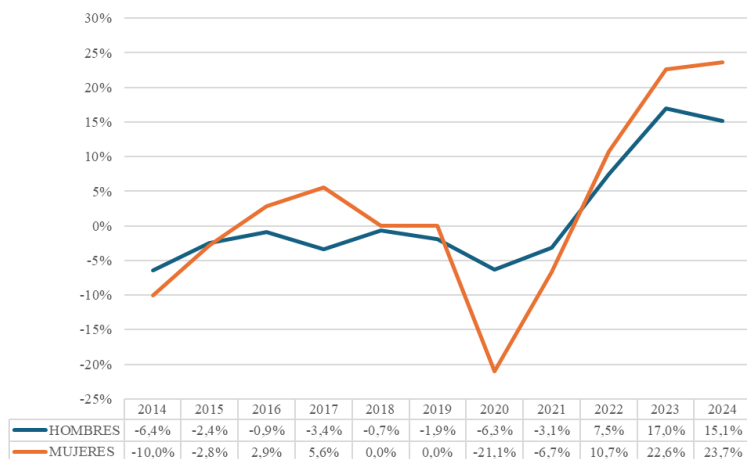
Figura 6. Evolución de la tasa de encarcelamiento femenina en Chile por período presidencial, 2014-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

La figura 7 muestra la variación anual de las tasas de encarcelamiento de hombres y mujeres en Chile entre 2014 y 2024, destacando diferencias relevantes en las dinámicas por sexo. Si bien la población masculina privada de libertad representa la mayoría del universo penitenciario, la tasa femenina ha mostrado en los últimos años un ritmo de aumento considerablemente más acelerado. En particular, durante el período del gobierno de Gabriel Boric (2022-2024) la tasa femenina experimentó incrementos de 22,6% en 2023 y 23,7% en 2024, superando consistentemente las variaciones anuales masculinas, que en los mismos años alcanzaron 17,0% y 15,1% respectivamente.

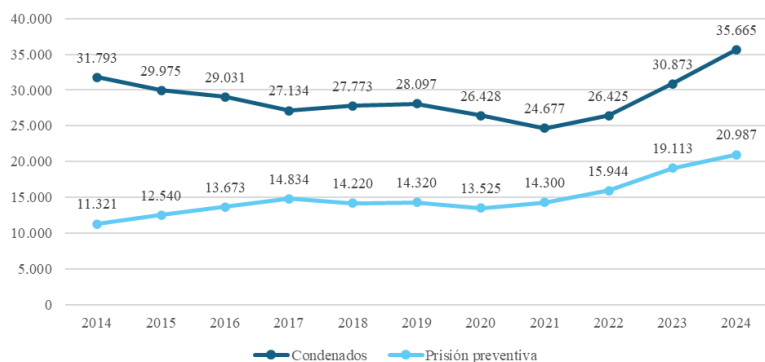
Figura 7. Variación anual de las tasas de encarcelamiento masculina y femenina en Chile, 2014-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

B.- Respecto a la población privada de libertad que se encuentra bajo medida de prisión preventiva. En términos generales, se observa que entre 2014 y 2019 tanto la población condenada como la población en prisión preventiva se mantuvieron estables, con leves descensos en los condenados y una estabilización en torno a 14 mil personas en prisión preventiva. A partir de 2020 se observa una inflexión ascendente en ambas series. En el conjunto de la última década, la población en prisión preventiva registra el mayor incremento acumulado (+85,4%), lo que evidencia su creciente peso dentro del total penitenciario. No obstante, hacia el final del período la brecha entre ambas categorías comienza a acortarse, impulsada por un aceleramiento en el aumento de los condenados, que particularmente en 2024 presentó una variación anual superior a la de la prisión preventiva (17% y 10%, respectivamente) (Figura 7). Este comportamiento sugiere una recomposición del sistema penal hacia un mayor crecimiento de las condenas efectivas, luego de varios años en que la expansión del encarcelamiento fue liderada por la prisión preventiva (Figura 8).

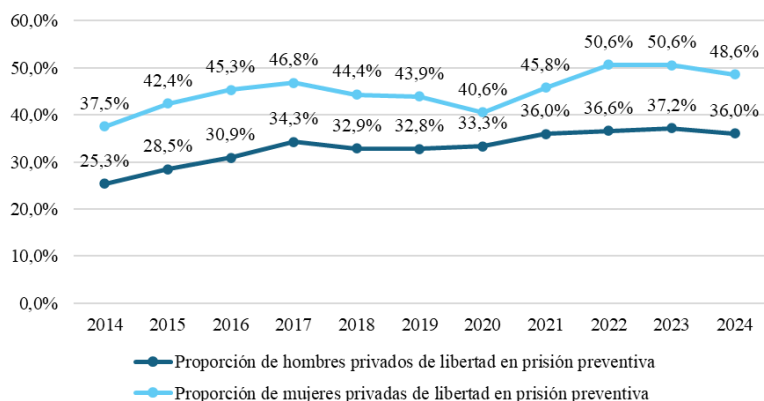
Figura 8. Evolución de la población condenada y en prisión preventiva, 2014–2024



Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos.

Ahora bien, al desagregar estas tendencias por género, la proporción de hombres en prisión preventiva se ha mantenido entre 25% y 36% del total de privados de libertad, con un leve aumento desde 2019, la proporción de mujeres es sistemáticamente más alta, superando el 50% entre 2022 y 2023 y cerrando 2024 con 48,6% (Figura 9). Esta diferencia sugiere que la prisión preventiva tiene un peso proporcionalmente mayor en la población femenina, lo que indica una aplicación más intensa de esta medida en mujeres procesadas en comparación con los hombres.

Figura 9. Proporción de hombres y mujeres privados de libertad en prisión preventiva, 2014–2024



Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos.

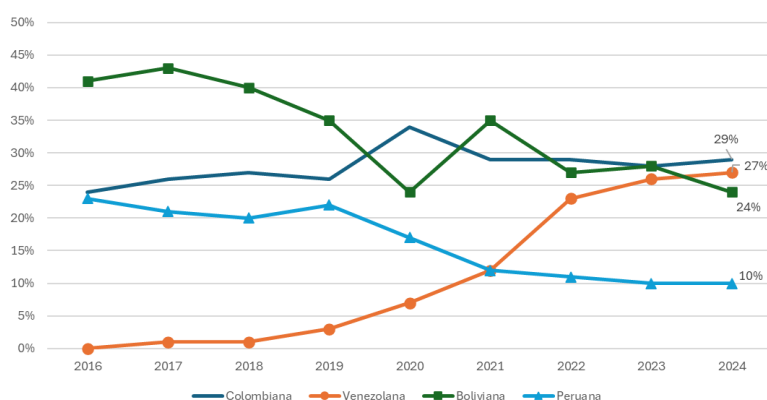
C.- Evolución población extranjera: Resulta relevante profundizar en la evaluación de la población extranjera privada de libertad en Chile, dado que en la última década se observa un aumento sostenido en términos absolutos y una transformación en la estructura por nacionalidad. Así, entre 2016 y 2024, el número total de personas extranjeras en prisión aumentó de 2.683 a 9.053, triplicando su magnitud y pasando de representar 6,3% a 15,5 % del total de personas privadas de libertad. A partir de 2021, las nacionalidades colombiana y venezolana concentran la mayor proporción, con 29% y 27% respectivamente en 2024, seguidas por la boliviana (24%) y la peruana (10%), evidenciando un notable desplazamiento del patrón de encarcelamiento.

Si se observa la tasa de privados de libertad extranjeros por cada 100 mil residentes extranjeros —calculada con base en las estimaciones del INE para el período 2018³–2023—, se aprecia un incremento pronunciado desde 225,2 en 2018 a 389,1 en 2023, lo que sugiere que el crecimiento del encarcelamiento extranjero no solo responde al aumento de la población migrante, sino también a una mayor proporción

3 Cálculo se realiza en base a la estimación de población del INE disponible desde 2018.

de personas extranjeras privadas de libertad respecto de su tamaño poblacional (Figura 10). Este fenómeno apunta a un proceso de sobre-representación penal de la población migrante, que se intensifica en los años recientes.

Figura 10. Evolución de la población extranjera privada de libertad por nacionalidad, 2016–2024

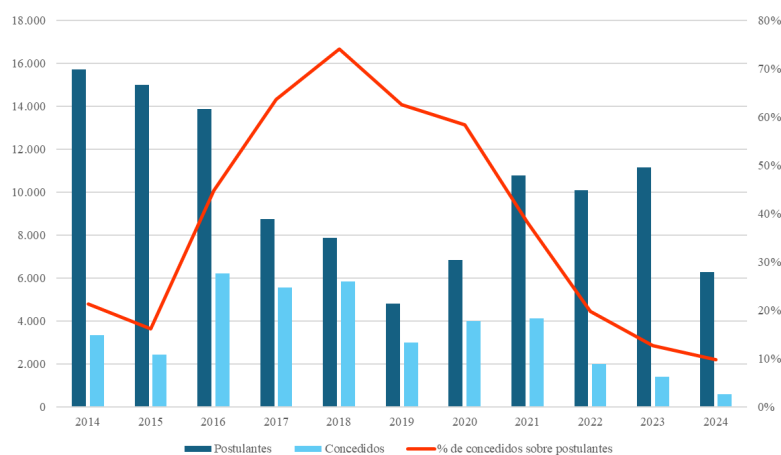


Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos.

D.- Evolución y contracción de la libertad condicional. Para profundizar en el fenómeno del encarcelamiento masivo en Chile, resulta relevante integrar una perspectiva centrada en los flujos de egreso, en particular, en la dinámica del otorgamiento de la libertad condicional. En este marco, se observa una marcada variabilidad en el proceso de otorgamiento de esta medida durante la última década. Entre 2014 y 2018 se observa una reducción sostenida de los postulantes, pero acompañada de un aumento progresivo en la proporción de beneficios concedidos, que alcanza su punto más alto en 2018, cuando el 74,1% de las solicitudes fueron aprobadas. Desde 2019 en adelante la tendencia se invierte, aumentando nuevamente las postulaciones y disminuyendo la proporción de concesiones hasta llegar a un 9,8 % en 2024, la cifra más baja del período (Figura 11). Esta contracción refleja un endurecimiento progresivo en la política de otorgamiento, que reduce

el número de personas beneficiadas pese al repunte de las solicitudes, lo que podría contribuir a explicar el aumento reciente de la población penitenciaria y la menor rotación en el flujo de egresos.

Figura 11. Evolución del proceso de otorgamiento de la libertad condicional, 2014–2024



Fuente: Elaboración propia en base a Compendios Estadísticos.

E.- Uso de capacidad según diseño. Otro factor para tener en consideración respecto de indicadores del encarcelamiento masivo es que las cárceles chilenas se encuentran en un 142,7% de su uso de capacidad⁴. Las regiones de Atacama, Valparaíso y el Maule presentan los números más críticos con 241,4%, 194% y 188,8% respectivamente. En términos de sexo, los hombres se encuentran en un 147% de uso de capacidad, mientras que las mujeres en un 108,1%. De igual manera, destaca la diferencia entre tipo de administración, ya que mientras las cárceles concesionadas se encuentran en un 110,3% de uso de capacidad, las cárceles tradicionales lo hacen en un 169,8%.

Al observar la evolución del porcentaje de uso de capacidad según diseño de establecimientos penitenciarios tradicionales y concesionados entre 2017 y 2024, considerando la población recluida bajo

⁴ Al 30 de junio de 2025.

régimen cerrado (24 horas), se identifica que los recintos tradicionales han operado con niveles críticos de sobreocupación, pasando de un 117% en 2017 a un 166% en 2024, lo que refleja un agravamiento sostenido del hacinamiento. En contraste, los recintos concesionados presentan una trayectoria menos pronunciada: un uso del 80% en 2017, cruzan la barrera del 100% recién en 2022, y alcanzan un 107% en 2024 (Figura 12). Esta diferencia evidencia una presión estructural mucho mayor sobre el subsistema tradicional, que concentra la mayor parte del aumento de la población penitenciaria en los últimos años.

Figura 12. Uso de capacidad de diseño en establecimientos penitenciarios tradicionales y concesionados en Chile, 2017-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de compendios estadísticos de Gendarmería de Chile.

Como se indicó, la forma en que Gendarmería define la sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario resulta disonante con los estándares internacionales y con la literatura especializada. Mientras el organismo nacional clasifica como “hacinamiento” solo aquellas situaciones en que la ocupación supera el 200% de la capacidad de diseño, Carranza (2012) plantea que dicho concepto debe aplicarse

desde una densidad superior al 120%, considerando que ya en ese nivel se comprometen condiciones básicas de habitabilidad. En este marco, el umbral del 200% fijado por Gendarmería no sólo resulta excesivamente alto, sino que invisibiliza una amplia franja de situaciones críticas, postergando la intervención institucional hasta niveles que, bajo parámetros internacionales, ya implican vulneraciones graves a los derechos humanos.

Además, esta forma de medición resulta poco coherente con el propio diseño contractual del modelo de cárceles concesionadas. En estos recintos, las bases de licitación establecen mecanismos explícitos de compensación por sobrepoblación cuando la ocupación supera el 120% de la capacidad de diseño. El contrato del Grupo 1⁵, por ejemplo, fija un sistema de pago adicional que se activa progresivamente según el exceso de población penal sobre ese umbral. De este modo, se reconoce que el sobreuso de la infraestructura genera impactos operativos que deben ser remunerados, precisamente porque deterioran el estándar de servicio pactado. Esta lógica contrasta con la definición institucional general, que solo considera el 200% como punto crítico, y sugiere una doble vara en la caracterización del fenómeno.

Este diseño contractual podría, además, contribuir a explicar por qué los recintos concesionados han mantenido en los últimos años niveles de ocupación más bajos que los establecimientos tradicionales. Mientras las cárceles tradicionales escalaron de un 117% de uso en 2017 a un 166% en 2024, las cárceles concesionadas permanecieron por debajo del 120% durante todo el período, superando la barrera del 100% recién en 2022 y alcanzando solo un 107% en 2024. Aunque esta diferencia puede responder a múltiples factores, no es descartable que el incentivo económico asociado al pago por sobrepoblación haya operado como mecanismo de autorregulación del sistema, al

5 Resolución 618 de 28 de marzo de 2002 del Ministerio de Obras Públicas. Publicado en el Diario Oficial el 15 de junio de 2022.

desincentivar el uso intensivo de esos recintos frente a otros que no suponen un costo adicional.

El informe de evaluación ex post elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) sobre el Centro Penitenciario de Rancagua⁶ en 2024 refuerza esta hipótesis (DIPRES, 2024). En él se advierte que el pago por sobrepoblación puede alterar significativamente la conveniencia financiera de operar mediante concesiones. Según los análisis de sensibilidad, mientras la sobreocupación se mantenga bajo el 7% de la población máxima, la concesión sigue siendo una alternativa costo-efectiva. No obstante, una vez superado ese umbral, el valor por dinero se vuelve negativo, encareciendo la operación para el Estado. Esta situación plantea que el sistema concesionado tiene incorporado un límite práctico a la sobrepoblación desde el que -superado cierto punto- se vuelve financieramente desventajoso. Paradójicamente, el control relativo de la sobreocupación en estos recintos podría explicarse entonces más por la lógica del gasto público que por una planificación penitenciaria integral.

Reflexiones y Conclusiones

Si bien no existe un concepto estándar sobre encarcelamiento masivo, para los efectos de la investigación lo comprendemos de un modo más complejo que la disposición de espacios físicos en recintos carcelarios. Entonces lo entenderíamos como “el proceso de aumento sostenido, desproporcionado y estructural de la población penitenciaria, afectando la capacidad operacional del sistema y deteriorando las condiciones de la población encarcelada. Sus causas son múltiples, pero usualmente están asociadas al endurecimiento de la política criminal en un contexto y tiempo determinado”.

6 Forma parte del grupo 1 de concesión, cuya etapa de explotación tiene fecha de expiración en enero de 2026.

Por lo mismo, se relaciona con un proceso general de aumento de rigurosidad del sistema penal, más que de episodios de alto encarcelamiento. Así, con independencia de los cambios de aumento o disminución de la criminalidad, el encarcelamiento masivo debe observarse en el plano de las deficiencias del Estado en el manejo de su política criminal general y de su política penitenciaria en particular.

Dada la conceptualización anterior, lo preceptuado por la literatura internacional más los antecedentes de la realidad chilena, muchos de los supuestos del encarcelamiento masivo parecieran estar presentes en la realidad penitenciaria nacional. Si bien esta problemática se arrastra en históricas altas tasas de encarcelamiento, su expresión más notable se ha dado entre los años 2022-2024, llegando el año 2024 a 290 presos cada 100 mil habitantes, una de las más altas en la historia nacional. Esto no solo se ha expresado en volumen sino también en la velocidad de aceleración del encarcelamiento, así para el período 2022-2024 la variación porcentual fue de 35,5% muy superior a la registrada para el peak histórico del 2010. Pero además hay otros elementos que la literatura ha indicado como propios de un proceso de encarcelamiento masivo, por ejemplo, el uso intensivo de la prisión preventiva, fenómeno que en Chile se observa para el periodo indicado con un aumento de un 38,7%. Situación similar se observa en la situación de las mujeres privadas de libertad con un aumento para el periodo indicado de un 66,9%. A lo anterior debemos agregar los problemas de hacinamiento, asunto que es relevado por la literatura, y que en Chile se expresa en un 142% de la capacidad actualmente instalada.

Además, es relevante indicar un factor local expresado en la notable contracción del beneficio de la libertad condicional. Esta contracción refleja un endurecimiento progresivo en la política de otorgamiento que ha reducido el número de personas beneficiadas — pese al repunte de las solicitudes— lo que podría contribuir a explicar el aumento reciente de la población penitenciaria y la menor rotación en el flujo de egresos.

En síntesis, existen muchas manifestaciones del encarcelamiento masivo están presentes en el sistema penal chileno, configurándose como un problema estructural. Esto ha provocado una serie de externalidades negativas, deteriorando las condiciones de los privados de libertad e impidiendo los objetivos de resocialización del sistema penal. La suma de todos ellos se inserta en el endurecimiento constante de la política criminal chilena.

Si bien estimamos que Chile ha entrado a un ciclo de encarcelamiento masivo queda para la agenda de investigación una serie de elementos por dilucidar, en especial los factores que han influido en este aumento vertiginoso. Ciertamente hay algunos que tangencialmente hemos tocado en este trabajo, por ejemplo, la contracción del beneficio de libertades condicionales, pero es necesario revisar otros de nivel normativo-administrativo, por ejemplo, el aumento de tipos penales, la cuantía de las sanciones o los cambios en los requisitos para la expulsión de condenados extranjeros. Otras hipótesis giran en torno a cambios en las prácticas judiciales y del ministerio público, por ejemplo, requisitos para la concesión de prisión preventiva, libertades condicionales o la restricción de los procedimientos abreviados. Ciertamente todas y cada una de estas causas pueden operar de forma independiente o ser convergentes, pero que deberán ser tratadas en futuros trabajos de investigación.

Finalmente, para el debate político-criminal cobra mucha relevancia que el ciclo de encarcelamiento masivo se haya expresado, hasta ahora, con más fuerza durante la administración de Gabriel Boric. Debido a que se trata de un gobierno denominado progresista, el cierre de su gestión con la mayor tasa de encarcelamiento registrada en la historia nacional debería motivar a una profunda reflexión sobre lo que el progresismo entiende por política-criminal. Las razones para explicar este estado de cosas ciertamente exceden este trabajo, pero desde ya queda claro que el supuesto “progresismo penal” simplemente ha quedado atenazado en una política-criminal de mano dura, protagonizada por la narrativa del alza del crimen, en especial del crimen organizado.

Así, esta administración no ha podido armonizar un necesario proceso de actualización de las herramientas de seguridad pública mediante el Ministerio de Seguridad Pública (2025) o la Política Nacional contra el Crimen Organizado (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022), con políticas públicas que puedan amortiguar los efectos del encarcelamiento masivo. No obstante, siendo justos, es observable que varias de las condiciones para la aceleración del encarcelamiento en Chile para el período 2022-2025 se habrían incubado desde antes de que asumiera Gabriel Boric. Es decir, en principio no todo el encarcelamiento masivo puede ser atribuible a políticas promovidas durante dicha administración. No obstante, al final del día, tal como lo dice Dye (1975), las políticas públicas son tanto todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer. En nuestro caso, la omisión de una política penitenciaria racional, en los hechos es la renuncia para desarrollar la política criminal. Pero este es un tema que requiere mayor reflexión e investigación.

En síntesis, revertir el escenario actual de encarcelamiento masivo se ve extremadamente complejo. Todas las posibles soluciones (indultos, fortalecimiento de penas alternativas, disminuir las estancias en prisión, expulsión masiva de condenados extranjeros, entre otras) son extremadamente impopulares para la clase política. El populismo penal y el castigo irracional desatado, alimentado de modo transversal durante estos años de lucha electoral, ha puesto en un camino sin salida a los propios tomadores de decisiones. Abogar por un modelo racional, moderado y propio de un Estado de Derecho, hoy se ha hecho difícil, pero más necesario que nunca.

Agradecimientos

Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile / FONDECYT Inicio /11241238

Referencias

- Addison, H. A., Richmond, T. S., Ghose, T. y Jacoby, S. F. (2025). The lasting impact of incarceration: A qualitative thematic analysis of mental health in formerly incarcerated Black men. *Social Science & Medicine*, 380. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2025.118244>
- Antillano, A. (2015). Cuando los presos mandan: control informal dentro de la cárcel venezolana. *Espacio Abierto*, 24(4), 16-39.
- Ariza, J. y Torres, M. (2019). Assessing overcrowding: legal standards and judicial perspectives on prison space. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 227-258.
- Ariza, J. y Torres, M. (2020). Estudio preliminar. Prisiones y jueves: La Constitución y la prisión en la era del encarcelamiento masivo. En J. Simon (Ed.), *Encarcelamiento masivo: derecho, raza y castigo* (pp. 13-77). Siglo del Hombre Editores.
- Arriagada, I., Fariás, J. y Walker, A. (2021). Evolución de la Población Penal en Chile desde 1991 a 2007: Aproximación empírica a los efectos de la reforma procesal penal. *Polít. Crim*, 16(31), 62-82. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992021000100062>
- Bergman, M. y Fondevila, G. (2021). *Prisons and Crime in Latin America*. Cambridge University Press.
- Bergmann, A. y Gude, R. (2021). Set up to fail: The politics, mechanisms, and effects of mass incarceration. *Latin American Law Review*, 7, 43-59. <https://doi.org/10.29263/lar07.2021.03>
- Blumstein, A. y Beck, A. (1999). Population growth in U. S. Prisons, 1980-1996. *Crime and Justice*, 26, 17-61.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?. *Anuario De Derechos Humanos*, 8, 31-66.
- Clear, T. (2007). *Imprisoning communities: How mass incarceration makes disadvantaged neighborhoods worse*. Oxford University Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Informe Mujeres privadas de libertad en las Américas* (Documento OEA/Ser.L/V/II Doc. 91/23). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2013). *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles: Guía complementaria*. [icrc-002-4083.pdf](https://www.icrc.org/002-4083.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Opinión Consultiva OC-29/22*. <https://share.google/Z6THJj1G8X3MhmlqC>
- Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.
- Cuneo, S. (2019). The inmate as victim of the rise in the incarceration rate and the perception of insecurity in western society: particular analysis of the Chilean case. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 5(1), 93-114.
- Dal Santo, L. (2023). Mass incarceration in times of economic growth and inclusion? Three steps to understand contemporary imprisonment in Brazil. *Theoretical Criminology*, 27(3), 1-22. <https://doi.org/10.1177/13624806231169727>
- Díez-Ripollés, J. (2011). La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13-12, 12:1-12:36.
- Dirección de Presupuestos. (2024). *Comparador Público-Privado para el Centro Penitenciario de Rancagua*. Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding Public Policy*. Prentice - Hall.
- Fair, H. y Walmsley, R. (2022). *World Female Imprisonment List* (5.ª ed.). Institute for Crime & Justice Policy Research.
- Fassin, D. (2018). *Castigar*. Adriana Hidalgo Editora.
- Foster, H. y Hagan, J. (2015). *Mass imprisonment and its consequences*. In J. D. Wright (Ed.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2nd ed., pp. 696-701). Elsevier.

- Frost, N. A. y Clear, T. R. (2016).** Theories of mass incarceration. En J. Wooldredge y P. Smith (Eds.), *The Oxford handbook of prisons and imprisonment* (pp. 104-122). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199948154.013.5>
- Fundación Red de Acción Carcelaria. (2025).** *Cárcel y seguridad: Claves para un debate informado*. Fundación Red de Acción Carcelaria.
- Garland, D. (2001).** *La cultura del control*. Editorial Gedisa S.A.
- Gendarmería de Chile. (2013).** *Resolución Exenta N° 2430: Aprueba definición de hacinamiento en establecimientos penitenciarios*. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/20130320-RES_2430.pdf
- Gendarmería de Chile. (s.f.).** *Reportes Estadísticos Mensuales*. https://www.gendarmeria.gob.cl/rep_est_mes.html
- Gottschalk, M. (2011).** The past, present, and future of mass incarceration in the United States. *Criminology & Public Policy*, 10, 483-504. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2011.00755.x>
- Jorquera, C. (2023).** *Políticas carcelarias, reinserción social y prisión preventiva: Panorama de la situación en la región*. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://share.google/zP21Oe5QeIWimNy8G>
- Krauth, S. (2018).** *La prisión preventiva en el Ecuador*. Defensoría Pública del Ecuador. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/2248/1/17.%20Prisio%CC%81n%20Preventiva%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- Lappi-Seppälä, T. (2007).** Penal policy in Scandinavia. *Crime and Justice: A Review of Research*, 36(1), 217-295. <https://doi.org/10.1086/592812>
- Liu, Y. E., Mabene, Y., Camelo, S., Rueda, Z. V., Pelissari, D. M., Johansen, F. D. C., Huaman, M. A., Avalos-Cruz, T., Alarcón, V. A., Ladutke, L. M., Bergman, M., Cohen, T., Goldhaber-Fiebert, J. D., Croda, J. y Andrews, J. R. (2024).** *Mass incarceration as a driver of the tuberculosis epidemic in Latin America and projected effects of policy alternatives: A mathematical modelling study*. *The Lancet Public Health*, 9(11), 841-851. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00192-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00192-0)
- Ministerio de Seguridad Pública. (2025).** *Política Nacional de Seguridad Pública 2025-2031*. Gobierno de Chile. <https://share.google/l46ILiZYUdPMEZ5a>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022).** *Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027*. Gobierno de Chile. <https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/>
- O'Brien, T. L. (2020).** Racing justice: Mass incarceration and perceptions of courts. *Social Science Research*, 90. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2020.102443>
- Ochoa-Rodríguez, G., Tamariz-Eguiguren, M. y Palacios-Mino, V. (2024).** Social rehabilitation system: towards model that promotes reintegration. *DICERE Revista de Derecho Estudios Internacionales*, 1(2), 150-171.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014).** *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*. Naciones Unidas. <https://share.google/BDQJR3jRuKrEgrvv2>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025).** *Global prison population and trends. A focus on rehabilitative environments*. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/prison/Prison_brief_2025.pdf
- Parker, C. M. y Weegels, J. (2023).** Carceral citizenship in Latin America and the Caribbean: Exclusion and belonging in the new mass carceral zone. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 116, 69-85. <https://doi.org/10.32992/erlacs.11034>
- Pozo Cuevas, F., Navarro Ardoy, L., López Menchón, A. y Caro Cabrera, M. J. (2013).** *Introducción al análisis de datos cuantitativos en criminología*. Tecnos.
- Salinero, S. (2012).** ¿Por qué aumenta la población penal en Chile?: Un estudio criminológico longitudinal. *Ius et Praxis*, 18(1),

- 113-150. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122012000100005>
- Sanhueza, G., Zúñiga, L. y Candia-Cid, J. (2025).** Salud mental y absentismo laboral en funcionarios penitenciarios chilenos. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 27(2), 51-59. <https://doi.org/10.18176/resp.00106>
- Simon, J. (2007).** *Gobernar a través del delito*. Editorial Gedisa S.A.
- Simon, J. (2014).** *Mass Incarceration in Trial*. The New Press.
- Sozzo, M. (2022).** Prisons, inmates and governance in Latin America: An introduction. In M. Sozzo (Ed.), *Prisons, inmates and governance in Latin America* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-98602-5_1
- Tonry, M. (2007).** Determinants of Penal Policies. *Crime and Justice*, 36(1), 1-48. <https://doi.org/10.1086/518582>
- Tonry, M. (2024).** Why mass incarceration is uniquely American. En M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research* (Vol. 53, pp. 347-374). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1086/731985>
- Wacquant, L. (2000).** *Las cárceles de la miseria*. Ediciones Manantial SRL.
- Wacquant, L. (2009).** *Castigar a los pobres*. Editorial Gedisa S.A.
- Western, B. (2007).** Mass Imprisonment and Economic Inequality. *Social Research: An International Quarterly* 74(2), 509-532. <https://dx.doi.org/10.1353/sor.2007.0011>
- Wilenmann, J., Larroulet, P. y Arriagada, I. (2024).** La caída del encarcelamiento en Chile: Un estudio sobre el comportamiento del sistema penal chileno y su impacto en la población penal. *Política Criminal*, 19(37), 354-385.
- Woods, C. S. (2016).** Confrontando la superpoblación carcelaria en América Latina: análisis comparativo de los precursores necesarios para reformar. *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 22(3), 617-648.
- Zimring, F. E. (2001).** Imprisonment Rates and the New Politics of Criminal Punishment. *Punishment & Society*, 3(1), 161-166.
- Zimring, F. E. (2006).** *The great American crime decline*. Oxford University Press.
- Zimring, F.E. y Hawkins, G. (1991).** *The scale of imprisonment*. University of Chicago Press.
- Zorro, A. (2023).** *Neoliberalism vs. bureaucracy: Evidence from mass-incarceration in Colombia*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4494325>

La gestión del cambio en los sistemas administrativos informáticos a través de la construcción del problema público (2015-2019): la carretilla de papeles en la Provincia de Buenos Aires

Ricardo Sebastián Piana

Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
rspiana@jursoc.unlp.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

Resumen

Durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019) en la Provincia de Buenos Aires, se gestionó un cambio en los procesos administrativos. La construcción del problema público resultó clave para legitimar las transformaciones impulsadas. A través de un análisis de los discursos oficiales y leyes que dramatizaron la burocracia, la opacidad estatal y la desconexión estatal con los ciudadanos, se evidencia cómo el debate buscó desarticular la resistencia de la tecnocracia local. Las tecnologías fueron representadas como soluciones deseables, relegando a los opositores al cambio como símbolos de un pasado obsoleto. A diferencia de anteriores proyectos de reforma administrativa, donde la justificación era económica, se destaca un argumento industrial: priorizar la mejora y velocidad de los procesos, más allá del ahorro y la innovación. Este enfoque marcó una nueva narrativa en la construcción del problema público de la obsolescencia tecnológica y administrativa al que la modernización abordaría, lo cual que fue instrumental para gestionar el cambio.

Palabras clave: administración pública subnacional, modernización, problemas públicos, tecnocracia, tecnologías.



Fecha recepción: 05-01-2025

Fecha aceptación: 31-07-2025

Change management in administrative information systems through the construction of the public problem (2015-2019): the wheelbarrow of papers in the Province of Buenos Aires

Abstract

During María Eugenia Vidal's governorship (2015–2019) in the Province of Buenos Aires, administrative processes were reformed. The construction of the public problem proved essential to legitimizing the transformations undertaken.

Through an analysis of official speeches and laws that dramatized bureaucracy, state opacity, and the State disconnect with citizens, it becomes evident how the debate sought to dismantle resistance from the local technocracy. Technologies were portrayed as desirable solutions, relegating opponents of change to symbols of an obsolete past. Unlike previous administrative reform projects, where the justification was economic, this initiative emphasized an industrial argument: prioritizing process improvement and speed over cost-saving and innovation. This approach established a new narrative in constructing the public problem *of technological and administrative obsolescence, which modernization would address, a strategy instrumental* in managing the change.

Keywords: subnational public administration, modernization, public problems, technocracy, technologies.

Cómo citar este artículo

Piana, R.S. (2025). La gestión del cambio en los sistemas administrativos informáticos a través de la construcción del problema público (2015-2019): la carretilla de papeles en la Provincia de Buenos Aires. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 326-357. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77332>

La creciente tecnologización informática de las administraciones públicas es parte de una construcción, de vieja data, que incluye aspectos discursivos, normativos e institucionales (Piana, 2025). Desde hace más de cincuenta años, las tecnologías han ocupado un lugar central en todos los discursos sobre la necesidad de la reforma de las burocracias: la justificación-necesidad de la reforma administrativa ha estado tradicionalmente centrada en la posibilidad de la automatización de procesos, la transparencia, la posibilidad de creación de redes y la decisión basada en evidencias mientras que, por otro lado, las burocracias públicas son identificadas (valorativa, no descriptivamente) con lo impersonal, las jerarquías y los procedimientos, características que habrían perdido ya su valor en un mundo que necesita ser más flexible, descentralizado y emprendedor (Barzelay, 2001; Osborne y Gabler, 1994; Peters, 1993)¹.

En materia de reformas de las administraciones públicas, la creciente presión por introducir proyectos con utilización intensiva de herramientas informáticas a los diversos procesos intra e interadministrativos, como los de expedientes, compras, administración financiera o de personal, estuvo principalmente liderada por una red de expertos tecnocráticos, de diversas profesiones, pero que comparten la subordinación de los fines a los medios “objetivos” de la ciencia (Valencia, 1995). La provincia de Buenos Aires no ha permanecido al margen de este proceso. Como la provincia más poblada de Argentina, la mayor contribuyente al Producto Bruto Interno y la segunda en extensión territorial, desempeña un papel central en los aspectos políticos e institucionales del país. Aunque las dimensiones políticas, económicas y sociales han sido ampliamente estudiadas desde diversas perspectivas (Kessler, 2015; Rodrigo, 2018; Rotman y Varetto, 2015), frecuentemente en función de su interdependencia con la realidad del Estado nacional (Ollier, 2010; Ortiz de Rozas, 2016; Pagni, 2023; Rodrigo,

1 Otras referencias críticas a esta posición pueden encontrarse en du Gay (2003, 2012).

2018; Rodríguez y Petitti, 2017), persiste un vacío significativo en los estudios sobre su sistema administrativo (Adamini, 2014; Camou y Mateo., 2007; Cao, 2021; Gil García, 2017; Pagani et al., 2012; Pagani y Pau, 2014; Pereyra, 2018; Piana, 2012) en gran parte por el retraso habido en sus modelos de gestión informáticos hasta el inicio del período de gobierno que aquí se estudia (Badía y Saudino, 2019; Fiscante, 2018; Piana, 2024; Schweinheim, 2018).

Desde el comienzo de este siglo, en la Provincia de Buenos Aires la decisión sobre el modelo de modernización de la gestión recaía en un grupo de expertos/as gubernamentales, quedando los altos cargos de la política ajenos a ese debate (Pagani y Arce, 2017; Piana, 2012, 2017)². Como todo pensamiento tecnocrático -fenómeno que no es novedoso-, existía una determinada concepción de la relación saber-poder por la cual la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos debía quedar al mando de ciertos cuadros científicos y técnicos cuyo criterio de decisión disciplinar era el central (Meynaud, 1968).

La gestión en la provincia de Buenos Aires, desde 1987 hasta 2015, estuvo liderada en forma ininterrumpida por el partido justicialista y aunque no estuvo exenta de conflictos ideológicos y de liderazgo dentro del peronismo, sus gobernadores supieron conseguir apoyos del gobierno nacional y de su propia Legislatura (Kessler, 2015; Mustapic, 2002; Pagni, 2023).

Pese a una gran variedad de proyectos en materia administrativa que se dieron en la Provincia desde el año 2000, en muchos casos innovadores y pioneros en el país, su consolidación no fue posible. Podemos mencionar el escalamiento, a nivel provincial, del sistema

2 En 2003, como parte de una reforma basada en la Nueva Gestión Pública (Randazzo, 2004), la Provincia de Buenos Aires creó por Decreto N° 540/03 el cuerpo de Agentes de Modernización, con el objetivo de impulsar herramientas de mejora en la gestión estatal. En 2009, este fue reemplazado por los Expertos en Gestión Pública (Decreto N° 2133/09), especializados en asistir técnicamente a los organismos provinciales para la toma de decisiones y la mejora continua (Amorebieta y Vera, 2012; Galinelli y Migliore, 2015).

de reforma de la administración de los recursos financieros y reales (RAFAM), que se aplica en el ámbito municipal desde los inicios del 2000. Otros ejemplos de proyectos truchos fueron el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico de 2002 o la propuesta del Plan Rector de Modernización que Florencio Randazzo impulsó en 2003 (Piana, 2012). También se encuentra el Plan Trienal de la Gestión Pública de Claudia Bernazza de 2004 (Pagani et al., 2012), las etapas iniciales de la modernización del Registro de las Personas (Piana y Lares, 2023), el casi inoperante Consejo Provincial de la Sociedad de la Información de 2008 (Piana y Solano, 2016), el proyecto de Regionalización de la Provincia de Santiago Montoya, y el Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SiAPe), cuya aplicación para 2019 aún no abarcaba todas las jurisdicciones.

Es necesario reconocer que la gestión de los gobernadores Felipe Solá (2001-2007) como la de Daniel Scioli (2007-2015) hicieron avances en materia de modernización de procesos transversales, como la aprobación de las nuevas Leyes de Compras, Ley N° 13.981, de Administración Financiera, Ley N° 13.757 o de adhesión a la ley de firma digital de Nación, Ley N° 13.666. Los proyectos informáticos necesarios para dar sustento a estos procesos no fueron desarrollados. Algunas explicaciones ponen de manifiesto que la resistencia al cambio fue una barrera infranqueable para la implementación de los sistemas necesarios (Fiscante y Piana, 2018; Pagani y Arce, 2017; Piana, 2012; Schweinheim, 2018).

Las pautas centrales para la selección de problemas, prioridades y soluciones variaron según el grupo tecnocrático que estaba a cargo en un momento dado, con cada uno maximizando su propia regla de selección (Centeno, 1997). Por ejemplo, las áreas económicas se enfocaban en la eficiencia, las áreas de informática en la actualización tecnológica y las redes de expertos en la adherencia a buenas prácticas de gestión pública. No obstante, a pesar de estas diferencias en

los criterios de selección, todos los grupos compartían la característica de no dramatizar, contar ni argumentar sus decisiones ante el público (Best, 2018; Gusfield, 2014). A partir de la confluencia de la alianza Cambiamos con Mauricio Macri en la Presidencia de la Nación, Horacio Rodríguez Larreta en la Ciudad de Buenos Aires y María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia de Buenos Aires (2015-2019) se va a dar una nueva oleada modernizadora en la administración pública bonaerense³. Pero a diferencia de las anteriores, buscó -y logró- imponer sistemas informáticos transversales de gestión administrativa de grandes volúmenes transaccionales: el sistema de expediente electrónico⁴, el sistema de compras públicas⁵ y el sistema integral de gestión financiera⁶ (Badía y Saudino, 2019, Piana, 2022). A diferencia de las experiencias anteriores, fueron una réplica de los sistemas ya implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un claro proceso de isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 1999).

Resulta evidente que el proceso de gestión del cambio durante la gobernación de Vidal tuvo algunas características especiales que imprimieron, esta vez, resultados distintos. Es en ese contexto en que resulta relevante identificar cómo algunos actores pusieron en valor y configuraron la obsolescencia tecnológica y administrativa en un asunto público central. Por ello en este estudio buscaremos reconstruir cómo fue el proceso de cambio mediante la creación de la problematización-necesidad de tecnologización informática de la administración pública bonaerense en un problema público⁷ y nos preguntaremos cómo pasó de ser un problema “propiedad” de la tecnocracia a un problema público

3 Este cambio de signo político implicó enormes desafíos de gobernabilidad habida cuenta del desplazamiento del partido justicialista, luego de casi tres décadas en la gobernación.

4 Denominado por sus siglas SADE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y GDEBA en Provincia.

5 Denominado por sus siglas BAC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y PBAC en Provincia.

6 SIGAF en Ciudad, también trasladado como SIGAF en Provincia.

7 Las categorías se usan como herramientas hermenéuticas aun cuando las teorías de las que deriven puedan tener contradicciones entre sí.

capaz de enrolar a empleados públicos, generalmente contrarios a los grandes cambios.

Para este trabajo, se utilizan postulados de la sociología de los problemas públicos y de la sociología pragmática sobre el proceso de la construcción del interés (Barthe et al., 2017). en un problema público (Cefai, 2017a, 2017b; Gusfield, 2014; Spector y Kitsuse, 2001) a partir de la identificación del discursos oficiales en espacios políticamente relevantes, como lo es la legislatura y lo que fundamentan ciertas normas relevantes en materia de modernización, que fueron capaces de lograr cambios en un entorno complejo⁸. No será parte del trabajo cómo ese proceso logró la movilización ni la creación de un público (aspecto relevante para el marco teórico seleccionado) sino sólo el proceso de construcción del problema. Nos centraremos sólo en la política, priorizando el análisis en los discursos normativos y legislativos de asunción y de inicio de sesiones legislativas de la entonces gobernadora. Si bien los discursos oficiales del ejecutivo en la legislatura, sean tanto orales como escritos a través de los proyectos presentados carecen de espontaneidad, tienen alta capacidad de movilización. En efecto, tanto la norma como la oratoria legislativa posiciona a los políticos como reclamadores privilegiados al traer a la esfera de lo público el problema-solución, o proceso de publicización como también ha sido llamado desde un constructivismo contextual (Best, 2018) En definitiva, a diferencia de algunas posiciones más subjetivas que sólo ponen el acento en los reclamos y percepciones de los problemas, aquí también daremos cuenta de algunas notas institucionales y contextuales que permitieron que ese reclamo sea legitimado.

8 Mientras que el clásico análisis de Cobb et al. (1976) presenta la construcción de la agenda como un proceso estructurado con tres modelos (iniciativa externa, movilización y modelo interno) que operan dentro de un sistema político establecido, la perspectiva teórica que aquí se sigue, basada en Cefai (2017a, 2017b), propone un enfoque diferente: el público y el problema emergen simultáneamente de una “vivencia” compartida en una “arena pública” dinámica, un espacio que integra la lógica del mercado, el campo de poder y la deliberación, ofreciendo una visión más fluida y menos jerárquica de cómo los asuntos se problematizan y captan la atención.

Creemos poder encontrar que, al típico modelo de racionalidad instrumental, propio del mundo tecnocrático, la construcción del discurso del gobierno de Vidal logró construir un argumento basado en valores públicos a partir de la socialización de los problemas y la repolitización de la solución.

Aspectos Teóricos de la Construcción del Problema Público y su Socialización

Ha señalado Centeno (1997) que una de las diferencias entre las decisiones técnicas y las políticas es que en estas últimas la fundamentación racional de las decisiones se asienta en resolver conflictos mientras que en las primeras en resolver problemas. Ahora bien, ¿cómo la política y la tecnocracia discuten sobre el poder de decidir?

Spector y Kitsuse (2001) refieren al término “problema social” como las actividades de individuos o grupos que hacen afirmaciones de agravios y reclamos con respecto a algunas condiciones putativas. Así, el surgimiento de un problema social depende de la organización de actividades que afirman la necesidad de erradicar, mejorar o cambiar alguna condición. El problema central de una teoría de los problemas sociales es, entonces, dar cuenta del surgimiento, naturaleza y mantenimiento de las actividades de formulación de reclamaciones y respuesta⁹.

No es constitutivo determinar si el problema es o no realmente objetivo, natural ni relevante sino sólo si es reputado como tal. En esta línea Gusfield (2014) señalaba que no todas las situaciones dolorosas ni las definiciones problemáticas lo son para todo tiempo ni lugar ni pueden determinarse factores acuciantes (objetivos) que generen una conciencia verdadera de que eso es un problema público. No todo

9 Para Topalov (1990) el problema social es una parcialización de los asuntos públicos y consecuentemente una despolitización de la cuestión social.

problema social es un problema público que llama a la acción pública ni tienen dependencias o agentes que trabajen en resolverlos.

Pero la sociología de los problemas públicos, que se pregunta por la problematización y transformación de la comunidad, no se centra sólo en los actores sino que reconoce su pertenencia a ciertas instituciones o dispositivos que tienen legitimidad o cuya profesión les da una autoridad en la temática¹⁰. Como dice Cefaï (2014) “estos diferentes actores son, de alguna manera, los “propietarios” de los problemas sociales, siempre pasibles de expropiación o desposesión de ese derecho a identificar, categorizar, normar, controlar, regular ciertas veces resolver los problemas sociales que tienen a su cargo” (p. 18) y añade el mismo sociólogo en otro trabajo “un problema público no sucede en el vacío, sino que está predefinido por precedentes. Encuentra sus marcas en una “cultura pública” en la que se sedimentaron respuestas a problematizaciones previas” (Cefaï, 2017a, p. 193). Estas son las ideas de definición, contextualización e historización.

Resulta natural que en este desarrollo teórico ponga el acento en los actores sociales que introducen los distintos problemas (operadores en Hilgartner y Bosk, 1988; reclamadores en Best, 2018), quienes son los que presentan socialmente los problemas. Muchas veces conforman una comunidad, a veces especializadas en un área temática y otras en una técnica de investigación o debate en varias arenas. Aun cuando tienen recursos limitados, son los primeros que sugieren una solución¹¹. Según Best (2018) no todos estos reclamadores (*claimsmakers*) compiten por instalar temas y soluciones porque hay culturas, como la norteamericana, donde la competencia (*marketplace of ideas*) se celebra mientras que en otros países es el Estado o el partido quien puede tener

10 No es este el lugar, pero esta definición busca zanjar cierta discusión entre los que señalan causas y condiciones objetivas o contextuales para la conceptualización de los problemas públicos frente a otras, más subjetivistas, que lo hacen depender exclusivamente de la definición de las personas. Para un estudio más detallado, remitimos a Woolgar y Pawluch (1985) y más recientemente a Paredes y Cáceres (2023).

11 Según Frigerio (1997), quienes hacen reclamos no solo visibilizan un problema social, sino que también lo definen, indicando sus causas y proponiendo posibles soluciones.

exclusividad; a su vez, de sociedad en sociedad varía el predominio de las categorías legitimadas para reclamar: desde la víctima, los activistas, los especialistas a los profesionales pasando por los grupos de presión, son cada una de ellas categorías que en un tiempo puede tener legitimidad para llamar la atención sobre cierto problema¹².

Además, la definición-creación de una situación problemática implica no sólo su caracterización por estos expertos y ámbitos institucionales sino también su publicización: la perturbación pudo haber estado siempre ahí pero en un momento dado sale de los ámbitos limitados del debate para dirigirse a terceros que toman esa preocupación y aquella pasa a ser un problema común que debe ser resuelto (juicio moral); por otro lado, esa socialización debe ser fácil de argumentar a través de imágenes visibles, comprensibles y cotidianas o situaciones vívidas o experienciales compartidas como así también la explicación de las soluciones, que llaman siempre a la acción. No hay un único procedimiento ni actor clave para hacer ese traspaso y traducción; desde el testimonio, la nota periodística, el informe, el debate parlamentario o el dictamen, todos ellos pueden ser vehiculizadores.

El público no es solo una acumulación de voluntades individuales, sino un hacer y sentir juntos. En este sentido y contra la racionalidad económica, la sociología de los problemas públicos necesita indagar en la experiencia, los relatos o mitos, los gustos y construcciones conceptuales de una comunidad política, así como también en los argumentos de los actores representativos que gozan de legitimidad para condensar y transmitir, esto es, representar las experiencias, relatos, gustos y conceptos de esa comunidad. De allí que la vivencia que se construye con sentidos compartidos abre un espacio para unir al público con la problematización. Pero como también enseña el pragmatismo

12 La redefinición de un problema público es un proceso que va más allá de las demandas de un grupo o las respuestas del Estado. Según Nardacchione (2018), esta actividad busca captar la atención de un público más amplio, lo que requiere la habilidad de categorizar el problema, apelar a ideales de bien común, usar argumentos normativos y construir una narrativa convincente sobre la situación que se critica.

francés¹³, esa vivencia no es puramente subjetiva porque debe mediar con su hábitat experiencial (Cefaï, 2017a).

Para Dewey (2004) el público forma un grupo lo suficientemente específico de intereses como para ser reconocido y nombrado, que se organiza y busca ser representado por actores (legisladores, ejecutivos, jueces, etc.) que son guardianes de sus costumbres a través de regulaciones hasta procurarse una organización política que se constituya como un Estado político. La situación problemática, cuyas consecuencias son percibidas como peligrosas para las personas y sus bienes, generan inquietud, cuestionamientos y discusión; ello, a su vez propicia la organización y representación, pero tal vez lo más importante: movilización para interpelar a los poderes públicos (Cefaï, 2017a). La creación de un nuevo público requiere, para Dewey, romper ciertas estructuras, entre las que las estatales son las que más obstaculizan el cambio.

Los problemas son relacionales porque se vinculan con otros problemas y, como señalan Hilgartner y Bosk (1988), ellos se dan en un sistema complejo pero útil para su formulación y diseminación, las “arenas públicas”, donde se discuten posiciones, preeminencias, correlaciones y soluciones. En efecto, como bien aclaran estos autores, en las arenas es donde evolucionan las definiciones de los problemas sociales, examinando el efecto de esas arenas tanto en la evolución de los problemas sociales como en los actores que hacen afirmaciones sobre ellos. Así, un problema social es una supuesta condición o situación que se etiqueta como problema en los ámbitos del discurso y la acción

13 Esta corriente de pensamiento, que tuvo sus representantes iniciales en Bruno Latour, Luc Boltanski y Laurent Thévenot, aunque tuvo una afinidad tardía con el pragmatismo americano, comparte un enfoque empírico y antidogmático, priorizando la descripción del cómo de las acciones y la comprensión de la verdad como una construcción práctica y situacional ligada a sus efectos, más que a una representación de una realidad externa preestablecida (Nardacchione, 2021). Si bien no forma una corriente homogénea comparten su pretensión de superar la oposición entre lo individual y lo colectivo (Corcuff, 2015). Así, en el marco de esta línea teórica que desarrollamos, se afirma que un público emerge cuando una colectividad se ve confrontada con una situación problemática o un disturbio, lo que impulsa un proceso de indagación y experimentación colectiva para definir, comprender y resolver dicho problema (Cefaï, 2017a, 2017b).

pública. Pero Hilgartner y Bosk (1988) en lugar de enfatizar las etapas del desarrollo de un problema social, se centran en la competencia: asumen que la atención pública es un recurso escaso, asignado a través de la competencia en un sistema de espacios públicos.

Así las cosas, no sólo es relevante cómo surge el problema público sino también cómo compite con otros en el marco de la capacidad de atender sólo algunos de los problemas. Aún cuando este desarrollo parece mercantilista, resulta esencial para poner en contexto la capacidad de los actores institucionales para instalar un tema: varios compiten por la atención y sólo algunos pasan a la agenda institucional¹⁴. Ahora bien, esa competencia para llegar al público, en el sentido más amplio dado por Dewey (2004), debe pasar por otras arenas más específicas: grupos de científicos, redes de expertos, magistrados, oficiales, banqueros, periodistas, legisladores, etc., cada uno dentro de su arena compiten por determinar el problema para poder ser instalado¹⁵. A pesar de las diferencias, comparten la necesidad de un principio de selección de los problemas, entre los cuales, el drama, la política, la novedad y la saturación parecen ser un elemento en común. En este sentido, decía Gusfield (2014) que, frente al problema, son múltiples las posibilidades de resolución, pero no son múltiples los actores quienes están responsabilizados de resolverlo: hay una red de actores, métodos y dispositivos institucionales responsables (estructura) que hacen que ese problema pueda ser tratado cognitiva y moralmente como un problema público.

La dramatización pública del problema en Gusfield (2014) introduce y enfatiza los rituales y la teatralización del discurso. El significado de la dramaturgia de los hechos públicos implica no sólo que los

14 Parece útil, en función de esta caracterización, traer a Cafāi (2017b) que define a las áreas públicas como una constelación de escenas que se superponen entre sí, que se abren a bastidores de geometría variable, en los que los grados de publicidad están determinados por el encuadre de los actores y cuyas salas cambian según las representaciones.

15 Como recuerda Frigerio (1997) los problemas que logran ser considerados importantes son aquellos que no solo dominan un ámbito, sino que se extienden a múltiples espacios de discusión.

hechos son una representación de una supuesta realidad imparcial y objetiva, por un lado, y por otro que los actores juegan ese papel, frente a un auditorio que suspende el descreimiento: es en ese marco que la dramatización, la argumentación y la narración aparecen como estrategias de convencimiento (público universal por el carácter imperioso de la razón) y persuasión (público específico en el que hay posiciones y un carácter opinable del argumento)¹⁶.

Sobre la base de la idea de teatralización, la sociología pragmática ha estudiado los procesos de justificación. Boltanski y Thévenot (2006) identifican, entre otras, la justificación mercantil e industrial. En el mercado, las acciones se motivan por deseos individuales y la competencia, valorando “el amor por las cosas y el egoísmo” (Nardacchione, 2018, p. 378). En cambio, en el mundo industrial, la eficiencia y la productividad son centrales, buscando “un sistema dinámico y en expansión” (Nardacchione, 2018, p. 378) en que la productividad y la organización son centrales. En síntesis, mientras el mercado valora las ganancias individuales, la industria valora el progreso social y la ciencia.

Aspectos Metodológicos

La pregunta central que guía este trabajo es cómo se logró la implementación de diversos proyectos de reforma tecnológica y administrativa en la Provincia de Buenos Aires en un tiempo gubernamental corto (2015-2019), mientras que otros anteriores quedaron en el camino, aún con gobiernos con mayor capital político, tiempo y capacidad estatal.

El estado del arte nos sugiere varios tipos de respuestas, algunos más generales sobre el período, no necesariamente incompatibles entre

16 Cefai (2017b) critica esta visión y propone: “es necesario, sin embargo, ir más allá de esta tipificación de géneros y estrategias de publicidad que parte del modelo del arte teatral y oratorio y recuperar los arreglos institucionales y sus dispositivos de acción y enunciación” (p. 135).

sí. Desde alineación política Nación-Provincia-CABA con el gobierno de Cambiemos en 2015 (Astarita, 2018; Furnari y Piana, 2022), hasta las que dan cuenta de la construcción de un amplio capital inicial de Cambiemos a partir de un buen uso de las redes sociales y políticas de proximidad como el timbreo (Annunziata et al., 2018; Ariza y March, 2021), pasando por la construcción de una imagen angelical de la gobernadora y su discurso contra las mafias (Rosso, 2022). Otras interpretaciones pasan por un mero mecanismo de isomorfismo exitoso (Fiscante, 2018; Badía y Saudino, 2019).

No queremos aquí presentar una explicación causal sino proponer uno de los posibles factores-a la espera de otros estudios que profundicen los modelos de gestión del cambio- que influenciaron en el resultado exitoso del proyecto. En el campo de las ciencias sociales no es posible dar explicaciones monocausales pero tampoco proponer innumerables posibles causas sin ponderar la fuerza de cada una, es que este trabajo destacará uno de los posibles factores que pudo conducir a un resultado distinto a las reformas administrativas tantas veces intentadas -sin resultados- en el pasado. En efecto, aquí seguimos la idea de “equifinalidad” de Goertz (2017) para plantear la posibilidad de llegar a los mismos resultados incluso por distintos medios.

Por todo ello, las interpretaciones arriba mencionadas no sólo son complementarias sino también importantes para la comprensión del caso, proponiendo aquí estudiar el proceso desde una perspectiva hasta ahora no planteada, como lo es la construcción del problema público.

Aclarado el objetivo y los fines de esta investigación, la construcción del problema público no será una causa única explicativa, pero funcionará a modo de línea de orientación de los hechos que se seleccionen y su matriz analítica. En ese marco, entendemos que la capacidad de problematizar la obsolescencia tecnológica y administrativa y redefinir el tema de la reforma administrativa, habitualmente limitado

a un grupo de tecnócratas, en un asunto público fue central para lograr gestionar exitosamente el cambio.

Dada la necesidad de abordar niveles múltiples, así como de tomar a las tecnologías -en las acciones y discursos que vamos analizar cualitativamente- como motores del cambio, actantes en el neologismo de Latour (2001), la perspectiva de la sociología pragmática nos permitirá también mejorar la comprensión del objeto, así como observar mejor el fenómeno.

Por un lado, la identificación de los actores va a permitir reconstruir ese proceso exitoso. Al respecto, Nardacchione y Tovillas (2017), siguiendo la sociología pragmática de Boltanski, señalan que:

“seguir a los actores” implica otorgar (en principio y por decisión metodológica) competencias para actuar a los actores situados. Esto permite analizar sus prácticas y testear sus logros, sus errores, sus desvíos, etc. Esta capacidad para la acción no es sólo adaptativa, sino que en algunos casos puede ser crítica. Esto quiere decir que los actores son capaces de actuar y al mismo tiempo reflexionar (a distintos niveles) acerca de las normas con las cuales se regulan las situaciones. Esto les otorga capacidad para juzgar su entorno y transformarlo. La tarea del investigador entonces es seguir este recorrido (aún errático) de los actores, mostrar sus emprendimientos críticos, los que fracasaron, los que lograron cuanto menos ser discutidos públicamente y hasta los que lograron transformar (de manera más o menos radical) las instituciones sociales. Dentro de esta cartografía, los que realizan los “saltos de escala” son los actores. En algunos casos [son saltos] pequeños, en otros infructuosos, pero en muchos otros legítimos y hasta institucionalizados. (p. 15)

Existen algunos estudios sobre los discursos de este período (Annunziata et al., 2018; Annunziata, 2022; Aruguete, 2021; Furnari, 2023) que ponen el acento en las formas de empatizar, escucha o construcción de proximidad, especialmente a través de las redes sociales¹⁷. Sin embargo, las estrategias discursivas que seleccionamos son

17 Por ejemplo, Rosso (2022) analiza imágenes de Vidal en las redes sociales como iconografías que construyen cargas emocionales en torno a la idea de inocencia, pureza y abnegación

las construidas en espacios dramáticos, como lo son los discursos de asunción y de apertura de las sesiones legislativas¹⁸. En efecto, para continuar con la línea teórico-metodológica que nos planteamos, usaremos la clasificación de Gusfield (2014) para seleccionar e identificar diferentes registros de acciones simbólicas que ayudaron a la construcción del problema. La oratoria, identificada en la construcción de cierto repertorio apto para movilizar y emocionar a un público particular, procederá del Discurso de Asunción y los cuatro de Apertura de las Sesiones Legislativas de la entonces gobernadora. Complementaremos con otros discursos y seleccionaremos algunas normas que darán cuenta de la construcción dramática del problema.

En cuanto a los actantes, entendidos dentro de la teoría del actor-red de Latour (2001) como cualquier entidad con capacidad de actuar sea para mediar, transformar o estabilizar las relaciones dentro de una red¹⁹, en nuestro estudio la administración pública bonaerense, seleccionaremos las referencias que identifican a las tecnologías como respuesta al problema (deshumanizando su politicidad, aunque politizando su necesidad) lo cual nos permitirá cerrar el ciclo desde el lado de la “solución” al problema construido.

Estos discursos aparecen como soporte justificatorio de un modelo estatal deseado donde la apelación al vecino y sus problemas se contraponen (y se explican) por un modelo estatal que resulta necesario reformar (Piana y Patiño, 2021).

18 Para Hilgartner y Bosk (1988), la dramatización es clave para que un problema social se posicione y mantenga en la agenda pública. Quienes buscan visibilizar un tema recurren a un lenguaje persuasivo, a la novedad o a los tropos teatrales clásicos para infundir urgencia y captar la atención del público. Así, una formulación simple y dramática tiene más posibilidades de destacar y prevalecer frente a otros asuntos que compiten por el mismo espacio.

19 Esa entidad puede ser humana o no humana como objetos técnicos, instituciones, documentos o ideas, porque en la teoría del actor-red el actante no se definen por su naturaleza intrínseca, sino por su capacidad de “mantener unida a la sociedad como totalidad duradera” (Latour, 1998, p. 109).

La Publicización del Problema de la Modernización en la Gestión de Vidal

En este apartado daremos cuenta del proceso de publicización del problema de obsolescencia tecnológica y administrativa al que la modernización del Estado bonaerense superaría. En primer lugar, destacaremos ciertas partes de los discursos de asunción, el 10 de diciembre de 2015 y los cuatro de apertura de sesiones legislativas ante la Asamblea en 2016, 2017, 2018 y 2019 y una conferencia de prensa de la Gobernadora donde se insiste en alguno de los conceptos. También identificaremos algunas de las normas que ayudaron a construir y socializar el problema. En efecto, no sólo en los discursos públicos se construyó el problema: las propias leyes impulsadas por el Ejecutivo provincial, decretos y resoluciones identificaron los problemas que la burocracia y la desinversión generaron sobre la administración pública²⁰.

Según reseñamos, la socialización o publicitación de un problema va asociada con la identificación de la ciudadanía como la perjudicada del mantenimiento de un cierto estado de cosas. Descartando que la burocracia y su imagen negativa ya es un lugar común o un tema compartido (Cefaï, 2014), para que un tema se vuelva público también deben ofrecerse herramientas que permitan visualizar fácilmente su solución. La construcción de un problema público también es la construcción de la solución.

Desde el inicio de la gestión aparece de una forma clara e insistente en las presentaciones del Ejecutivo ante la Legislatura provincial la idea de haber recibido una Provincia quebrada. Así, el 10 de diciembre de 2015 en el acto de asunción, la gobernadora María Eugenia Vidal expresaba:

ser honestos es decir la verdad por eso hoy quiero decirles algo no va a ser fácil ni vamos a cambiar todo en un día no voy a hacerme la superpoderosa quiero hablarles como una bonaerense más. Nos duele

20 Novedosamente, las referencias aparecieron no sólo en los fundamentos normativos sino también en el articulado. Por ello, un recorrido por las normas más importantes de reforma estatal y administrativa serán también relevantes.

mucho a todos el abandono que sufre la Provincia, en lo que respecta a la economía, recibimos una Provincia quebrada, deficitaria, llena de deudas, incluso en las áreas más sensibles, pero la mayor deuda es con los vecinos, porque la ausencia del Estado en muchos lugares es grave. (Televisión Pública, 2015, 31m2s)

Dar cuenta de una Provincia “quebrada” en la Asamblea Legislativa, con la presencia de diputados y senadores provinciales, ministros, miembros de la Suprema Corte y otros actores institucionales nacionales es elegir un teatro de gran repercusión. Siendo el ágora provincial de mayor amplitud, cualquiera de las declaraciones asume una relevancia destacada y garantiza la máxima difusión. La oralidad de la teatralización permite dar matices, entonaciones, pausas, levantar la voz y recibir aplausos.

Meses después, en marzo de 2016 en la apertura de sesiones legislativas, Vidal asume un liderazgo vocacional, casi de sacrificio y afirma no estar para construir una candidatura o hacerse rica, en medio de aplausos, y a la vez que cuestiona que los dirigentes que estuvieron y no quisieron cambiar las cosas (C5N, 2016, 15m27s). La reducción de la pauta publicitaria y del 30% de los cargos políticos, también fue enfáticamente señalada y aplaudida (C5N, 2016, 6m36s). Expresamente señaló:

La provincia de Buenos Aires hace décadas que tiene problemas estructurales económicos de falta de inversión con un Estado obsoleto en términos administrativos (C5N, 2016, 14m10s).

... encontramos un Estado que está más preparado para obstaculizar que para gobernar con un sistema de administración lento y burocrático. Ningún proceso de la administración pública provincial es 100% digital. Por mes se transportan 175 mil expedientes en papel; en cada traslado detrás de cada uno de esos expedientes hay una persona esperando. Recibimos un Estado que no puede dar respuesta a los problemas porque una licitación para hacer una obra se ve entre 9 y 11 meses solo para adjudicarse. Seamos claros en esto, aun cuando la provincia

tuviera todos los recursos, los proyectos aprobados y toda su capacidad de hacer, no podríamos usar los recursos de un año porque los expedientes viajan en carretilla con papel por decenas de oficinas hasta ser aprobados. (C5N, 2016, 20m49s)

En abril de 2016, el Ejecutivo impulsa la aprobación de la Ley N° 14.815 de Emergencia Administrativa y Tecnológica, que “modifica sustancialmente los procesos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada” (Piana, 2017, p. 257). En los Fundamentos se afirma que:

Motiva la presente la circunstancia de que la Provincia se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo y, especialmente, a la prestación de los servicios esenciales a cargo de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada; extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz. (Ley N° 14.815, 2016, Fundamentos)

La argumentación no está en los fundamentos de la ley sino en el mismo artículo 1° de la ley lo que lo hace novedoso, señala que la emergencia declarada tiene por finalidad, en primer lugar, mitigar el grave déficit tecnológico y administrativo incrementado progresivamente y en segundo lugar, posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para así promover el bienestar general.

En julio del 2016, también por iniciativa del Ejecutivo se aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 14.828). El proyecto, con alto consenso en la Legislatura, señalaba entre sus fundamentos:

Responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial.

Los gobiernos deben demostrar que tienen una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas pero también deben hacer a los ciudadanos copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática. Modernizar la Provincia conllevará desplegar servicios innovadores, integrar a todo el sistema de salud para dar respuestas sanitarias más rápidas, conectar los sistemas de seguridad de cada municipio, llevar a las escuelas aplicaciones y servicios que proyecten un nivel educativo para los desafíos del siglo XXI, la posibilidad de que nuestros parques industriales ingresen al mundo de la producción y multiplicar la existencia de tecnologías de la información y comunicación por todo el vasto territorio de la Provincia y que en cada rincón se pueda desarrollar el conocimiento local que empuje el crecimiento económico y tecnológico. Lograr así un verdadero equipo de trabajo que brindará servicios al ciudadano de forma rápida y eficiente, priorizando tiempos, evitando la superposición de trámites y agilizando procesos. (Ley N° 14.828, 2016, Fundamentos)

Como hemos visto, las imágenes también son trascendentes en el discurso para mover a la acción. Dado que los principios rectores de la ley de modernización y su reglamentación son los de promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad, la optimización en el uso de los recursos públicos, la economía y racionalidad administrativa, los de ética y transparencia en la gestión pública además del fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública, los principios deseados por la ley, en su faz negativa nos presentan un Estado bonaerense carente de planificación, con ausencia de control y previsibilidad, que actúa con opacidad y despilfarro, irracional, ineficiente, ineficaz; propenso a la obsolescencia, corrupción, inequidad, descoordinación, etc. Esta presunción se advertirá más adelante en alguno de los discursos de la gobernadora donde las palabras corrupción y la falta de transparencia aparecen como ideas fuerza de un estado de situación a modificar.

En 2017, ante la Asamblea Legislativa, más de la mitad del discurso de la gobernadora se desarrolló en el contexto de la disputa con el gremio de docentes. Sin embargo, afirmó:

Lo más importante que les quiero decir hoy a todos los bonaerenses no es un mensaje. Es un pedido. Les pido que persistan. Sabemos que todavía falta para que podamos vivir en una provincia digna, curada de todas sus heridas. En un año no se puede resolver lo que no se hizo en los últimos 25. (Diputados TV Provincia de Buenos Aires, 2017, 39m)

La Asamblea Legislativa es además el espacio en que se plantean los pedidos y soluciones. En efecto, el pedido de modificaciones legislativas así como el agradecimiento ocurre allí. También la necesidad de que la ayuden. Y es el lugar donde se dan cuenta de las batallas que se enfrentan y los compañeros de esas batallas: el Gobierno Nacional.

El 1° de marzo de 2018, la gobernadora decía, quiero empezar agradeciendo a todas las fuerzas políticas por el trabajo que hicieron desde la legislatura no solo sancionando el presupuesto sino también otros proyectos importantes que transmiten un valor mucho más profundo. Devolverle a los bonaerenses la confianza en nosotros, sus representantes. Estoy hablando de leyes como las que eliminaron las jubilaciones de privilegio, incomprensiblemente sostenidas durante mucho tiempo en esta provincia; la ley de declaraciones juradas públicas, que nos obliga a más de 25 mil funcionarios a explicar cada año como y de qué vivimos; la reducción de cargos y gastos de la política. Todas estas leyes son cambios que no tienen vuelta atrás. Así les estamos diciendo a los bonaerenses que entendimos su mensaje que no hay ventajas ni privilegios para nadie. (C5N, 2018, 1m27s)

... porque el puntero no es el Estado, el Estado es una oficina del Estado con trabajadores del Estado adentro del barrio. (C5N, 2018, 14m31s)

... podemos soñar con un Estado moderno en el que los expedientes en carretilla sean parte del pasado, todo va a ser digital y más rápido. Eso está pasando, porque sabemos que detrás de cada expediente hay alguien esperando una respuesta. Hoy los vecinos ya tienen acceso a respuestas

desde sus casas: pueden tramitar una partida online desde su computadora sin tener que ir a ninguna oficina del registro ... pueden hacer una denuncia desde su celular sin tener que ir a ninguna comisaría [...] gracias a la modernización, por primera vez, las Abuelas de Plaza de Mayo cuentan con un archivo histórico digital una plataforma donde están todas las partidas de nacimiento de la provincia registradas durante la dictadura... es una herramienta que va a ayudar y facilitar en la búsqueda de nietos (aplausos). (C5N, 2018, 19m12s)

... para que tengan un mejor desempeño empezamos a dar pelea contra la corrupción adentro de la fuerza y compramos equipamiento y tecnología para que puedan hacer mejor su trabajo a partir de este año vamos a sumar más policías sacándolos de funciones administrativas y vamos a cambiar los requisitos de ascenso para que un policía crezca dentro de la fuerza por mérito. (C5N, 2018, 33m55s)

La imagen de los expedientes en carretilla será reiterada en otros actos en su gestión. Por ejemplo, el 10 mayo de 2018 en un acto insiste en la idea de “carretillas” pero ejemplifica lo qué hay detrás de cada expediente o cómo se pierde tiempo, haciendo concreta esa visualización:

... ustedes saben que cuando llegamos hace dos años había carretillas de papeles que trasladaban casi 175 mil expedientes por año y está detrás de cada expediente y de todos esos papeles que veíamos estaba alguien esperando una respuesta, podría ser un medicamento, podría ser el trámite de una jubilación podría ser un apoyo para un centro de jubilados como este, podría ser un comedor o una licitación para comprar comida, para hospitales o para comedores y cuanto más lento circulan esas carretillas y cuanto más papeles hay y más firmas y más funcionarios, más tiempo se tarda en que esa respuesta llegue; ese papel es muy importante ese expediente es muy importante porque detrás de cada unos expedientes a veces hay una y a veces hay millones de personas por eso desde el primer día trabajamos para que el gobierno de la provincia pudiera dar respuesta más rápido que no se tardará tanto y fuimos mejorando, ¿no? hace algunos meses anunciamos que hoy todos los bonaerenses pueden desde su computadora sacar su partida de

nacimiento online, que no tienen que ir más al registro de las personas y que en 24 o 48 horas tienen la partida, la pueden imprimir en su casa y ya no tienen que hacer cola ni ir a una oficina; a veces uno de estos días feos de lluvia o en invierno ¿no? gente haciendo cola esperando mucho tiempo que la atiendan y siempre falta un papel y siempre falta algo más para completar, bueno ahora eso se puede hacer desde la casa”. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018, 25m25s)

Pero también la tecnología aparece como “solución” de los problemas y añade:

... con esfuerzo del equipo del Instituto de Previsión Social (IPS) hicimos una primera reforma y bajamos de los 365 días a 270; igual era mucho y bueno era mucho tiempo de espera y usamos como en otros casos que les estaba contando usamos la tecnología y cuando usamos la tecnología podemos hoy anunciarles que todos los trabajadores de la provincia van a poder tener su jubilación en 90 días y hecha desde el lugar de trabajo. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018, 29m10s)

En 2019, en la que iba a ser su última apertura de sesiones ordinarias, señaló:

No tener tecnología y sistemas que centralicen a dónde iban los recursos no fue casualidad: la oscuridad y la falta de transparencia facilitan los negocios porque créanme no da lo mismo pagar 160 pesos un bidón de agua en el 2015 que 47 pesos un bidón de agua hoy (aplausos) no es lo mismo que cada área del estado maneje sus fondos y haga compras que no figuren en ningún lado a tener un sistema que la centraliza y registra todo; no es lo mismo tener 25 sistemas liquidadores de sueldos sobre los que no había control a tener solamente 2 que nos permiten detectar irregularidades. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2019, 51m10s)

Pasamos de un Estado obsoleto, lento y burocrático, a uno que empieza a dar respuestas, pasamos de 175 mil expedientes por año a tenerlos digitalizados. Modernizar la administración no sólo es que sea más ágil y accesible a los ciudadanos también es que sea más transparente, esto

es parte del legado esto es construir futuro. El próximo gobierno va a encontrar un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública que sirva para trazar objetivos a largo plazo. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2019, 52m04s)

El Estado deseado también se hizo presente en los discursos, a veces como un objetivo que lograr y otras como algo ya alcanzado en la gestión: un Estado que se adecue a las buenas prácticas; digital y más rápido; un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública. Dado que no pueden plantearse problemas públicos sin soluciones, resultó trascendental cómo se muestra a la modernización y las tecnologías: van a permitir publicar la información pública; hacer seguimiento rápido de consultas; tener una gestión activa y transparente; hacer obras más rápidas o evitar que los expedientes recorran decenas de oficinas.

Conclusión

Este trabajo se centró en el proceso de la formulación, por parte de la gobernadora, de la obsolescencia tecnológica y administrativa como problema público durante el período 2015-2019. Si la crítica al funcionamiento burocrático de la Administración Pública bonaerense no es novedosa e incluso compartida por casi todas las fuerzas políticas locales, ¿cuál fue el sentido de llevar el reclamo al ámbito público? ¿Por qué no, en el marco de competencias propias o utilizando los mecanismos legales que ya estaban aprobados, realizar directamente los cambios?

Como hemos dicho, el propietario del problema es un aspecto relevante para la sociología de los problemas públicos: dejó de ser un tema de los expertos locales para ser socializado como parte de una responsabilidad política y compartido por el Ejecutivo y la Legislatura, esto es, por quién envió los proyectos de reformas y quien lo aprobó: reconocieron un diagnóstico sombrío pero político del estado

de situación²¹. Es una politización del problema porque su caracterización como de público conocimiento eximió de mayores probanzas como un conocimiento experto o cientificista ameritaría; involucró también al Legislativo para dar cuenta de las consecuencias: “una actuación estatal deficiente e ineficaz” así como también de las soluciones dadas por la Ley de Emergencia como en la de Modernización. Además, esta socialización del problema generó también la responsabilización política de su solución: el remedio es del sistema político.

Resultará relevante profundizar en estudios ulteriores si este proceso fue necesario para desarticular la resistencia al cambio y las opciones de desarrollo de las tecnocracias locales que en otros proyectos anteriores se han dado. Esa desarticulación pareció ser necesaria para legitimar el traspaso de los sistemas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Provincia. En este orden, los elementos de atraso tecnológico, la desinversión, la papelización y la lentitud tienen un responsable causal: la tecnocracia local. En efecto, en el discurso se advierte que los dirigentes anteriores no “quisieron” cambiar las cosas porque ellas les permitían actuar sin transparencia. Pero también tienen víctimas que son reiteradamente visibilizadas, los “vecinos” que sufren esas demoras. Esta apelación a las personas, que muchas veces aparecen con nombre y apellido, fuerza moralmente, en los términos de Gusfield (2014), a resolver el problema.

En el discurso pueden advertirse datos específicos: los 175 mil expedientes por año, que se repiten como mantra; la duración de más de 9 meses para el proceso de licitación pública, el valor de los bidones de agua. Los números y contabilización del tiempo de una licitación no buscan dramatizar el problema sino dar cuenta de una cierta argumentación científica: los expedientes están contados; los plazos están

21 En efecto, como señalamos, en la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica, se afirmó que existía una “crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas”, que ello es “de público conocimiento” y que se debe a “años de desinversión y de administraciones imperfectas”.

calculados; los precios están controlados. Esta legitimidad del cálculo también se complementa con el drama: los expedientes son llevados en carretilla; años de desinversión; los privilegios, etc.

La presentación del problema tiene las notas de dramatismo características de un reclamo y son expuestas en el teatro político por antonomasia: la Legislatura provincial en ocasión de su asunción y apertura de sesiones ordinarias.

Las tecnologías, como actantes (Latour, 2001), aparecen como solución objetiva: las tecnologías son transparentes, agilizan los trámites, generan una gestión activa y fortalecen los organismos públicos. No son las personas las que lo aportan. Este proceso de personificación de las tecnologías no fue exclusivo de esta gestión. Sin embargo, lo que sí aparece como novedoso es que quienes se resisten al cambio, son asociados a la opacidad, a los intermediarios, a estar en contra de los problemas de los vecinos.

En definitiva, explícitamente se reconoce la necesidad de adecuar los procesos administrativos a las buenas prácticas de gestión administrativa vigentes a nivel mundial; en verdad, a los sistemas que se “importarán” desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aparece también la idea de transparencia y eficiencia, pero es el tiempo, la necesidad de hacer más rápido los trámites el argumento que se repite una y otra vez. Aquí creemos ver que la justificación, en los términos de Boltanski y Thévenot (2006) no es la mercantil, como a primera vista puede creerse por la adscripción a algunas líneas de la Nueva Gestión Pública, sino la industrial: no aparece en la argumentación ni la idea de ahorro; ni del beneficio individual, ni la de competencia.

No esperamos que esta investigación sea una apertura completa de la caja negra de la decisión de los actores, sino que busquemos contribuir con algunas claves interpretativas para comprender qué hizo exitoso este proceso de gestión del cambio.

Agradecimientos

El presente artículo es producto de la tesis de doctorado en ciencias de la administración de la Universidad Nacional de La Plata. El autor quiere agradecer a los/as evaluadores del artículo cuyas observaciones y comentarios permitieron ampliar la contextualización y discusión del caso originalmente planteado.

Bibliografía

- Adamini, M. (2014).** *Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario: Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1014/te.1014.pdf>
- Amorebieta y Vera, M.L. (5-7 de diciembre de 2012).** *Modernización del Estado, política y cultura: Un análisis tentativo a partir de un estudio de caso en la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales" Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), La Plata, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1674/ev.1674.pdf
- Annunziata, R. (2022).** De la participación a la innovación: las instancias de deliberación online promovidas por la Ciudad de Buenos Aires. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 13, 176-200.
- Annunziata, R., Ariza, A. y March, V. (2018).** "Gobernar es estar cerca". Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista mexicana de opinión pública*, 24. <https://doi.org/10.22201/fcps.24484911e.2018.24.61520>
- Ariza, A. y March, V. (2021).** La escucha como mensaje: apuntes sobre los mensajes electorales de Horacio Rodríguez Larreta y María Eugenia Vidal. En R. Annunziata, A. Ariza y V. March (Comp.), *Promesa y negatividad. El mensaje electoral en las redes sociales* (pp. 205-230). Universidad de Buenos Aires.
- Aruguete, N. (2021).** Activación de encuadres en red. Un modelo para repensar la circulación de sentidos en el nuevo entorno mediático. *Profesional de la información*, 2(30). <https://doi.org/10.3145/epi.2021.mar.18>
- Astarita, M. (2018).** Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En D. García Delgado, D. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.), *Elites y Captura del Estado. Control y Regulación en el Neoliberalismo Tardío* (pp.61-89). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina.
- Badía, G., y Saudino, M. (2019).** La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación. *Ec-Revista de Administración y Economía*, 3, 33-59.
- Barthe, Y., Blic, D., Heurtin, J.P., Lagneau, É., Lemieux, C., Linhardt, D., Moreau de Bellaing, C., Rémy, C. y Trom, D. (2017).** Sociología pragmática: manual de uso. *Papeles de Trabajo*, 11(19), 261-302.
- Barzelay, M. (2001).** La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Reforma y Democracia*, 19, 1-35.
- Best, J. (2018).** Constructionist Studies of Social Problems: How We Got Here, and Where We Ought to Go. *Società Mutamento Politica*, 9(18), 53-67.
- Boltanski, L. y Thévenot, L. (2006).** *On Justification. Economies of Worth*. Princeton University Press.
- C5N. (1 de marzo de 2016).** *Política: María Eugenia Vidal abrió el año legislativo* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A&ab_channel=C5N
- C5N. (1 de marzo de 2018).** *María Eugenia Vidal abrió las sesiones de la Legislatura Bonaerense* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8&ab_channel=C5N
- Camou, A. y Mateo, S. (2007).** ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129-142.
- Cao, H. (2021).** *Política, estado y administración pública en las provincias argentinas: 1976-2015*. Prometeo.
- Cefaï, D. (2014).** Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. *La cultura*

- de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente* (pp. 11-58). Siglo XXI.
- Cefai, D. (2017a).** Público, problemas públicos, arenas públicas. O que nos insina o pragmatismo (Parte I). *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1), 187-213.
- Cefai, D. (2017b).** Público, problemas públicos, arenas públicas. O que nos insina o pragmatismo (Parte II). *Novos Estudos CEBRAP*, 36(2), 129-142.
- Centeno, M. Á. (1997).** Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240.
- Cobb, R. W., Ross, J.K. y Ross, M. H. (1976).** Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Corcuff, P.H. (2015).** *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Siglo XXI.
- Dewey, J. (2004).** *La opinión pública y sus problemas*. Morata
- DiMaggio, P. y Powell, W. (Comps.). (1999)** *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Diputados TV Provincia de Buenos Aires. (1 de marzo de 2017).** *Asamblea Legislativa 2017 -Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=DNmSgqqund8&ab_channel=DiputadosTVProvinciadeBuenosAires
- du Gay, P. (2003).** Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública. En S. Hall y P. du Gay (Comps.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 251-280). Amorrortu.
- du Gay, P. (2012).** *En elogio de la burocracia*. Weber. Organización. Ética. Siglo XXI.
- Fiscante, L. (2018).** *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, periodo 1999-2017* [Tesis de maestría, Universidad de San Andrés]. <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>
- Fiscante, L. y Piana, R.S. (2018).** Procesos de reforma en los Organismos de Control: el caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, 4(7), 214-242.
- Frigerio, A. (1997).** La construcción de los problemas sociales. Cultura, política y movilización. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas Buenos Aires*, 2(6), 12-17.
- Furnari, D. (2023).** Transparencia y participación ciudadana: del dicho al hecho. Un análisis comparado de las políticas y estrategias comunicacionales en los municipios bonaerenses de Avellaneda, Berisso y La Plata 2011-2019 [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/154489>
- Furnari, D. y Piana, R. S. (2022).** El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires: Un análisis normativo, discursivo y político. *Question/Cuestión*, 3(73). <https://doi.org/10.24215/16696581e757>
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015).** Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?. En M. L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (Comp.), *Estudios Gestión Pública sobre Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp.11-34). Subsecretaría para la Modernización del Estado, Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires.
- Gil García, M. (2017).** Relaciones laborales en el sector público. Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo. En A. Camou y M. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.189-210). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (10 de mayo de 2018).** *Vidal anuncia la llegada de la jubilación digital para empleados estatales* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=SgGQIwK-Ck&ab_channel=GobiernodelaProvinciadeBuenosAires
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1 de marzo de 2019).** *La gobernadora Vidal en la*

- apertura de la Asamblea Legislativa 2019* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo&ab_channel=GobiernodelaProvinciaDeBuenosAires
- Goertz, G. (2017).** *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton University Press.
- Gusfield, J. (2014).** *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI.
- Hilgartner, S. y Bosk, C.L. (1988).** The rise and fall of social problems: a public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Kessler, G. (2015).** El Gran Buenos Aires. En J. M. Palacio (Coord.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires* (pp.11-20). Universidad Pedagógica Nacional.
- Latour, B. (1998).** La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En M. Domènech y F. Tirado (Comp.), *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad* (pp. 109-142). Gedisa.
- Latour, B. (2001).** *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Ley Nº 14.815 de 2016.** Declara la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. 20 de mayo de 2016. B.O. No.27791
- Ley Nº 14.828 de 2016.** Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia. 7 de julio de 2016. B.O. No. 27834
- Meynaud, J. (1968).** *La tecnocracia; ¿mito o realidad?*. Tecnos.
- Mustapic, A. M. (2002).** Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens.
- Nardacchione, G. (2018).** De un problema sectorial a un problema ciudadano. La reconfiguración de la cuestión educativa-docente en Argentina (1997-1999). En J. C. Guerrero B.A, Márquez M., G. Nardacchione y S. Pereyra (Coords.). *Problemas públicos: aportes y controversias contemporáneas* (pp. 376-413). Instituto de Investigaciones Dr. Jose Maria Luis Mora.
- Nardacchione, G. (2021).** El pragmatismo americano y la sociología pragmática francesa: ¿afinidad tardía?. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(4), 961-986. <https://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v83n4/500-v83n4a6>
- Nardacchione, G. y Tovillas, P. (2017).** Otra controvertida relación maestro-discípulo: Pierre Bourdieu y Luc Boltanski. *Cuestiones De Sociología*, 16. <https://doi.org/10.24215/23468904e024>
- Ollier, M.M. (2010).** *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM Edita.
- Ortiz de Rozas, V. (2016).** Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 50, 57-80.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994).** *La reinventión del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Paidós Ibérica.
- Pagani, M. L. y Arce, M. E. (2017).** El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.53-92). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Pagani, M. L. y Pau, M. V. (3-5 de diciembre de 2014).** *NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web* [Ponencia]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54702>
- Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García M.E. (5-7 de diciembre de 2012).** *Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos* [Ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales, La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30933>
- Pagni, C. (2023).** *El nudo: Por qué el conurbano bonaerense modela la política argentina*. Planeta.

- Paredes, J. y Cáceres, D. (2023).** La sociología de los problemas públicos *Cinta de Moebio*, 76, 37-49. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2023000100037>
- Pereyra, E. (2018).** Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987 - 2007). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 41-65.
- Peters, P. (1993).** *Re-inventando la excelencia: el management liberador*. Ediciones B.
- Piana R. S. (2012).** Planes de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, 8, 91-119.
- Piana, R. S. (2017).** El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un análisis de los principios, presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-274.
- Piana, R. S. (2022).** La irrupción de GDEBA-PBAC-SIAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022). *Perspectivas. Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 7, 171-185.
- Piana, R. S. (2024).** La implantación del SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2018): Aspectos tecnológicos, organizacionales y contextuales. *Ciencias Administrativas*, 24. <https://doi.org/10.24215/23143738e151>
- Piana, R. S. (2025).** *El proceso de gestión del cambio en la implementación de sistemas informáticos en la provincia de Buenos Aires (2015-2019)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/177705>
- Piana, R. S. y Lares, M. (2023).** Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. Estado Abierto. *Revista Sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 7(2), 107-139.
- Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021).** Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambios (2015-2019). Estudio de caso. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), 299-327. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/3640>
- Piana, R. S. y Solano, M. (2016).** Modernizando la modernización: planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(7), 83-102. <https://repositorio.flacoandes.edu.ec/handle/10469/10833>
- Randazzo, A. F. (2004).** *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Prometeo.
- Rodrigo, C. (2018).** Convertirse en representante: trayectorias y carreras políticas de diputados nacionales bonaerenses. *Revista de Sociología e Política*, 26(57), 91-105. <https://doi.org/10.1590/1678987318266705>
- Rodríguez, L. G., y Petitti, M. (2017).** Estado, política y educación en la provincia de Buenos Aires: Trayectorias de los directores generales y ministros (1875-2015). *Anuario de Historia de la Educación*, 18(1), 41-65.
- Rosso, G. (2022).** Inocencia, pureza y abnegación. La construcción de la imagen de María Eugenia Vidal en las elecciones de la provincia de Buenos Aires, Argentina (2015). *Revista Sociedad*, 45, 153-179.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2015).** Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011). En M. Escolar y J. Abal Medina (Eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina* (pp. 283-324). Prometeo.
- Schweinheim, G. (2018).** *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera* [Tesis de doctorado, Universidad de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/769>
- Spector, M. y Kitsuse, J. (2001).** *Constructing Social Problems*. Routledge.

Televisión Pública. (10 de diciembre de 2015). *Visión 7 - María Eugenia Vidal asumió como Gobernadora* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpScA&tab_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%ABlica

Topalov, C. (1990). De la 'cuestión social' a los 'problemas urbanos': los reformadores y la población de las metrópolis a principios de siglo XX. *Revista internacional de ciencias sociales*, 125(3), 319-336.

Valencia, A. (1995). La teoría política en la era de la tecnocracia. En F. Vallespín (Ed.), *Historia de la Teoría Política* (Vol. 6, pp. 433-453). Alianza.

Woolgar, S. y Pawluch, D. (1985). Ontological Gerrymandering: The Anatomy of Social Problems Explanations. *Social Problems*, 32(3), 214-227.

Gestionando el Cambio en las políticas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional: evidencia de un estudio de caso con pretensión comparativa

Diego Julián Gantus

Universidad Nacional de Rosario
Universidad Nacional de Entre Ríos
diego.gantus@fcpolit.unr.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0003-2653-4652>

Nahuel Bourlot

Universidad Nacional de Entre Ríos
Universidad Autónoma de Entre Ríos
nahuel.bourlot@uner.edu.ar
<https://orcid.org/0009-0006-2438-360X>

Resumen

Este artículo se propone contribuir a la discusión sobre los mecanismos que explican el éxito relativo en la concreción del cambio que pretenden ver realizados quienes diseñan, formulan e implementan instrumentos de política de Reforma a la Gestión Pública. Para hacerlo, reutiliza y reinterpreta evidencia de un proyecto de investigación finalizado sobre reformas a la gestión pública en la Provincia de Entre Ríos, Argentina. Pretende responder a dos preguntas: ¿Cuál de los modelos causales que podrían explicar el cambio concretado en la provincia de Entre Ríos está presente en el proceso de diseño, formulación e implementación de aquellas iniciativas? y ¿Qué relación guarda ese proceso con las recomendaciones ofrecidas por la literatura?

Palabras clave: gestión del cambio, reformas a la gestión pública, nivel subnacional, Entre Ríos.



Fecha recepción: 02-07-2025

Fecha aceptación: 29-10-2025

Managing Change in Public Management Reform Policies at the Subnational Level: Evidence from a Comparative Case Study

Abstract

This article aims to contribute to the discussion about the mechanisms that explain the relative success in achieving the change sought by those who design, formulate, and implement public management reform policy instruments. To do so, it reuses and reinterprets evidence from a completed research project on Public Management Reforms in the Province of Entre Ríos, Argentina. It seeks to answer two questions: Which of the causal models that could explain the change achieved in the province of Entre Ríos is present in the process of designing, formulating, and implementing those initiatives? And how does that process relate to the recommendations offered by the literature?

Keywords: change management, public management reform, subnational level, Entre Ríos.

Declaración de autorías

Diego Julián Gantus: Conceptualización, investigación, metodología, administración del proyecto, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Nahuel Bourlot: Investigación, recursos.

Cómo citar este artículo

Gantus, D.J. y Bourlot, N. (2025). Gestionando el cambio en las políticas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional: evidencia de un estudio de caso con pretensión comparativa. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 360-388. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.79632>

Este artículo es el subproducto de un proyecto de investigación finalizado en 2023, denominado “Políticas públicas subnacionales: las dinámicas del sistema de partidos y las estructuras estatales en las políticas públicas de reforma administrativa y modernización del estado en Entre Ríos (2011-2023), en perspectiva comparada”.

En el marco de una línea de trabajo iniciada con el propósito de explorar las dinámicas que conectan al sistema de partidos a nivel subnacional con las estructuras estatales, dicho proyecto de investigación buscaba responder a dos preguntas: ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? y, en segundo lugar, ¿Cómo llegan a ocupar los lugares desde los que ejercen dicha influencia?

El enfoque se centra en la experiencia entrerriana de un sector de políticas específico: el de las reformas a la gestión pública, entendidas como intentos de “cambiar deliberadamente estructuras, procesos y/o cultura de las organizaciones del sector público para que funcionen mejor en algún sentido” (Pollit y Bouckaert, 2017, p. 2).

El diseño de esa investigación reconocía, de antemano, un desafío que es común a todos los estudios de casos: el problema de la selección:

El estudio de casos se enfoca en un número pequeño de casos que se espera que provean información sobre una relación causal presente en una población más amplia de casos. Esto plantea al investigador el problema formidable de la selección. ¿Qué casos deben elegirse?”. (Gerring, 2006, p. 86)

El autor reconoce la existencia de nueve técnicas para resolver ese desafío. Cada una se corresponde con distintos tipos de representatividad y usos (sirven a diferentes propósitos cognitivos que puede perseguir una investigación). Siguiendo sus recomendaciones, si el propósito es testear hipótesis y/o generarlas, e identificar la presencia de mecanismos causales, nos servimos de la combinación de dos técnicas: 1) casos extremos y 2) casos diversos.

La diversidad provino de la multiplicidad de instrumentos de políticas (22 potencialmente relevantes) a lo largo de cuatro administraciones gubernamentales de la provincia de Entre Ríos, entre 2011 y 2023 (Sergio Urribarri y Gustavo Bordet, ambos gobernadores reelectos en una oportunidad). La selección de casos extremos proviene del juicio de informantes clave respecto de si un instrumento o medida a) era o no “emblemática”¹, y si, a su vez, eran b) las más relevantes.

De este modo, se reenvió la selección de casos a la opinión de estos informantes claves (exfuncionarios/os, académicas/os, periodistas, dirigentes/as oficialistas y dirigentes/as de la oposición) (Tabla 1).

Tabla 1. Resultados relevamiento de informantes clave

Nº	Nombre Instrumento / Medida / Iniciativa de Política Pública	Fecha Inicio	Responsable	Área / Secretaría / Ministerio
22	Portal de Gobierno Abierto (70% menciones)	2020	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado
8	Plan de Capacitaciones para los Empleados de la Administración Pública (56% menciones)	2016	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana
13	Plan de Modernización del Estado (42% menciones)	2017	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana

Fuente: *Elaboración propia.*

1 A tal efecto, le proveíamos a cada informante clave (33 en total) una definición de medida o iniciativa emblemática: aquella que satisface uno o más de los siguientes criterios: a. su continuidad o cambio afecta a un número muy significativo de personas de manera directa; b. involucran una porción muy significativa de recursos; c. han sido explicitadas como prioritarias por parte del gobernador y/o su gabinete; d. han movilizado en torno de su discusión/tratamiento, cambio y/o continuidad, un número muy significativo de actores no usualmente movilizadas / participantes en el debate público; e. constituyen una parte muy significativa de la actividad del Ministerio o Secretaría de Estado en cuestión).

Resuelto el problema de la selección de casos, llevamos adelante una indagación guiada por el rastreo de procesos (Brady y Collier, 2010; Bril-Mascarenhas et al., 2017; George y Bennett, 2005), y sirviéndonos del análisis documental de fuentes secundarias, de entrevistas semiestructuradas con informantes clave, con personal de la Secretaría de Modernización del Estado, y con la titular del organismo en cuestión, en aras de responder a nuestros dos interrogantes. Durante el proceso, agregamos una tercera interrogante: ¿de dónde provienen las ideas con que dotan de su orientación general a los instrumentos de política que diseñan e implementan?

Los principales hallazgos de la investigación fueron: 1) Las políticas públicas de Reforma de la Gestión Pública las hacen las/los responsables del tema o sector en los gabinetes (lo que no invalida que, en otros sectores, sea una tendencia creciente el involucramiento de la Sociedad Civil organizada, o del sector privado). 2) No sólo se accede a posiciones en el gabinete en base a confianza política o reparto de poder (como en este caso, “la expertise técnica” todavía importa; la confianza política vino después). 3) Las ideas propias (situadas, basadas en relevamientos de primera mano, y no en la trayectoria educativa formal) se combinan con las ideas de terceros (organismos internacionales, sí, pero también de pares en otras provincias con mayor tradición en las cuestiones) para moldear los instrumentos emblemáticos bajo análisis.

Pero el hallazgo 0 de la investigación fue la llamativa convergencia de nuestras y nuestros informantes clave respecto a que, para conocer este sector de políticas con mayor profundidad, había que centrarse en un período corto de tiempo (sólo 4 de esos 12 años), en un organismo en particular (el órgano rector en la materia), y en una persona (su titular, Lic. María Lucrecia Escandón).

Las entrevistas con IC, además, agregaban una nota de color que, luego de finalizada la investigación, adquirió mayor relevancia, y

está en la base de este artículo: se valoraban de modo muy positivo esas tres iniciativas gestionadas por M. L. Escandón, por sus resultados o efectos, en un panorama provincial en el que la única iniciativa previa, verdaderamente transformadora, había sido una modificación a la Ley Marco del Empleo Público que prontamente fue suspendida en su vigencia, al poco tiempo, por el mismo Gobierno que la impulsó. Esta valoración positiva era disonante con lo que ocurre a nivel nacional e internacional al respecto.

Toda iniciativa reformista que la acción pública emprende conlleva un cambio pretendido en el estado de cosas. Que el cambio pretendido no siempre ocurre en tiempo y forma es un juicio que está implícito en la literatura especializada en este sector de políticas (aunque no sólo en él): la valoración compartida es que los resultados de estas reformas no han sido satisfactorios (Bold et al., 2018; Oszlak, 1999; Kickert, 2014; Pollit y Bouckaert, 2017; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006).

Lo más importante es que en esa misma literatura, la descripción y explicación de los procesos específicos mediante los cuales se ha implementado el cambio pretendido, no han tenido un desarrollo análogo. En otros términos, “parece existir aún una brecha [entre la literatura reformista] y la Gestión del Cambio; y más específicamente, desde la perspectiva de la Gestión Pública” (Kuipers et al., 2014, p. 1).

El Eslabón Perdido en la Literatura Sobre Reformas a la Gestión Pública

En efecto, la literatura reformista se ha ocupado más de las razones por las que el cambio ha sido decidido, o por efectuar balances como los citados, que por estudiar el proceso a través del cual el cambio es diseñado, formulado e implementado. Si razonamos en que dicho proceso puede ser decisivo para la explicación de los resultados

de las reformas, debemos concluir en que este es el eslabón perdido en la literatura reformista.

De ello se ocupa especialmente la Gestión del Cambio. A los efectos de este trabajo lo definiremos como “el diseño, la coordinación y ejecución del proceso a través del cual el cambio es implementado” (van der Voet, 2013, p. 29). Esta etiqueta, que designa un interés de indagación específico, y la literatura que reseña resultados de sus investigaciones, tiene dos pretensiones: una empírica y otra normativa.

Por un lado, busca establecer si en la explicación de los resultados de dicho proceso importan más los factores externos (p. ej. cambios tecnológicos y/o crisis financieras) o los internos (esencialmente, las capacidades institucionales y/o el liderazgo). Por el otro, busca establecer si la respuesta a la pregunta ¿Cómo se logra implementar con éxito el cambio pretendido? es de naturaleza contingente (Mayntz, 1979) o no lo es (Sabatier y Mazmanian, 1980).

Respecto de lo primero, y aunque prominentes académicos/as suelen dar cuenta de la influencia crucial de los factores externos (Christensen y Laegreid, 2007; Hatch, 2013; Inglehart, 1997; Ravasi y Schultz, 2021; Wise, 2002), la literatura sobre Gestión del Cambio considera, mayoritariamente, que los factores internos son más decisivos (Kuipers et al., 2014; Rusaw, 2007; van der Voet, 2013, 2014; van Wart y Suino, 2012).

Respecto de lo segundo, si el éxito en la implementación del cambio no es contingente, entonces, es posible identificar denominadores comunes, y a partir de ellos, extraer recomendaciones sobre cómo debe gestionarse el cambio pretendido (Abramson y Lawrence, 2001; Fernandez y Rainey, 2006; Grindle y Hilderbrand, 1995; Kickert, 2010; Palumbo et al., 1984; van der Voet, 2013).

Este artículo, guarda estrecha relación con estas dos pretensiones de la literatura sobre Gestión del Cambio. Reutiliza información y hallazgos del proyecto de investigación sobre las reformas a la gestión

pública en Entre Ríos y los reinterpreta a la luz de esa literatura. Y lo hace con doble propósito: a) identificar la presencia de alguno de los mecanismos potencialmente rivales en la explicación del éxito en la implementación del cambio pretendido por las iniciativas reformistas “emblemáticas y relevantes” en la provincia de Entre Ríos durante el período analizado; b) establecer si el modo en que se presenta el mecanismo causal guarda o no relación con las recomendaciones que literatura asocia a su presencia.

Para cumplir con ese doble propósito, se rescatan las principales aportaciones propias del campo de la Gestión del Cambio, se presentan los mecanismos que suelen explicar su éxito relativo (el liderazgo y las capacidades institucionales), y se ofrece evidencia que respalda los hallazgos señalados.

¿Qué Aporta la Gestión del Cambio a Nuestro Entendimiento Sobre el Éxito Relativo en el Diseño, Formulación e Implementación de Iniciativas de Reforma a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos?

Sobre los Mecanismos

Hemos establecido que la Gestión del Cambio se interesa más por los factores internos que explican el relativo éxito en la concreción del cambio pretendido, o en su ausencia. Entre éstos, destacan las capacidades institucionales (estatales) y el liderazgo como los mecanismos privilegiados.

Los mecanismos aquí se entienden como sinónimo de modelos causales, que todavía posibilitan un tipo de explicación cuando formas más generales de explicación fallan, o ni siquiera existen para el caso en cuestión:

un punto intermedio entre las leyes y las descripciones. Coloquialmente hablando, los mecanismos son modelos causales ampliamente utilizados, fácilmente identificables, que por lo general aparecen en

condiciones desconocidas y con consecuencias indeterminadas, y que nos permiten explicar, mas no predecir”. (Elster, 2005, p. 239)

Si definimos inicialmente a la capacidad institucional, como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados” (Bertranou, 2015, p. 39). Así entendido, el concepto se descompone en dimensiones analíticas (y, por ende, suele hablarse habitualmente en plural de las capacidades).

La literatura sobre capacidades institucionales también tiene una doble pretensión, empírica y normativa. Se interesa por conocer como efectivamente actúan estas capacidades; y desde esa perspectiva, han sido entendidas como la variable independiente que permite explicar el relativo éxito en la persecución del cambio pretendido (Burki y Perry, 1998; Geddes, 1994; Skocpol, 1985). Pero también, en el marco de las reformas a la gestión pública especialmente, se han hecho múltiples promesas en su nombre, ya sea con el propósito de desarrollarlas, fortalecerlas, o de recuperarlas (Burki y Perry, 1998; Weaver y Rockman, 1993), convirtiéndose así en la variable dependiente de las reformas.

En las últimas décadas, ha sido difícil resistir a la tentación de poner el foco en las capacidades institucionales para explicar cómo se logra el cambio pretendido sean las capacidades burocráticas en general (Bertranou, 2015) o sean las capacidades de implementación en particular (Bunse y Fritz, 2012). Dado que las mismas no necesariamente están distribuidas de modo equitativo a lo largo y ancho del aparato del Estado, constituyen una hipótesis plausible para pretender explicar por qué ciertos organismos o agencias están en condiciones de cumplir con aquello que prometen, y otras no.

Sin embargo, amén del peso de esta tradición de investigación, esa literatura tiene aún ciertos déficits (Bertranou, 2015; Mazzuca, 2012). Y aún hoy, sigue siendo cierto que aún impera un relativo desacuerdo en dos aspectos centrales: ¿Que son las capacidades institucionales?, y ¿Cómo pueden medirse? (Chudnovsky, 2015).

Para favorecer el contraste entre los dos mecanismos, podemos problematizar el papel del liderazgo del siguiente modo: un organismo o agencia que no ha desarrollado especialmente sus capacidades institucionales, puede “ir más allá de éstas”, y cumplir con lo que se propone, por efecto de quienes la lideran.

Definido el liderazgo inicialmente como la capacidad de “inspirar a otros a actuar colectivamente en la búsqueda de un bien [objetivo] común” (Crosby y Bryson, 2005, p. 19). O, más específicamente desde la perspectiva de la gestión del cambio, el liderazgo consiste en “inspirar y motivar al personal en orden a crear apoyos al cambio [pretendido]” (van der Voet, 2013, p.19).

Así entendido, la importancia del papel del liderazgo puede no ser obvia: para la literatura especializada, el apoyo del personal al cambio pretendido es decisivo para el éxito de su implementación (Bartunek et al., 2006; Herold et al., 2007; Herscovitch y Meyer, 2002; van der Voet, 2013).

El acuerdo reinante, entonces, es que “el liderazgo importa”. Sin embargo, al igual que ocurre con la literatura que reproduce hallazgos desde la perspectiva de las capacidades institucionales, existe relativa disconformidad respecto de las formas en que se observa y respalda, con adecuada evidencia, el argumento (Fernández y Pitts, 2007; van der Voet, 2013).

La cuestión central para la validación empírica de este argumento sigue siendo aquella formulada por Thomas Hennessey Jr. en su estudio sobre las reformas de Clinton (Gore, 1994) en el Departamento de los Asuntos de los Veteranos (de Guerra) y en el Departamento de Defensa: “¿Cómo pueden observarse y registrarse los efectos del liderazgo en el desempeño organizacional?” (Hennessey, 1998, p. 522). Ese desafío no ha cambiado significativamente.

Las razones de este panorama se atribuyen, con razón, a dos rasgos que tiene la literatura aún (y que se suman a otras deficiencias, que

se señalan en el apartado siguiente): los estudios habitualmente son estudios de caso o de N pequeño, y sus fundamentos teóricos son débiles (especialmente, en relación a una Teoría del Liderazgo en organizaciones públicas), o están utilizados muy superficialmente (Fernández y Rainey, 2006; Kuipers et al., 2014; van der Voet, 2013).

Los debates al respecto al papel del liderazgo en la Gestión del Cambio giran también en torno de las habilidades o competencias necesarias para cumplimentar esa función (p. ej. integridad, confianza, búsqueda de la excelencia, habilidad para la comunicación, persuasión) (Van Wart y Suino, 2012). O más comprensivamente, con los estilos de liderazgos más apropiados para desempeñarla con relativo éxito (van der Voet, 2013, 2014; Van Wart, 2003).

Finalmente, un aspecto central de la discusión radica en si la función de liderazgo sólo se corresponde con las posiciones directivas (*top managers*), que pueden ser políticos o administrativos (tal como sostienen los enfoques tradicionales, Fernández y Rainey, 2006; Hennessey, 1998) o sí, como sostienen Crosby y Bryson (2005), las líderes o los líderes “se encuentran en cada rincón de las organizaciones o comunidades” (p.1).

Sobre las Lecciones o Recomendaciones

Si ciertos factores explican habitualmente los resultados de las iniciativas que emprende la acción pública, la respuesta a la pregunta por la contingencia de esos resultados es negativa. Corolario de ello, es que tiene sentido estudiar cómo la acción pública persigue el cambio pretendido en un número creciente de casos, con el propósito de distinguir entre los que tienen resultados positivos y los que no, extrayendo lecciones de lo que debe hacerse y lo que no para concretar el cambio pretendido.

A pesar de su desarrollo en los últimos 30 años, el interés de indagación que denominamos Gestión del Cambio carece aún de una

teoría integrada. van der Voet señala que esto se debe, en parte, a las deficiencias que presenta la investigación en la materia (y que completan el panorama presentado en el apartado anterior).

Una primera deficiencia se relaciona con el lugar; con el nivel privilegiado (habitualmente, reformas a nivel macro -nacional, sectorial-; escasa atención recibe, por el contrario, el cambio a nivel organizacional). Una segunda, ya sugerida en el inicio de este artículo, tiene que ver con el foco; la atención está dirigida, mayoritariamente, al “contenido” del cambio antes que “al proceso de implementación” del mismo. Una tercera, deriva de *la* “naturaleza pública” de las organizaciones: a pesar de que un cuerpo creciente de investigación pone el foco en el proceso de implementación del cambio en organizaciones públicas, subestiman el efecto que en dicho proceso tienen las características específicas de estas organizaciones (y que las distinguen de las organizaciones privadas de un modo decisivo). Una cuarta, y última, es que la mayoría de las investigaciones carece de “una variable de resultado” que permita formular conclusiones sobre la efectividad de la implementación del cambio (van der Voet, 2013).

En ausencia, entonces, de una Teoría de la Gestión del Cambio, la pretensión prescriptiva de este interés de indagación se canaliza a través de las lecciones aprendidas, que pueden contribuir a mejorar la forma en que el cambio pretendido se gestiona, sin pretender su validez universal. Si están basadas en fundamentos teóricos de modo insuficiente, y si fueron obtenidas a partir de estudios de caso mayoritariamente, la pretensión no puede ser, aún, más ambiciosa.

En esa línea, ejercicios de recapitulación de los aprendizajes derivados del análisis de la literatura o de resultados de investigaciones (Fernández y Rainey, 2006; Kuipers et al., 2014; Rusaw, 2007), o de la práctica concreta (Abramson y Lawrence, 2001; PNUD, 2006) continúan siendo referencias para quienes cultivan este interés de indagación, pero también para practicantes.

Por ejemplo, luego de estudiar el cambio en numerosas agencias públicas a través de una revisión de la literatura, Carole Rusaw (2007) concluye que: a) el cambio en las organizaciones públicas es más difícil que en el sector privado, pero es posible; b) las organizaciones que buscan ser efectivas en la concreción del cambio pretendido, deben contar con líderes que tengan las habilidades propias de los “agentes del cambio” (de evaluar el contexto interno y externo, de reconocer las partes interesadas clave y sus intereses, de establecer múltiples canales de comunicación con estas partes interesadas y con el personal, y de facilitar que sistemas sociales y técnicos transicionen desde el estado actual de cosas hacia el estado futuro deseado); c) además de ello, disponen de cuatro modelos para abordar la gestión del cambio (Instrumental, Incremental, Pluralista, y Basado en los individuos); d) sus respectivas herramientas pueden ser combinadas para resolver las necesidades específicas de procesos de cambio también específicas.

Entre estos trabajos que buscan ofrecer recomendaciones sobre cómo gestionar exitosamente el cambio en organizaciones públicas, el más citado sigue siendo el de Fernandez y Rainey. Pareciera existir, para los autores, un conjunto de recomendaciones que tornan más probable la concreción del cambio pretendido.

Su punto de partida es que existe una asombrosa coincidencia en la corriente de investigaciones que revisan: quienes pretenden liderar el cambio, y quienes se involucran de una u otra manera con él, deberían prestar atención a los siguientes ocho factores: 1) la necesidad del cambio; 2) la existencia de un Plan; 3) el apoyo interno para superar resistencias; 4) el apoyo y compromiso directivo; 5) el apoyo externo; 6) los recursos; 7) la institucionalización del cambio; 8) la comprensividad del cambio.

Sintéticamente, son los líderes de la organización quienes deben verificar, y comunicar de modo persuasivo, la necesidad del cambio. Construir una visión adecuada del cambio pretendido, que refuerce

la necesidad y urgencia del cambio, es recomendable (1) transformar la nueva visión y la necesidad del cambio en un plan contribuye a clarificar el camino que va a seguirse (2) que la estrategia contenida en el plan tenga un fundamento teórico y sea formulada con la participación del personal resulta indispensable para lo que sigue. Cuando el personal interviene en el diseño de la estrategia, conoce sus ventajas y desventajas, los sacrificios y también las recompensas que implica el cambio perseguido; por ello, es más probable que brinde su apoyo y compromiso (3) dicho apoyo es necesario para asegurar la voluntad política del nivel directivo (4) los recursos necesarios (6) ssí como los apoyos de partes interesadas externas, potencialmente afectadas por el cambio pretendido (5) por último, señalan los autores, para favorecer la (7) institucionalización de los cambios (en las conductas y en los valores, tanto como en las estructuras y procesos, que lo tornan sostenible en el tiempo), es igualmente indispensable el compromiso de líderes y del personal. Aunque es un objetivo arduo, y demanda tiempo, existen modelos, herramientas y técnicas que contribuyen efectivamente a lograrlo. Por ello, la recomendación para una gestión efectiva del cambio pretendido es concebirlo de forma comprehensiva (8): necesariamente, una visión del estado futuro deseado demanda recalibrar diversos subsistemas, sino todos, de modo integrado y consistente, para favorecer no sólo su concreción sino su sostenibilidad en el tiempo (Fernández y Rainey, 2006).

Estos factores, sostienen los autores, no deberían ser considerados como una hoja de ruta, sino más bien como una brújula (Fernández y Rainey, 2006). Ponen el acento más el liderazgo y los productos de su acción (factores internos), antes que en los factores externos. Cada uno de esos ocho factores potencia las probabilidades de que el cambio pretendido se concrete; y, ciertamente, esas probabilidades aumentan en función de la combinación de los mismos. Y, aun así, a pesar de ser lo suficientemente intuitivos en su mayoría, quienes lide-

ran procesos de cambio, normalmente, suelen ignorarlos (o al menos subestimarlos; Fernández y Rainey, 2006).

¿Estas Recomendaciones “Explican” el Cambio Siempre y en Todo Lugar?

En 2014, Walter Kickert publica resultados de un estudio de casos múltiples sobre cambio organizacional en Países Bajos (seis casos de estudio). Se propuso, como nosotros en este texto, contrastar la experiencia concreta en esos procesos de cambio con las recomendaciones de la literatura sobre gestión exitosa del Cambio organizacional, basado en el mismo texto de Fernández y Rainey (2006). Los estudios no son conducidos a nivel subnacional, sino en el centro de gobierno.

Su argumento inicial, coincidente con el de van der Voet (2013), es que el carácter público de las organizaciones estatales tiene efectos sobre el modo en que podrían operar aquellas recomendaciones (y sobre la gestión misma del cambio organizacional). Pero a diferencia de su connacional, Kickert (2014) sí contempla en su diseño de investigación ad-hoc esta dimensión teórica, y su correlato empírico. En efecto, su propósito explícito era más exigente que el nuestro: testear la validez empírica de las recomendaciones de la literatura.

Esencialmente, su diseño de investigación busca responder cuatro preguntas: 1) ¿Puede observarse empíricamente el cumplimiento de las 8 recomendaciones en los 6 estudios?, y en base a que evidencia; 2) ¿Cuáles son las posibles explicaciones para el desvío, si es que este existe?; 3) ¿Qué características específicas pueden tener esas recomendaciones en organizaciones ministeriales?; y 4) ¿Está relacionado el éxito o el fracaso de los casos de cambio organizacional con las recomendaciones para una gestión exitosa del mismo?

Quizás, a la luz de las mismas limitaciones señaladas por la literatura que Kickert también revisa, suene algo desfasada la pretensión de utilizar los casos de estudio para “testear la teoría” (Kickert, 2014, p. 696). Hemos señalado al respecto que, en ausencia de una Teoría de

la Gestión exitosa del cambio, las “recomendaciones” que reconstruyen Fernández y Rainey operan como un intento imperfecto de satisfacer la pretensión normativa, prescriptiva, de este interés de indagación. Testear la validez empírica de esas recomendaciones en seis casos es una cosa, considerar a esas recomendaciones como una teoría a testear, es otra muy diferente.

A través de análisis documentales y entrevistas en profundidad a entre 20 y 30 funcionarias/os (desde ministros o ministras, pasando por funcionarias/os designados, de carrera de nivel directivo y medio, personal operativo e informantes externos al ministerio en cuestión), construyó la evidencia empírica de cada uno de los seis casos.

Sintéticamente, podemos recrear sus principales conclusiones:

1. Los estudios de caso demuestran que algunas de las condiciones de éxito sí se aplicaban a estas organizaciones públicas, otras podían refinarse y especificarse, y otras no se aplicaban.
2. Los estudios de caso también muestran que las condiciones para el éxito del cambio organizativo no fueron las principales explicaciones del éxito y del fracaso del cambio.
3. La gestión del cambio en este tipo de organizaciones públicas no es simplemente una aplicación directa de las ideas genéricas de la ciencia de la gestión. (Kickert, 2014, p. 712)

Las Reformas a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos: qué Mecanismos y qué Lecciones

En lo que sigue, este artículo sintetiza el modo en que hemos recuperado, reutilizado y reinterpretado algunos de los resultados de una investigación ya finalizada, y reseñada en parte en la introducción de este trabajo, en aras de intentar determinar: ¿Cuál de los modelos causales que podrían explicar el cambio concretado en la provincia de Entre Ríos está presente en el proceso de su diseño, formulación e

implementación?, y ¿Qué relación guarda ese proceso con las recomendaciones ofrecidas por la literatura?

Comienza describiendo sintéticamente en qué consistieron las tres iniciativas emblemáticas más relevantes de Reforma a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos (2011-2023) de acuerdo a la opinión experta de 33 informantes claves. Y en base a la evidencia recolectada oportunamente, recrea teóricamente un proceso de indagación que permitiría responder a los dos interrogantes formulados anteriormente.

Los Instrumentos de política de Reforma a la Gestión Pública “Emblemáticos y Relevantes”

Plan de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública (2016)

Es un instrumento formulado por la Secretaría de Modernización y Participación Ciudadana. Fue anunciado en 2016 por el ministro de Gobierno, Mauro Urribarri. Transformado el 2017 en Plan de Modernización del Estado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 3133/2017 y era concebido como una herramienta para propiciar un cambio cultural en la Administración Pública de la provincia, impulsando el paso de una “gestión operativa basada en normativas rígidas, y supeditada al proceso presupuestario” a una “gestión dinámica comprometida con garantizar derechos de los ciudadanos a una gestión pública de calidad” (Decreto 3133/17, 2020, p.2). Contaba con cuatro ejes: 1. Innovación, 2. Empleo Público, 3. Calidad y 4. Gobierno Abierto.

El Plan de Capacitaciones para la Administración Pública ,2016)

Es “una propuesta de formación continua para los trabajadores estatales del gobierno provincial, desarrollada con el fin de jerarquizar el empleo público, contribuir a la gestión pública de calidad y al desarrollo de la sociedad” (Agencia de Noticias de Entre Ríos, 2023, párr.3) propósito era:

Promover un cambio cultural que apunte al crecimiento personal y profesional de los agentes de la administración pública, a través del desarrollo de sus competencias y capacidades, colaborando con una mejora gradual del funcionamiento del Estado y de la calidad de los servicios que brinda a la ciudadanía. (Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, 2021, p. 3)

El Portal de Gobierno Abierto (2020)

Surge en 2017 y es la evolución efectiva de la Plataforma de Participación Ciudadana, presentada en 2018, y rebautizada como Portal “Transparencia” (alojado en el sitio del Gobierno Provincial). Pretende satisfacer dos demandas específicas: la de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) interesadas en acceder a información pública, y de la ciudadanía y empresas, para agilizar la realización de trámites y su seguimiento.

El Análisis de la Evidencia Recolectada

En el análisis de la documentación oficial, crónicas periodísticas y testimonios ampliatorios, obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas con algunos informantes claves, buscábamos sofisticar (y en parte, complementar) las entrevistas en profundidad con la responsable de la Secretaría, Licenciada Lucrecia Escandón, y con exmiembros de su equipo de trabajo. Aquí se reutilizan y reinterpretan, en un intento posterior en el tiempo de iluminar el proceso de diseño, formulación e implementación de estos instrumentos.

Si la intención es determinar la existencia de evidencia que señale la presencia del mecanismo de las capacidades institucionales como modelo causal en la implementación del cambio pretendido, debemos cerrar la discusión antes de comenzarla.

Al momento de crearse la Secretaría de Modernización del Estado y Participación Ciudadana en la Provincia de Entre Ríos en 2015, la misma estaba integrada por la Secretaria y un Subsecretario. Carecían de presupuesto y de personal, y contaban sólo con una oficina en la sede de Casa de Gobierno. Con mucho esfuerzo, y tiempo fundamentalmente, los titulares de la Secretaría fueron identificando personal potencialmente transferible a su órbita (la contratación de personal *ad-hoc* sólo tuvo lugar de la mano de la obtención de financiamiento para llevar a cabo Programas concretos, y con contratos a término).

¿Es posible, entonces, identificar la presencia del mecanismo de liderazgo? La respuesta es efectiva; y para hacerlo, nos centrarnos en describir lo que los líderes hacen, en lugar de caracterizar quienes son. Aquí, la explicación del éxito en la implementación de las medidas bajo análisis, la identificación del mecanismo del liderazgo se conecta especialmente con las recomendaciones para gestionar exitosamente el cambio en organizaciones públicas que identifican Fernández y Rainey (2006).

El hallazgo muestra una similitud llamativa y positiva entre los procesos reales y las recomendaciones teóricas. Un diseño de investigación orientado a identificar la presencia de mecanismos (la clave del éxito se relaciona con a. las capacidades de un organismo, o b. con una forma de gestionar la implementación por parte del liderazgo del mismo, de acuerdo a la literatura especializada), se corresponde, con suma claridad, con la segunda alternativa.

Ciertamente, no pretendemos establecer, a partir de esta correspondencia, una relación de causalidad que no pueda ser disputada (o complementada, por la presencia de terceros factores no controlados).

Lo que sí pretendemos afirmar es que existe una marcada correlación entre recomendaciones sugeridas como claves para el éxito por parte de la literatura (especial, más no exclusivamente, Fernández y Rainey), y el proceso de implementación de cambios significativos, liderados por una funcionaria novel, al frente de una Secretaría novel (sin recursos significativos en sus inicios, y con un equipo que fue construyendo en base a traslados de otras dependencias). Esa correlación, y la evidencia que la respalda, indica la presencia de uno de los mecanismos potencialmente explicativos del éxito en la gestión del cambio pretendido: el liderazgo.

En esa clave, sintetizamos la reelaboración de algunos de los mencionados hallazgos, siguiendo la pauta del mencionado texto (Tabla 2, cuadro comparativo para representar aquella correspondencia entre la literatura y la praxis concreta en materia de reformas a la gestión pública en la Provincia de Entre Ríos). En esa síntesis, reproducimos, fragmentos de las entrevistas en profundidad mantenidas con la funcionaria.

Sostenemos que la secretaria de modernización forjó, junto a un equipo construido con tiempo, una visión que puede reconstruirse a partir de los fundamentos del Decreto que crea el Plan de Modernización del Estado de la Provincia de Entre Ríos "procurar el desarrollo y fortalecimiento de políticas públicas que modernicen el Estado, garantizando a la ciudadanía el derecho a una gestión pública de calidad, acceso a la información y a las Tecnologías de la Información y la Comunicación" (Decreto 61/25, 2025, considerando).

La construcción de esa visión reconoce, explícitamente, tres pilares o fuentes: a. un diagnóstico propio de 180 dependencias del Estado Provincial; b. las Cartas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) —especialmente, la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública de 2008 y la Carta Iberoamericana de

Gobierno Abierto de 2016—. Escandón sostiene en la entrevista que constituyen “una referencia regional en torno a la orientación de las políticas públicas de Modernización del Estado” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná), y c. sus aprendizajes en el marco del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP), inspirándose por momentos en la experiencia de algunas de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que lo conforman. De allí surge su foco: “el derecho de la ciudadanía a tener una gestión pública de calidad” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná).

Esa visión se plasmó en el Plan (Decreto 3133/17, 2020), uno de los instrumentos concretos que fueran analizados en el marco del proyecto, que constituyó una hoja de ruta para su gestión durante ocho años. Sobre el fin de su gestión, reconocía que, aun así, hay un salto que dar hacia adelante en materia del Plan de Modernización (que ella no llegaría a dar, porque dejaría en breve el Gobierno como resultado de las elecciones 2023): “hace falta renovar el Plan... un nuevo Plan de Modernización, que incorpore temas que surgieron en pandemia, pero para quedarse; y quizás, con otras ideas, otra conceptualización, otros marcos” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná).

Construyó, también, apoyos internos “construimos con las y los trabajadores, ellos son la garantía”, afirma; y continúa “a quienes hubo que evangelizar inicialmente, pero que fueron incorporados desde el inicio, y que vieron también que eran ideas que no estaban descalzadas de la realidad”. Esos apoyos también los construyó externamente “con gremios y universidades...” y “... think tanks, (como CIPPEC)” sea “para validar lecturas de la coyuntura o la orientación general del instrumento [plan]”; sea para reforzar “desde afuera”, legitimando la posición propia, para asociarse (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná). Pero también, para concebir conjuntamente las necesidades de capacitación de la planta del Estado (gremios), y la organización de la provisión de cursos y/o carreras cortas (universidades).

Amén de los recursos que año a año fue logrando obtener del proceso presupuestario provincial, la Secretaría fue ganando peso por la incorporación creciente de áreas u organismos de todo el Gobierno Provincial (sumando así sus recursos, pero también su personal). Sin embargo, fueron decisivos los que provenían del Gobierno Nacional, en el marco de los Compromisos Federales que se suscribieron en el marco del CoFeFuP.

Tuvo que convencer, y lidiar con los “temores de la dirigencia en general, del alto funcionariado” y en ocasiones, tuvo que conceder; pero siempre con la mira en la institucionalización de las transformaciones, que hoy parecieran estar fuera de discusión.

Como prueba de ello, baste un botón (como reza el saber popular): por Decreto 61/2025, se acaba de crear en la Provincia el Consejo Provincial de Modernización e Innovación Pública, que en su primer considerando evoca el espíritu del Plan de Modernización del Estado en 2017, su decreto de creación (Decreto 3133/17, 2020), y las necesarias adecuaciones a la nueva estructura del gobierno “a los fines de seguir garantizando el cumplimiento de dicho plan y sus objetivos”. El Gobernador que crea este consejo, vale precisarlo, es de otra fuerza política (PRO, líder del frente Juntos por Entre Ríos) vencedora del oficialismo que crea e implementa el plan en las últimas elecciones de 2023 (PJ, líder del frente Más por Entre Ríos).

Tabla 2. Una receta para el éxito en la gestión del cambio, una interrogante

Fernández y Rainey (2006)	Secretaría de Modernización (Entre Ríos)
<i>Asegurar la necesidad, formulando una Visión.</i>	Si (diagnóstico propio, Cartas del CLAD y CoFeFuP)
<i>Formular un Plan</i>	Si (Plan de Modernización del Estado, 2017)
<i>Construir Apoyo Interno</i>	Si (involucrando al personal desde 0, evangelizando)
<i>Asegurar Compromiso Directivo</i>	Razonablemente (lidiando con temores, negociando)
<i>Construir Apoyo Externo</i>	Si (con Gremios, Universidades, Think Tanks)
<i>Proveer los Recursos</i>	Si (propios, de modo incremental, y de Nación)
<i>Institucionalizar el Cambio</i>	Si (fue un propósito explícito, se ha logrado)
<i>Perseguir el cambio comprehensivo, integral</i>	Razonablemente (el alcance fue creciendo paso a paso)

Fuente: Elaboración propia, en base a Fernández y Rainey (2006, pp. 169-173).

Finalmente, aunque el Plan de Modernización fue lo suficientemente comprehensivo en términos de su alcance ya desde su concepción, esta característica del cambio pretendido durante ocho años consecutivos sólo fue robusteciéndose, merced a logros, pero también a la incorporación de organismos y funciones a lo largo del tiempo (Dirección de Informática, Dirección General de Recursos Humanos, por citar algunos casos). Incluso, con el tiempo, la funcionaria tomó bajo su órbita la organización de la Transmisión de Telegramas en los comicios de 2021 y 2023.

Consideraciones Finales

Este artículo es un subproducto de un proyecto de investigación que buscaba responder a las preguntas ¿Quiénes hacen las políticas públicas a nivel subnacional? ¿Cómo acceden a los lugares desde los que pueden dotar a las políticas de su orientación general? ¿De dónde provienen las ideas con que modelan los instrumentos o medidas de política pública?

Esa investigación se enfocó en la experiencia de la Provincia de Entre Ríos, a lo largo de cuatro gobernaciones, en un sector de políticas en que el equipo de investigación se especializa: las reformas a la gestión pública. La percepción y valoración de las y los informantes clave del proyecto sobre los instrumentos de política bajo análisis eran disonantes con las evaluaciones que conocemos de los procesos reformistas.

Finalizado el proyecto, esa disonancia queda resonando en nosotros, y la literatura sobre la Gestión del Cambio puede darle sentido. ¿De qué depende el éxito relativo de la acción pública en concretar los cambios que pretende ver realizado? es una pregunta central en esa literatura que se responde habitualmente por referencia a dos mecanismos explicativos: las capacidades institucionales y el liderazgo.

¿Podía la experiencia entrerriana ser explicada por referencia a alguno de ellos? Nuestra intuición era que sí. Sin embargo, pronto fue necesario reconocer que la génesis de un organismo cuyo proceso de creación y despliegue rastreamos en aquel proyecto de investigación, clausuraba la posibilidad de que sean las capacidades institucionales el factor explicativo del éxito relativo en la adopción de aquellas medidas o instrumentos.

¿Cómo podía identificarse, entonces, la presencia del mecanismo del liderazgo? Si los líderes son quienes influyen de modo decisivo en el quehacer de individuos o grupos en aras de concretar objetivos comunes, podíamos poner el foco en lo que las autoridades del organismo rector en materia de reforma a la gestión pública habían hecho durante el período analizado.

Nuestras observaciones se cruzan con las lecciones para gestionar el cambio exitosamente en organizaciones públicas que emergen del multicitado estudio de Fernández y Rainey (2006). Y ello nos permite afirmar que 1) la secretaria de modernización de la provincia de Entre Ríos parece haberse inspirado en ellas; 2) obviamente, esas

recomendaciones no eran conocidas previamente por la responsable del organismo; 3) los resultados, en la provincia de Entre Ríos, están a la vista (y el gobierno siguiente, en lugar de derrumbar esos esfuerzos, los potencia y profundiza).

Creemos haber logrado el propósito de aportar evidencia que respalde estas afirmaciones, las cuales identifican la existencia de un mecanismo causal vinculado a la actuación de la máxima autoridad del organismo, en estrecha relación con las recomendaciones que emergen de la literatura.

En la construcción de un argumento causal, la identificación del mecanismo potencialmente explicativo de la variable dependiente es un paso necesario, más no suficiente. Nuestra investigación no pretendía controlar terceros factores explicativos del éxito en la implementación de las iniciativas bajo análisis (ni este ejercicio contaba con los elementos para).

La correspondencia identificada entre “la hoja de ruta” seguida por la responsable de gestionar dichas iniciativas, y las recomendaciones de la literatura, fue un hallazgo *a posteriori*. Entendemos que esa correspondencia se traduce en evidencia que respalda la presencia del mecanismo potencialmente explicativo del éxito en la gestión del cambio pretendido.

La sintética presentación del ejercicio de Walter Kickert, específicamente orientado a establecer si esa correspondencia existe en el caso neerlandés o no, se justifica triplemente: la estrategia metodológica es muy semejante, sus resultados son diferentes, y han buscado controlar los efectos posibles de terceros factores sobre la variable dependiente, que expliquen tanto el éxito como el fracaso de las iniciativas reformistas.

La tentación de cubrir el vacío teórico con recomendaciones basadas en numerosos estudios de caso, cuya heterogeneidad metodológica constituye un dato relevante, persiste como una práctica frecuente

en el campo. Sin embargo, el camino por recorrer en la elaboración de una teoría integrada de la Gestión del Cambio, en que el papel del liderazgo ocupa un papel central, debe seguir siendo el objetivo.

Sin embargo, una conceptualización adecuada y una estrategia metodológica ad-hoc (de qué hablamos cuando hablamos de liderazgo; si es una función que desarrollan ciertos individuos, si éstos se encuentran siempre en la cúspide organizacional o no; de qué modo importa el liderazgo; qué evidencia debe ser recogida, y cómo, para apoyar empíricamente el argumento) todavía son objeto de discusión en el campo. La tarea por delante está clara.

Bibliografía

- Abramson, M. y Lawrence, P. (2001). *Transforming Organizations*. IBM Center for the Business of Government, Rowman & Littlefield Publishers.
- Agencia de Noticias de Entre Ríos. (2023). *Se suman más cursos a las capacitaciones para la administración pública*. <https://www.apfdigital.com.ar/noticias/2023/03/23/400485-se-suman-mas-cursos-a-las-capacitaciones-para-la-administracion-publica>
- Bartunek, J., Rousseau, D., Rudolph, J. y Depalma, J. (2006). On the Receiving End: Sensemaking, Emotion, and Assessments of an Organizational Change Initiated by Others. *Journal of Applied Behavioral Science*, 42 (2). <https://doi.org/10.1177/0021886305285455>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bold, T., Molina, E. y Safir, A. (2018). *Clientelism in the Public Sector. Why Public Service Reforms Fail and What to Do about It* (Policy Research Working, Paper N° 8439). World Bank Group.
- Brady, H. y Collier, D. (2010). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers Group.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A. y Mayaux, P-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 659-684. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bunse, S. y Fritz, V. (2012). *Making Public Sector Reform Work. Political and Economic Context, Incentives and Strategies*. Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance Unit, The World Bank.
- Burki, S. y Perry, G. (Comp.). (1998) *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*. Banco Mundial.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing Limited.
- Chudnovsky, M. (Comp.) (2015) Introducción. Por qué “capacidades estatales” y ESTA selección para comprenderlas. *Capacidades Estatales: 10 textos fundamentales* (pp. 15-23). Corporación Andina de Fomento.
- Crosby, B. y Bryson, J. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. John Wiley & Sons Co.
- Decreto 3133/17 de 2020. Proyecto de Ley de implementación y utilización de expediente electrónico.
- Decreto 61/25 de 2025. *Creación del Consejo Provincial de Modernización E Innovación Pública*. Sistema Argentino de Información Jurídica.
- Elster, J. (2005). En favor de los mecanismos. *Sociológica*, 19 (57), 239-273.
- Fernandez, S. y Rainey, H. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66 (2). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Fernández, S. y Pitts, D. (2007). Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?. *The American Review of Public Administration*, 37 (3). <https://doi.org/10.1177/0275074006293467>
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- George, A. y Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gobierno de la Provincia de Entre Ríos. (2021). *Plan de capacitaciones de la Administración Pública (Edición 2021)*. Ministerio de Gobierno y Justicia. <https://portal.entrerios.gov.ar/modernizacion/ps/plandecapacitaciones/1983>
- Gore, A. (1994). “Informe del Desempeño Nacional. Un gobierno más eficiente y menos costoso”. EDAMEX.
- Grindle, M. y Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector:

- what can be done?. *Public Administration and Development*, 15. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Hatch, M. J. (2013).** *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Hennessey, J. T. (1998).** Reinventing Government: Does Leadership Make the Difference?. *Public Administration Review*, 58 (6) 522-532.
- Herold, D., Fedor, D. y Caldwell, S. (2007).** Beyond change management: A multilevel investigation of contextual and personal influences on employee's commitment to change. *Journal of Applied Psychology*, 92 (4), 942-951. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.4.942>
- Herscovitch, L. y Meyer, J. (2002).** Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model. *Journal of Applied Psychology*, 87 (3) 474-487. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.87.3.474>
- Inglehart, R. (1997).** *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press.
- Kickert, W. (2010).** Managing emergent and complex change: the case of Dutch agencification. *International Review of Administrative Science*, 76 (3). <https://doi.org/10.1177/0020852310373172>
- Kickert, W. (2014).** Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch Ministerial Departments. *American Review of Public Administration*, 44 (6). <https://doi.org/10.1177/0275074013483871>
- Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. y van der Voet, J. (2014).** The management of Change in Public Organizations: a literature review. *Public Administration*, 92 (1), 1-20.
- Mayntz, R. (1979).** Public bureaucracies and policy implementation. *International Social Science Journal*, 31 (4).
- Mazzuca, S. (2012).** Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 545 – 560. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- Oszlak, O. (1999).** De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/de-menor-a-mejor-el-desafio-de-la-segunda-reforma-del-estado/>
- Palumbo, D., Maynard-Moody, S. y Wright, P. (1984).** Measuring Degrees of Successful Implementation. *Evaluation Review*, 8 (1). <https://doi.org/10.1177/0193841X8400800103>
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2017).** *Public Management Reform: A comparative analysis. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006).** *Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organisations*. United Nations, Development Programme.
- Ravasi, D. y Schultz, M. (2021).** Organizational Identity and Cultural Change. En M.Scott Poole, A. H. Van de Ven (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Change* (pp. 106-130). Oxford University Press.
- Rusaw, C. (2007).** Changing Public Organizations: four approaches. *International Journal on Public Administration*, 30 (3). 347-361. <https://doi.org/10.1080/01900690601117853>
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980).** The implementation of Public Policy: A framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Skocpol, T. (1985).** Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp.3-38).Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
- van der Voet, J. (2013).** *Leading Change in Public Organizations: a study about the role of leadership in the implementation of organizational change in a public sector context* [Tesis de doctorado, University Rotterdam]. <https://share.google/3OEnIZ9zQ81LCLR7N>
- van der Voet, J. (2014).** The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and

- a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2013.10.001>
- van Wart, M. (2003).** A comprehensive model of organizational leadership: the leadership action cycle. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 7 (2), 173-208. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-07-02-2004-B002>
- van Wart, M. y Suino, P. (2012).** *Leadership in Public Organizations. An Introduction*. Routledge.
- Weaver, K. y Rockman, B. (1993).** *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution.
- Wise, L. (2002).** Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556-567. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00237>

Análisis de los primeros cinco años de implementación del programa *Vivienda Primero* en la Región Metropolitana (2019-2023) a través de la percepción de sus participantes

Simón Abde-Sepúlveda

Investigador independiente
simonabde@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-3803-3945>

Resumen

El Estado chileno ha abordado la situación de calle con estrategias que no han dado los resultados esperados, por lo que en 2019 adoptó una metodología contrapuesta a la tradicional y ampliamente exitosa a nivel internacional: *Housing First*. El programa *Vivienda Primero* tiene por objetivo proveer servicios de vivienda, salud e integración social a las personas con vasta trayectoria en calle. La investigación analiza su implementación en la Región Metropolitana, entre los años 2019 al 2023, mediante un enfoque mixto que contempla encuestas a sus participantes además de entrevistas a otros actores. Los resultados sugirieron dificultades con la comunidad vecinal y en la asignación de subsidios a participantes; no obstante, hubo avances en salud, en el dominio de actividades cotidianas y la integración social. La investigación contribuye identificando nudos críticos advertidos por la literatura del mundo de la implementación, y brinda oportunidades de mejora para el fortalecimiento del programa y la política social.

Palabras clave: vivienda, salud, integración social, situación de calle, política social.



Fecha recepción: 18-05-2025

Fecha aceptación: 26-08-2025

Analysis of the first five years implementation of the *Vivienda Primero* program in the Santiago Metropolitan Region through the perception of its participants

Abstract

The Chilean State has addressed homelessness through strategies that have not yielded the expected results. Consequently, in 2019 it adopted a methodology that contrasts with the traditional approach and has proven widely successful internationally: Housing First. The *Vivienda Primero* program aims to provide housing, health and social integration services to people experiencing chronic homelessness. The research analyzes its implementation in Santiago Metropolitan Region between 2019 and 2023, through a mixed-method that includes surveys of participants and interviews to different actors. The results suggested difficulties with neighborhood communities and in the allocation of subsidies; however, there were advances in health, mastery of daily activities and social integration. The research contributes by identifying critical points noted in the implementation literature and provides opportunities for improvement to strengthen the program and social policy. **Keywords:** housing, health, social integration, homelessness, social policy.

Cómo citar este artículo

Abde-Sepúlveda, S. (2025). Análisis de los primeros cinco años de implementación del programa Vivienda Primero en la Región Metropolitana (2019-2023) a través de la percepción de sus participantes. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 390-423. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78990>

En 2024, Chile registró la cifra más alta de Personas en Situación de Calle (en adelante, PSC), superando los registros de años anteriores. En este contexto, es posible apreciar en la esfera cotidiana una multiplicidad de rucos¹ y/o carpas con adultos, niños, niñas y adolescentes, y mujeres gestantes a la intemperie en distintos rincones de la ciudad. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), existen alrededor de 21.272 PSC, equivalente a un 102,4% más que el año 2017 y un 6% más que 2023 (MDSF, 2024). Sin embargo, se presume que la magnitud real de esta población es aún mayor, ya que los programas ministeriales atendieron a 39.939 PSC en 2022 (MDSF, 2022a).

La dimensión del problema pareciera ser proporcional a un país donde el derecho a la vivienda no está garantizado. Actualmente, persisten brechas para la asequibilidad de la vivienda, como el déficit habitacional correspondiente a 641.000 viviendas -de las cuales casi 19.000 son para PSC (3%)- y el importante desacople entre el precio de la vivienda y el ingreso autónomo de los hogares (Centro de Políticas Públicas UC [CPPUC], 2022), siendo «severamente no alcanzable» adquirir una vivienda (Cámara Chilena de la Construcción [CChC], 2019).

La prevalencia de la situación de calle podría explicarse por la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno, desafiando permanentemente las estrategias interventivas orientadas a su superación (MDSF, 2011).

El Estado chileno desarrolló los primeros esfuerzos en la década del 2000, instalando un modelo basado en dispositivos residenciales que brindan alojamiento, alimentación y servicios básicos a las PSC cada año, conocido como *Continuum of Care* (CoC). Sin embargo, la escasez de resultados obligó a los países líderes en el trabajo con PSC y, más tarde Chile, a repensar el abordaje del fenómeno, transitando así

1 Habitación improvisada con materiales ligeros para el refugio.

a un modelo contrapuesto llamado: *Housing First*. En el año 2019, el MDSF integró a su oferta programática a *Vivienda Primero*, cuya legitimidad y expectativas derivaron en que se transformara en un compromiso de Gobierno de los presidentes Sebastián Piñera y Gabriel Boric (Apruebo Dignidad, 2022; Fundación Presidente Sebastián Piñera, 2018).

El programa *Vivienda Primero* cambia el paradigma de la intervención dirigida a las PSC, dado que la vivienda no es el objetivo final, sino el punto de partida. Las PSC más fragilizadas y con larga trayectoria en calle, acceden rápidamente a una vivienda estable en comunidad y reciben paralelamente servicios de apoyo personalizados a través de visitas domiciliarias de una organización implementadora del programa (MDSF, 2022b).

Este artículo analiza la implementación de *Vivienda Primero* desde su creación en el año 2019 hasta el 2023, principalmente a través de la revisión de los resultados de una encuesta aplicada a participantes de la Región Metropolitana y entrevistas semiestructuradas a otros actores del programa, y a partir de las consideraciones establecidas por las corrientes teóricas del proceso de implementación.

Marco Teórico

Implementación

La implementación de las políticas públicas fue una disciplina de estudio desatendida por los especialistas hasta los años 70, puesto que la atención estaba centrada en el proceso de toma de decisiones. Más tarde, producto de la brecha entre los objetivos establecidos y los resultados finales, distintos autores/as reconocerían progresivamente la etapa de implementación como un problema de política pública y su complejidad, desarrollando diferentes marcos para cada enfoque y su potencialidad (Revuelta, 2007).

La discusión respecto a la implementación ha estado centrada -en buena medida- en definir el tipo de política que se implementa y cuáles son las variables que determinan el éxito de este proceso.

Uno de los enfoques refiere que el proceso de implementación surge de una norma, tratándose de una visión formal que establece la necesidad de que pase por el legislador. Esta figura legal es abordada por los especialistas con sinónimos; por ejemplo, Sabatier y Mazmanian (1993) lo señalaron como un estatuto, mientras que Weatherly y Lipsky (1977) o Pressman y Wildavsky (1998) consideran que se trata de una ley. El enfoque plantea que implementar un imperativo legal puede movilizar cambios e influir tanto en las decisiones como en los comportamientos. Una de sus ventajas tiene relación con las dificultades para deshacer la implementación, ya que implicaría un cambio legislativo.

No obstante, otros especialistas como Rein y Rabinovitz (1978) plantean la necesidad de añadir nuevas regulaciones que complementen la legislación original y así operativizar la implementación. Incluso, Van Meter y Van Horn (1975) abordan otras figuras como una resolución, decreto o programa. De cualquier forma, la literatura de la implementación no establece un rango para las políticas, pudiendo ser un programa realizado por una autoridad o equipos; un decreto por el Ejecutivo; o una ley que pasó por el legislador.

También algunos trabajos sobre la implementación han estado dedicados a revisar casos de organizaciones donde las variables del aparato burocrático han sido el mayor problema en el logro de los resultados finales, entre ellos los de Bailey y Mosher (1968), Elmore (1978) y Kaufman (1973). Paulatinamente, se identificaron otros factores que repercuten en la implementación y trascienden de la burocracia,

generando cierto punto de encuentro entre las corrientes *top down*² y *bottom up*³ (Figura 1) (Revuelta, 2007).

Para profundizar las contribuciones en el campo de la implementación, la siguiente tabla presenta un listado de especialistas, permitiendo el fortalecimiento de la discusión posterior respecto a *Vivienda Primero*.

Tabla 1. El proceso de implementación según distintos autores/as

Autor	Énfasis y corriente	Concepción sobre la implementación	Problemas del proceso de implementación
Van Meter y Van Horn (1975)	Normativo y Top-down	Acciones de individuos o grupos para la realización de objetivos previamente definidos.	- Calidad e interpretación de los objetivos. - Recursos financieros.
Sabatier y Mazmanian (1993)	Normativo y Top-down	Cumplimiento de una decisión o política.	- Factibilidad de resolución del problema. - Capacidad para estructurar el proceso.
Pressman y Wildavsky (1998)	Burocracia y Top-down	Interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones.	- Burocracia e intereses propios. - Relaciones intergubernamentales.
Rein y Rabinovitz (1978)	Normativo - Bottom-up	Etapas no solo técnica-administrativa, sino política, donde confluyen intereses y conflictos.	- Autonomía del implementador. - Contexto y externalidades.
Elmore (1978)	Burocracia - Bottom up	Caracterizada por la crítica hacia quienes ejercen el nivel superior.	- Brecha entre el diseñador e implementador. - Intereses propios.
Hjern y Hull (1982)	Actores sociales - Bottom-up	Protagonismo de la red de actores, abandonando la jerarquización.	- Cantidad de actores. - Escasa claridad de la norma o política.
Weatherly y Lipsky (1977)	Burócratas nivel calle - Bottom up	Proceso marcado por la interpretación de los "burócratas nivel calle".	- Discrecionalidad. - Escasa claridad de la norma o política.

Fuente: *Elaboración propia.*

- Es un esquema jerárquico y sistémico, cuyos problemas están relacionados a la resistencia a las normas, también a la intervención de muchos poderes, la evasión de tareas y un mal traspaso.
- Es contrapuesta a la tesis tradicional de la jerarquización y la estructura. Las decisiones deben descender a los niveles inferiores para la adecuada implementación de las políticas.

La implementación es un proceso inherentemente complejo y, a pesar de la cantidad de trabajos, aún carece de una perspectiva teórica definida; por tanto, no existe un marco teórico que permita examinar la implementación de una política (Aguilar, 1993). Es probable que la adopción de alguno de los enfoques descritos esté sujeto a la naturaleza de la política, el régimen político-administrativo y el contexto; de todas formas, podrían recogerse ventajas de cada enfoque en función de los problemas que surjan para alcanzar los resultados finales.

Situación de calle

La pobreza estuvo excluida de la agenda pública y de la política social en Chile hasta fines del siglo XX. La ausencia de una intervención específica hacia quienes habitaban el espacio público significó que los esfuerzos dependieran de iniciativas caritativas de organizaciones vinculadas a la iglesia, filantrópicas y privadas. Los gobiernos de la época emprendieron escasas acciones como el financiamiento de ollas comunas y algunos programas de empleo público, y desplazaron a los más pobres de las transferencias del Estado (Larrañaga, 2013). En paralelo, se fue consolidando una red de organizaciones privadas que trabajaban en favor de las PSC, entre las cuales destaca el Hogar de Cristo en 1944. Más tarde, la Dictadura Militar (1973-1990) reduciría la función estatal convirtiendo a la pobreza en un fenómeno altamente visible⁴ y prioritario para las administraciones sucesivas (Ministerio de Planificación [MIDEPLAN], 2005).

En el año 2003, el Gobierno compromete la inclusión de las PSC a la red de protección social y un primer catastro, constituyendo el punto de partida para otras acciones dirigidas a este grupo de la población (MIDEPLAN, 2005), como el segundo catastro de 2011, el

4 Un estudio de Arístides Torche estimó que en el país existían cinco millones de personas pobres, años después también se creó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) (Larrañaga, 2013).

programa *Noche Digna* de 2012, la estrategia Código Azul de 2018 y el programa *Vivienda Primero* en 2019.

La creación de un ecosistema de programas obligó al MDSF a adoptar una definición operativa respecto a las PSC, la cual fue consensuada en diferentes mesas técnicas de trabajo y permanece vigente a la fecha:

Personas que pernoctan en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque ésta sea precaria. Se excluye de este grupo a quienes habitan en campamentos.

Personas que carecen de un alojamiento fijo, regular y adecuado, pero encuentran residencia nocturna y temporal, pagada o gratuita, en lugares dirigidos por entidades públicas o privadas. Pertenecen a este grupo quienes alojan en residencias y hospederías, sean solidarias o comerciales. (MDSF, 2011, p.11)

Sin embargo, la definición de la institucionalidad pública presenta limitaciones, ya que no profundiza en las características que debe tener una vivienda o un alojamiento adecuado; asimismo, resulta extemporánea dado que su elaboración se remonta al 2011, cuando la dimensión del fenómeno era diferente desde el punto de vista de la magnitud, la complejidad y la diversificación de esta población (Dirección de Presupuestos [DIPRES], 2024).

En cambio, Naciones Unidas aborda la falta de hogar desde una perspectiva de derechos humanos, mediante una definición tridimensional de análisis desarrollada por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, señalaba:

Primero, la ausencia de hogar tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada, como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.

Segundo, la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social, reconociendo que la privación de un hogar da una identidad social que es objeto de discriminación y estigmatización.

Tercero, las personas sin hogar como titulares de derechos, que son resistentes en la lucha por la supervivencia y la dignidad, y para la transformación social del derecho a una vivienda adecuada. (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015, p.6)

Por su parte, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA), formuló una tipología llamada ETHOS⁵, que comprende la situación de calle a partir de la situación de vida de las personas y los niveles de habitabilidad en la vivienda. El modelo analítico de ETHOS identifica tres dominios que definen la situación de esta población: a) la exclusión legal (la posesión o tenencia legal del espacio y la seguridad para utilizarlo); b) la exclusión física (las características del lugar y si es adecuado o no); y c) la exclusión social (si existe privacidad y la posibilidad de relacionamiento) (Pleace, 2016).

Si bien son variados los enfoques para entender la situación de calle, no existe una definición única que abarque su integralidad. El nivel de complejidad de este fenómeno, así como su connotación móvil y multidimensional, emplaza a las instituciones públicas y privadas a revisar constantemente las definiciones formuladas, su alcance y cuestionar su operativización.

Modelos de Intervención con Personas en Situación de Calle

A través de los años, han predominado dos estrategias para el abordaje de la situación de calle. Uno de ellos corresponde al modelo de intervención residencial CoC o modelo Escalera, y en contraposición el modelo *Housing First*, diferenciándose por sus fundamentos y cómo conciben la vivienda.

5 European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS).

El CoC consiste en un itinerario de escaleras o etapas en los servicios residenciales que están vinculadas a la resolución de cuestiones sociales y de salud, antes que las PSC estén preparadas para acceder a la vivienda propia (*housing-ready*). Por lo tanto, a medida que progresan de etapa con ayuda de los equipos de acompañamiento, consiguen como objetivo final la vivienda (Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social [EAPN], 2013). Los programas residenciales temporales son el vehículo mediante el cual logran distanciarse del consumo, resolver cuestionamientos, y dominar actividades de la vida diaria (en adelante, AVD).

En Chile, el CoC ha sido una estrategia ampliamente utilizada desde la creación de la *Política Nacional de Calle* en 2011 y el programa *Noche Digna*, expresada en una red creciente de albergues y centros dispuestos anualmente por el MDSF, y en los instrumentos metodológicos que norman el funcionamiento de los dispositivos (MDSF, 2023).

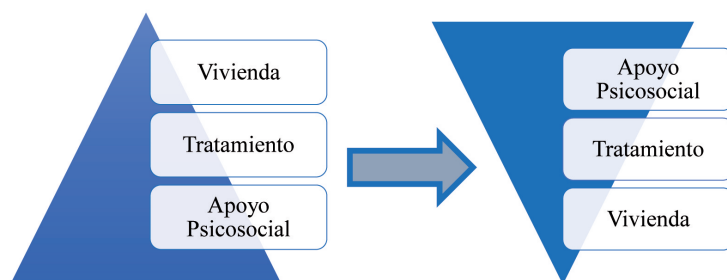
No obstante, en razón de los escasos resultados en la población calle, progresivamente surgieron discusiones en Europa y Estados Unidos que cuestionaban si el CoC perpetuaba a las PSC en los programas residenciales, excluyéndolas cada vez más de la vivienda como objetivo (FEANTSA, 2016). Bajo ese contexto, surgen los “alojamientos con apoyo” de la organización *Pathways to Housing* en Estados Unidos -liderada por el Dr. Sam Tsemberis⁶, demostrando con el tiempo ser una estrategia exitosa para personas con grandes necesidades de apoyo, sentando las bases para el modelo *Housing First* y el abandono del CoC (FEANTSA, 2016; Pleace y Bretherton, 2013).

Housing First ha sido concebida como una revolución en el ámbito de la situación de calle crónica, ya que estudios demuestran que saca de la calle a al menos 8 de cada 10 PSC (Pleace y Bretherton, 2013). Esta revolución responde a un cambio paradigma de la intervención

6 Psicólogo clínico de origen griego, creador de la metodología *Housing First*.

tradicional (Figura 1), donde la vivienda no es el objetivo final sino el punto de partida, por tanto, la vivienda es lo primero antes que cualquier otro apoyo.

Figura 1. Invertir la secuencia para el trabajo con las PSC



Fuente: Elaboración propia.

El modelo establece que toda persona tiene derecho a la vivienda y a vivir en ella bajo seguridad, paz y dignidad, es por esto que ofrece acceso rápido a una vivienda estable en comunidad. En paralelo, las PSC reciben servicios de apoyo personalizados a través de visitas a las viviendas provistas, sin requisitos de abstinencia de consumo ni tampoco un tratamiento a cambio. En otras palabras, si el comportamiento de una persona o sus necesidades de apoyo implican la pérdida del hogar, *Housing First* ayuda a encontrar otro sitio donde vivir y continúa con los apoyos que requiera (FEANTSA, 2016). *Housing First* tiene la convicción de que las PSC son quienes toman las decisiones, definiendo cómo quieren vivir su vida y cuáles son sus necesidades, y no el programa, por lo que este debe adaptarse a la persona y no al revés (MDSE, 2022b).

Este innovador modelo también ha sido adaptado a los contextos locales de la región, siendo implementado en países como Uruguay, Brasil, Costa Rica, Colombia y Chile. Respecto a este último, es preciso señalar que *Vivienda Primero* no ha contado con una evaluación externa ni una sistematización profunda, a excepción de algunos

documentos de trabajo elaborados por organizaciones ejecutoras del mismo, por cuanto resulta imperioso revisar los primeros cinco años de implementación a través del estudio.

Diseño Metodológico

La investigación es de carácter exploratorio, por cuanto se investigó un programa -*Vivienda Primero*- del cual aún no existe suficiente evidencia y no ha sido aun profundizado (Batthyány y Cabrera, 2011). A su vez, desarrolla aspectos descriptivos de la política pública y de sus resultados, y su alcance es seccional, ya que abarca los inicios del programa en 2019 al año 2023.

La investigación dispuso de un enfoque mixto para una mejor comprensión del fenómeno investigado. Por lo tanto, incorporó técnicas cuantitativas de recolección de información, recurriendo a fuentes de información secundarias y a la aplicación de una encuesta a participantes; asimismo, técnicas cualitativas que comprendieron el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a otros actores relevantes en la implementación del programa. El estudio tuvo por objeto otorgar significatividad a la percepción de los/as participantes considerando una perspectiva descriptiva e interpretativa para analizar los resultados, los cuales se recabaron donde se implementa el programa.

Respecto a las técnicas empleadas, el principal instrumento para revisar la implementación de la política fue la aplicación de una encuesta a participantes, basada en el método escalamiento de Likert⁷ (Sampieri et al., 1991). El cuestionario dispuso un total de 18 preguntas y/o afirmaciones de selección múltiple, dirigidas exclusivamente a quienes registraban una permanencia de al menos 12 meses en las viviendas de la Región Metropolitana. Finalmente, la investigación logró una muestra de 180 personas que iniciaron su participación al menos

⁷ Es un conjunto de ítems presentados en afirmaciones o juicios, ante lo cual se solicita la reacción del sujeto/a que responde.

desde el año 2018, bajo el alero de algunas de las siete organizaciones que bridan el acompañamiento (Tabla 2).

Tabla 2. Encuestas aplicadas a participantes según institución implementadora

Instituciones implementadoras	Total de participantes
Fundación Hogar de Cristo	47
Centro de investigación y desarrollo tecnológico y social (CIDETS)	36
Fundación Cristo Vive	25
Corporación Moviliza	15
Corporación Nuestra Casa	22
ONG Las Viñas	28
Fundación Mission Golden	7
Total	180

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la investigación, derivados de las entrevistas, son presentados principalmente a partir del análisis de distintas variables que se desprenden de los tres componentes programáticos de *Vivienda Primero*: a) gestión de la vivienda, b) promoción de la salud, y c) herramientas para la integración social.

En paralelo, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas para complementar el análisis descriptivo e interpretativo de los resultados de la implementación, recogiendo así la mirada de actores directamente involucrados en el diseño (en adelante, actor Estado) como la operación del programa (en adelante, actor Implementador). Las entrevistas se construyeron a partir de preguntas abiertas que tienen directa relación con el papel estratégico de ambos, mientras que la distribución del cuestionario tributó a los tres componentes anteriormente señalados. A continuación, la Tabla 3 identifica a los actores entrevistados profundiza en el rol que desempeñan:

Tabla 3. Entrevistas aplicadas a otros actores del programa

Actor	Rol en el programa
Estado	Responsable ministerial de <i>Vivienda Primero</i> . Entre sus responsabilidades se encuentra: el diseño del programa y sus orientaciones, tanto metodológicas como técnicas; la derivación de participantes a las viviendas; y la asistencia hacia los equipos implementadores.
Implementador	Responsable de la implementación del programa desde una de las organizaciones especializadas. Entre sus responsabilidades se encuentra: la concreción del plan de intervención y el acompañamiento a cada participante hasta su egreso; y el cumplimiento de las orientaciones del MDSE.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el desarrollo de la investigación contempló literatura relativa al proceso de implementación y el abordaje de la situación de calle, además de otras fuentes de información secundarias como registros administrativos institucionales, entre ellos, una Solicitud de Acceso a la Información (SAIP) que fue respondida afirmativamente por el MDSE.

Resultados y Discusión

El análisis de los resultados de la implementación se presenta a partir de un enfoque descriptivo e interpretativo, que se estructura en función de nueve variables directamente relacionadas con los componentes de *Vivienda Primero* (Tabla 4). Es importante señalar que el artículo no aborda todos los hallazgos, por cuanto fueron seleccionados los más relevantes para efectos de la discusión.

Tabla 4. Variables de análisis según componente programático

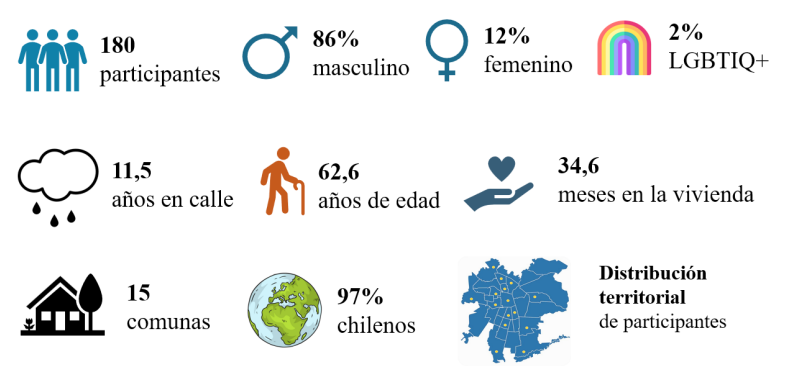
Componente programático	Variable
Gestión de la vivienda	Habilitación de la vivienda
	Subsidios de arriendo a la vivienda
	Adaptación a la vivienda
	Convivencia y situaciones de conflicto
Promoción de la salud	Salud
	Actividades de la Vida Diaria (AVD)

Herramientas para la integración social	Inserción laboral
	Comunidad vecinal
	Comunidad barrial y red de organizaciones

Fuente: Elaboración propia.

Previamente, a modo de contextualizar los resultados y su comprensión, particularmente los de la encuesta, la siguiente figura contiene una caracterización general (Figura 2) de la muestra de participantes:

Figura 2. Caracterización de participantes encuestados



Fuente: Elaboración propia.

Resultados del Componente N°1: Gestión de la Vivienda

Habilitación de la Vivienda

Las actividades tendientes a la búsqueda, la habilitación y gestión de las viviendas representan una etapa fundamental antes del ingreso de las PSC. El Implementador es el encargado de operacionalizar íntegramente este componente, en base a las disposiciones obligatorias de una norma técnica que establece el estándar de las dependencias y sus características, la calidad, el mobiliario y el emplazamiento de la vivienda (MDSF, 2022b).

Entre algunas de las tareas que conlleva esta variable, se encuentra el contacto telefónico con potenciales arrendadores/as, conseguir la documentación necesaria, concretar el acuerdo, acondicionar el espacio, entre otros. Si bien estas actividades constituyen un punto de partida para el proceso de acompañamiento que desarrollará posteriormente el Implementador hasta el egreso del participante, involucran, por lo general, un esfuerzo sustantivo de los equipos con tal de responder a las exigencias ministeriales.

Los actores entrevistados reflexionaron en torno a su experiencia en la etapa de habilitación de las viviendas. El actor Implementador, principalmente, reconoció dificultades sustantivas en esta labor, levantando la necesidad de que los equipos abandonen esta etapa para concentrar esfuerzos exclusivamente en el acompañamiento:

Es súper desgastador. El equipo es corredor de propiedades, hace mudanzas, diseño de interiores, compras, después “oh se echó a perder el calefont”. Después hay que dejar bonito el departamento, porque hay que entregarlo y dejarlo tal cual. A lo que voy, es que los equipos no deberían ser los responsables de la vivienda. (Implementador, 08 de agosto de 2024)

Por su parte, el actor Estado aborda esta variable de análisis desde el punto de vista de los costos, dado que las brechas presupuestarias del programa amenazan la sostenibilidad de *Vivienda Primero*, repercutiendo también en el trabajo que desarrolla el Implementador cuando gestiona la vivienda y su habilitación (Estado, 20 de agosto de 2024).

Subsidios de Arriendo a la Vivienda

Luego del ingreso del participante a la vivienda, el modelo operativo de *Vivienda Primero* promueve que permanezcan en ella a través del tiempo mediante el acceso a subsidios estatales de arriendo. Esta medida busca que las PSC puedan cubrir progresivamente el pago del arriendo de su vivienda, apostando también por su autonomía en la

toma de decisiones y su capacidad para administrar la vivienda por su cuenta, en concordancia a los postulados del *Housing First*.

En el año 2021, el MDSF suscribió un convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que posibilitó a la población del programa acceder preferentemente a asignaciones directas de subsidio (MDSF, 2021a). En términos generales, bajo este modelo las organizaciones implementadoras actúan como intermediarias en la provisión de la vivienda, pues son quienes firman el contrato de arrendamiento y actúan como representantes legales, aunque los titulares del subsidio son los/as participantes. El MDSF destina recursos hacia la organización implementadora para el arriendo, que son complementados por el/la participante más el subsidio mensual.

No obstante, el actor Estado es abiertamente crítico del diseño como el funcionamiento de esta alianza interministerial, ya que han sido escasos los subsidios que ha podido aplicar el programa. En otras palabras, de un total de 300 subsidios aprobados por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), sólo se han implementado entre 60 a 70 (poco más del 20%), calificándolo como un bajo porcentaje de logro y una herramienta muy rígida a la vez. A pesar de lo anterior, el actor entrevistado es optimista respecto al futuro de la alianza entre ambos ministerios (Estado, 20 de agosto de 2024).

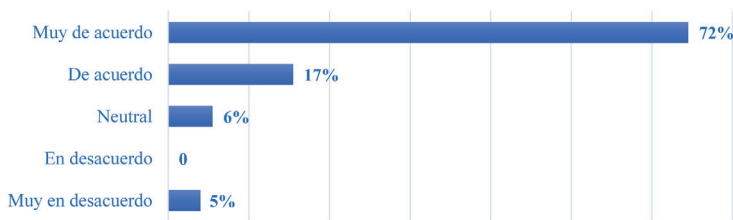
Adaptación a la Vivienda

Vivienda Primero es por definición un dispositivo flexible, ya que el programa busca adaptarse al participante y no al revés. En este sentido, la adaptación a la vivienda abarca un proceso inherentemente individual que está sujeto a los tiempos de cada participante, más allá que se acote a 30 o 90 días, por lo general (MDSF, 2021b). También esta etapa implica acompañar a los/as participantes en la transición de la calle a la vivienda desde distintas esferas (físicas, psíquicas y relacionales), recuperando hábitos de cuidado personal, la seguridad y

la vida en comunidad. Si embargo, volver a una vida domiciliada no está exento de recaídas o descompensaciones para las PSC, al tras y someterse otra vez normas de convivencia y de integración social bajo una nueva comunidad.

Esta variable de análisis fue profundizada por los/as participantes, donde el 72% y el 17% señaló estar muy de acuerdo y de acuerdo en que la vivienda es un espacio seguro, cálido y privado⁸, respectivamente. Mientras que un 6% se declaró neutral frente a la afirmación, y el 5% (8) restante estuvo muy en desacuerdo (Figura 3).

Figura 3. Resultados de la pregunta N°2 ¿es esta vivienda un espacio seguro, cálido y privado para Ud.?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, al ser consultados si la vivienda es como su hogar, el 72% y el 19% señaló estar muy de acuerdo o de acuerdo, respectivamente. En cambio, un 3% fue neutral, el 1% se mostró en desacuerdo con la afirmación, y muy en desacuerdo estuvo el 5%. En cuanto a la toma de decisiones en la vivienda el 64% estuvo muy de acuerdo en que es un espacio donde pueden tomar sus propias decisiones, por su parte, el 22% estuvo de acuerdo, en tanto, los/as participantes restantes, un 6% se declaró neutral, un 3% manifestó estar en desacuerdo con la afirmación, y el 5% muy en desacuerdo.

⁸ Hubo una (1) omisión en la pregunta: ¿es esta vivienda un espacio seguro, cálido y privado para Ud.?

Los resultados asociados al proceso de adaptación a la vivienda podrían explicarse por el volumen de apoyos que el equipo implementador entrega a los/as participantes, puesto que el 99% afirmó haber sido apoyado para continuar en la vivienda. Estas cifras también son compatibles con la concepción del actor Implementador sobre la adaptación, quien manifestó:

“tienes toda la libertad porque la metodología te permite esperar, porque es el participante que va a dirigir su propio proceso de adaptación y vínculo con la vivienda. Así que tuve participantes que se adaptaron inmediatamente y otros que se demoraron 8 meses, 1 año, etc”. (Implementador, 08 de agosto de 2024).

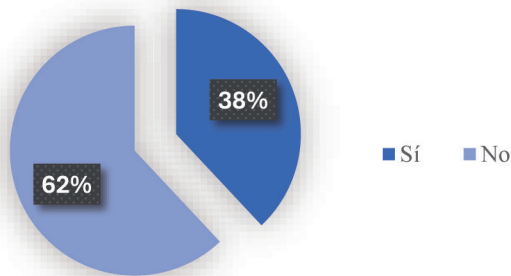
Asimismo, es posible afirmar que existe una valoración de los/as participantes hacia la vivienda, reconociéndola como un espacio confortable y que posibilita la toma de sus decisiones. Por último, se constata que el periodo que involucra la adaptación a la vivienda difiere del periodo referencial dispuesto por el MDSF, pudiendo demorar incluso un año, según corresponda.

Convivencia y Situaciones de Conflicto

Entre otras características atribuidas a las PSC, son variados los sucesos estresantes por los que suelen atravesar en su infancia y la adultez, (MDSF, 2012). Sumado a lo anterior, muchas de ellas suelen desenvolverse con permanente desconfianza, tratándose de un mecanismo de supervivencia producto de las reiteradas experiencias de rechazo y de la dinámica propia de la vida a la intemperie (MDSF, 2022b). A propósito de estos antecedentes, y que la metodología del programa contempla que cada vivienda debe ser compartida por al menos dos participantes, el equipo implementador trabaja con detención los aspectos relacionados a la convivencia especialmente durante el periodo de adaptación a la vivienda.

Precisamente, respecto a la experiencia que han tenido los/as participantes con sus compañeros/as en la vivienda, el 62% declaró no haber tenido algún tipo de conflicto con otro/a, a diferencia del 38% restante que sí los tuvo (Figura 4).

Figura 4. Resultados de la pregunta N°3 ¿ha tenido conflictos con otro participante en la vivienda actual?



Nota. Un total de 180 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, en el entendido que el programa entrega apoyos diferenciados y flexibles al participante, estos fueron consultados si han permanecido en otras viviendas del programa además de la actual⁹, donde el 58% afirmó que no lo ha requerido, en cambio el 42% reconoce haber rotado de vivienda durante su participación en el programa. Cabe señalar que muchas veces la determinación de continuar el acompañamiento en otra vivienda responde a problemas de convivencia o situaciones de conflicto.

Ahora bien, en cuanto a las acciones derivadas de la asistencia técnica que brinda el equipo ministerial al Implementador para el abordaje de circunstancias de conflicto entre participantes, el actor Estado aseguró estar disponible en todo momento, especialmente

9 Hubo una (1) omisión en la pregunta: además de la vivienda donde se encuentra actualmente, ¿ha estado en otra durante el programa?

mediante la aplicación de mensajería WhatsApp. Por lo tanto, luego de una primera comunicación, se acuerda una reunión con inmediatez para tratar en detalle la situación acontecida (Estado, 20 de agosto de 2024).

En cambio, la estrategia de los equipos implementadores para atender este tipo de situaciones está orientada a la mediación y/o negociación, propendiendo siempre a que los conflictos sean resueltos por los/as participantes, de acuerdo con lo señalado por el actor Implementador. El actor entrevistado también agregó que, al principio, los llamados de los/as participantes eran reiterados y tenían relación con cuestiones domésticas, pero, con el paso del tiempo, disminuyeron y los/as participantes descansaban cada vez menos en el equipo, promoviendo así la autonomía para la resolución de estos (Implementador, 08 de agosto de 2024).

En definitiva, se desprende que los conflictos no son ajenos a las viviendas del programa, y su resolución tensiona a los equipos implementadores aunque disponen de fórmulas para su abordaje. Por otro lado, se reconoce que la convivencia es un aspecto obligado a trabajar con las PSC, considerando a su vasta trayectoria en calle y los episodios críticos, también producto de una concepción punitiva o sancionatoria de los conflictos a raíz de experiencias pasadas.

Resultados del Componente N°2: Promoción de la Salud

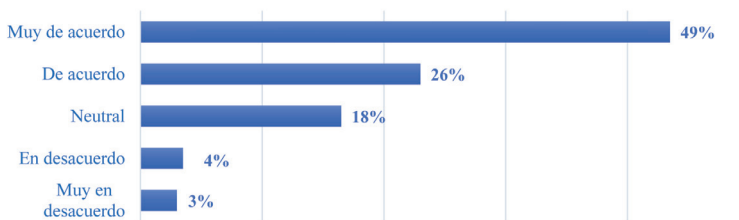
Salud

La salud representa otro de los ejes para el programa, al igual que la vivienda, siendo un requisito fundamental para una mejor salud. En otras palabras, salud y vivienda van de la mano, puesto que cuando existen mejores niveles de habitabilidad es posible salvar vidas, prevenir enfermedades y mejorar la calidad de vida; en cambio, la inestabilidad o ausencia de la vivienda puede conducir a estrés, aislamiento,

traumatismos, enfermedades, entre otras (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2018).

En este sentido, la Figura 5 hace referencia a las mejoras de salud que han experimentado las PSC desde su ingreso a *Vivienda Primero*¹⁰, donde el 49% estuvo muy de acuerdo en que su salud ha mejorado, y de acuerdo estuvo el 26% (46). El 18% de los/as participantes fue neutral, el 4% estuvo en desacuerdo, mientras que el 3% restante manifestó estar muy en desacuerdo.

Figura 5. Resultados de la pregunta N°7 en la encuesta a participantes ¿su salud ha mejorado en términos generales desde que ingresó a la vivienda?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al trabajo desarrollado por el equipo implementador en beneficio de la salud de los/as participantes, el 70% de los/as entrevistados/as declaró estar muy de acuerdo en que hubo acompañamiento del equipo para afrontar enfermedades; el 23% estuvo de acuerdo; un 3% fue neutral; en desacuerdo estuvo el 3%; y, por último, un 1% manifestó estar muy en desacuerdo.

Complementariamente, al profundizar en la metodología empleada por el equipo para trabajar el área de salud¹¹ y así dimensionar su involucramiento -en el entendido que un principio del *Housing First* es la implicación activa del/la participante-, el 79% de ellos/as

10 Hubo una (1) omisión en la pregunta: ¿su salud ha mejorado en términos generales desde que ingresó a la vivienda?

11 Hubo 2 omisiones en la pregunta: ¿conoce su Plan de Salud en el programa? ¿participó en su elaboración?

afirmó conocer su Plan de Salud y haber participado en su elaboración, a diferencia de un 12% que indicó completamente lo contrario, y un 9% que conoce su Plan pero no participó.

Ahora bien, el dolor no es ajeno a los/as participantes del programa, puesto que al ser consultados sobre problemas médicos que hayan experimentado, el 61% afirmó que ha tenido alguno desde que ingresó a la vivienda, mientras que el 39% lo negó. Asimismo, si bien los dolores físicos que han experimentado interfieren cada vez menos en su vida¹², el 24% declaró estar muy de acuerdo con esta afirmación, el 32% estuvo de acuerdo, neutral fue el 28% de los/as participantes, y, por último, un 10% y 6% se mostró en desacuerdo y muy en desacuerdo, respectivamente.

Por otro lado, esta vez desde la mirada de los equipos, el actor Implementador se refiere a la variable de salud atribuyendo especial valor a vivienda, ya que movilizaría al participante a asumir un rol más activo con su salud y a ocuparse de dolores que lo aquejan. No obstante, si bien los datos expuestos con anterioridad evidencian mejoras en la salud, el actor Implementador al mismo tiempo hace un llamado a no perder de vista la frágil situación de algunos/as participantes (Implementador, 08 de agosto de 2024).

Actividades de la Vida Diaria (AVD)

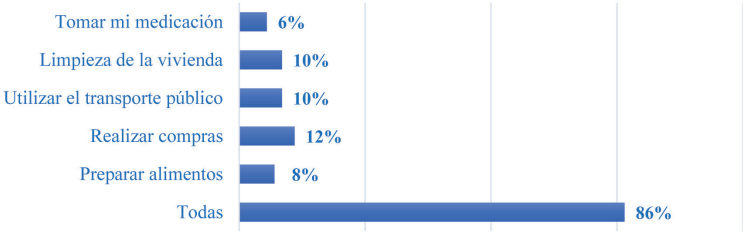
La vida en calle no sólo supone una ruptura en la interrelación con la comunidad, sino también la pérdida de hábitos de vida. La batería de apoyos que entrega el programa a los/as participantes también considera esfuerzos para el manejo del hogar hasta la gestión de suministros, integrándolos a su proceso individual para el fomento y la recuperación de actividades cotidianas a través de una programación. El sentido de acompañar el desarrollo de las AVD responde también a la consecución de temas personales, a no sentirse dominado por síntomas

12 Hubo 11 omisiones en la pregunta: si ha sentido dolor físico en la vivienda, ¿interfieren cada vez menos en su vida? (opcional).

de trastornos personales, a la funcionalidad de independencia, la confianza en sí mismo y la vitalidad (MDSF y DIPRES, 2022).

En cuanto a los resultados, el cuestionario aplicado a participantes contempló, entre otras afirmaciones, una aseveración relativa al dominio de distintas AVD -pudiendo consignar más de una-, tales como: tomar la medicación; limpiar la vivienda; utilizar el transporte público; realizar compras; y preparar alimentos¹³. La Figura 6 presenta los resultados recabados, donde el 86% reconoció poder realizar todas las AVD anteriormente mencionadas, mientras que el resto domina al menos dos de ellas. Es decir, el 7% consignó cuatro AVD, el 5% un total de tres y el 2% señaló dos actividades.

Figura 6. Resultados de la afirmación N°13 en la encuesta a participantes “puedo realizar las siguientes tareas por mi cuenta”



Nota. Un total de 178 participantes contestaron la afirmación. Los porcentajes representan la cantidad de participantes que consignaron la alternativa en cuestión, pero esta afirmación posibilitaba más de una selección.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, acerca de la afirmación: “la vivienda me permite realizar mis actividades diarias (domésticas, familiares, tiempo libre, etc.)”¹⁴, el 73% manifestó estar muy de acuerdo, mientras que el 21% estuvo de acuerdo. En tanto, el resto se declaró neutral con un 4%, y un 2% muy en desacuerdo.

¹³ Hubo 2 omisiones en la afirmación: puedo realizar las siguientes actividades por mi cuenta.

¹⁴ Hubo 2 omisiones en la afirmación: la vivienda me permite realizar mis actividades diarias (domésticas, familiares, tiempo libre, etc.).

El actor Implementador aseguró que las AVD son un ámbito que requiere especial atención en los participantes hombres -quienes predominan en el programa- debido a lógicas machistas adquiridas antes de su ingreso al programa (Implementador, 08 de agosto de 2024). Asimismo, el Implementador destacó el amplio dominio de los Terapeutas Ocupacionales en el entrenamiento de las AVD, en apoyar y estimular la realización de actividades básicas e instrumentales de la vida diaria mediante el acompañamiento o aprendizaje (MDSF, 2022b).

Resultados del Componente N°3: Herramientas para la Integración social

Inserción Laboral

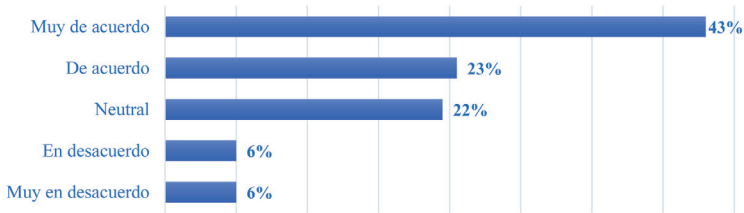
El tercer componente de *Vivienda Primero* está estrechamente vinculado a la entrega de apoyos para la normalización de la vida domiciliar; el fortalecimiento de vínculos con la comunidad (relaciones con otras personas y la vecindad) y la red vincular personal (familiares o terceros); a insertarse en un contexto social más inmediato; y la conexión con servicios de apoyo locales (empleos, nivelación educativa, programas, etc.). Este componente supone operativizar los objetivos acordados en el Plan y la estrategia co-construida con el/la participante previamente, junto con facilitar el acceso y la defensa de sus derechos trascendiendo así de la prestación de servicios (MDSF y DIPRES, 2022).

En vista que el mejoramiento de las condiciones laborales es un componente del plan de acompañamiento, la Figura 7 presenta los resultados que arrojó la afirmación: “he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o reinserción educativa”¹⁵, donde el 43% señaló estar muy de acuerdo con la aseveración, y de acuerdo con ella estuvo el 23%, por otro lado, el 22% se manifestó

15 Hubo 4 omisiones en la afirmación: he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o reinserción educativa.

neutral, el 6% estuvo en desacuerdo, y muy en desacuerdo estuvo el mismo porcentaje.

Figura 7. Resultados de la afirmación N°18 en la encuesta a participantes “he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o para la reinserción educativa”



Nota. Un total de 176 participantes contestaron la afirmación.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la postura del Implementador frente a la inserción laboral, refiere que la decisión de avanzar se encuentra sujeta a la voluntad de las PSC y no todos/as estaban interesados/as, principalmente por la edad o bien porque ya perciben ingresos (pensión de vejez y/o trabajo informal) (Implementador, 08 de agosto de 2024).

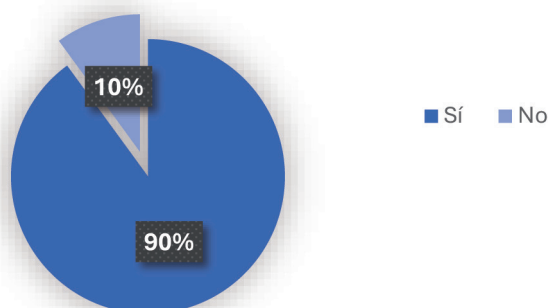
Comunidad Vecinal

La respuesta de la vecindad también resulta determinante en el desenvolvimiento de las PSC y proceso interventivo, especialmente por el estigma que comúnmente se asocia a este grupo de la población. Estas dinámicas se producen especialmente cuando las viviendas se encuentran inmersas en edificios -el 92% informó un departamento como vivienda-, tratándose de lugares reglamentados donde rigen obligaciones y horarios, la comunidad vecinal es activa y existen instancias de participación para levantar situaciones que afectan a la comunidad.

En cuanto a la experiencia de los/as participantes en comunidad, la interrogante: ¿se siente integrado socialmente a la comunidad donde está inserta la vivienda? (Figura 8), evidenció que, predominantemente,

el 88% se siente integrado, mientras que el 10% restante manifestó lo opuesto.

Figura 8. Resultados de la pregunta N°15 en la encuesta a participantes ¿se siente integrado socialmente a la comunidad donde está inserta la vivienda?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

El actor Estado atribuyó las complejidades con los/as vecinos a la estigmatización hacia los programas sociales, que incluso ha derivado en que la organización implementadora deba hallar otra vivienda. Esto supone ir corrigiendo percepciones falsas sobre las PSC para una exitosa integración social (Estado, 20 de agosto de 2024). El actor Implementador también retrató situaciones relacionadas con la discriminación y el prejuicio desde la comunidad, provocando en el equipo constante tensión e indignación (Implementador, 08 de agosto de 2024).

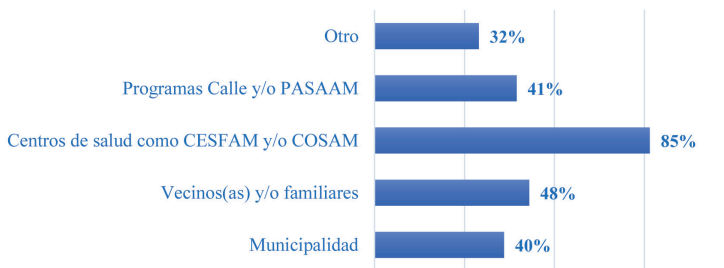
Comunidad Barrial y Red de Organizaciones

Una de las implicancias de la vida en calle es el quiebre de las relaciones y la pérdida de redes de apoyo, por cuanto las consecuencias desadaptativas en las PSC son atendidas por el equipo al momento del tránsito hacia la vivienda. En el proceso de integración social, el

equipo potencia la participación de las PSC en la oferta de servicios próximos a la vivienda, procurando que respondan a sus necesidades particulares, y se vinculen autónomamente, como cualquier otro ciudadano, siendo capaces de conocer y ejercer derechos (MDSF, 2021b).

A través del cuestionario aplicado a los/as participantes, se solicitó identificar cuáles instituciones y/o programas han apoyado su proceso de integración social. Al respecto, la Figura 9 presenta los resultados recabados, donde el 14% manifestó haber recibido apoyo de toda la red, mientras que el 23% consignó tres instituciones y/o programas, el 35% aludió a dos de ellas, y un 23% reconoció apoyos de sólo una (1).

Figura 9. Resultados de la pregunta N°16 en la encuesta a participantes ¿ha recibido algún tipo de apoyo por parte de las siguientes instituciones u organizaciones?



Nota. Un total de 170 participantes contestaron.

Los porcentajes representan la cantidad de participantes que consignaron la alternativa en cuestión, pero esta pregunta posibilitaba más de una selección.

Fuente: Elaboración propia.

Además de la red de servicios, la revinculación de participantes con sus familiares también es un aspecto fundamental en el proceso de integración social. Los resultados de la interrogante: “¿ha tenido contacto con sus familiares en los últimos 24 meses?”¹⁶, dieron cuenta

16 Hubo 3 omisiones en la pregunta: ¿ha tenido contacto con sus familiares en los últimos 24 meses?

que, el 74% reconoció haber sostenido comunicación con la familia durante el periodo, en cambio, el 26% restante manifestó lo contrario.

La evaluación de los actores entrevistados hacia las organizaciones es positiva al compararla con la relación con la comunidad vecinal, destacando la sensibilidad que existe en el circuito de servicios para trabajar con *Vivienda Primero* (Estado, 20 de agosto de 2024). No obstante, el trabajo con la institucionalidad del territorio se desarrolla oportunamente, en la medida que exista experiencia en el trabajo con las PSC (Implementador, 08 de agosto de 2024).

Conclusión

El análisis, tanto descriptivo como interpretativo, de los resultados de *Vivienda Primero* en sus primeros cinco años de implementación, motivó la identificación de hallazgos como nudos críticos, por cuanto es imperativo evidenciarlos a la luz de los datos y algunas corrientes teóricas del mundo de la implementación.

En primer lugar, es posible apreciar que la implementación responde a una norma técnica que es aprobada mediante una Resolución Exenta por el MDSF, llamada Manual de Orientaciones Técnicas (MDSF, 2022b). Este documento traza todo el ciclo de la intervención y profundiza los tres componentes programáticos, estableciendo las obligaciones a las cuales está sujeto el Implementador. *Vivienda Primero* a la vez es provisto de financiamiento mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público (DIPRES, 2023). Por lo tanto, su proceso de implementación tiene origen en un imperativo legal, que es reconocido por especialistas en el marco teórico del trabajo.

Sin embargo, en atención a la relevancia de este instrumento para alcanzar los resultados finales, se advierte cierta deslegitimación desde los niveles inferiores -en este caso, el Implementador- al ser percibido como muy generalista y no abordar aspectos tan relevantes como el énfasis a la autonomía de las PSC, la desinstitucionalización, la gestión

de los subsidios y la obtención de una vivienda definitiva para los/as participantes (Implementador, 08 de agosto de 2024). Más allá de la ausencia de estos elementos, la configuración actual del Manual está repercutiendo negativamente, en algunos casos, en el rendimiento y la salud emocional de los equipos produciendo desacuerdos en los lineamientos ministeriales.

La ausencia de lineamientos claros, tal como advierten los especialistas, provoca un mal traspaso y que la información se concentre en los niveles superiores -en este caso, el Estado-. La complejidad que supone el trabajo con PSC amerita una alta capacidad de respuesta desde los niveles superiores y flexibilidad, por cuanto la situación que acontece con las orientaciones técnicas pone en riesgo la implementación de los componentes programáticos, especialmente “Gestión de la vivienda” debido a sus distintas etapas y el volumen de tareas complementarias a la intervención. De todas formas, surge como una oportunidad para el formulador de la política, repensar si el trabajo detrás de los componentes debe concentrarse exclusivamente en el Implementador.

Otra de las dimensiones que amerita atención es la gestión de los subsidios al arriendo para participantes. El balance realizado por el actor Estado sobre la alianza interministerial entre MDSF y MINVU, denota la existencia de variables catalogadas por los enfoques teóricos como determinantes en el proceso de implementación de una política. La multiplicidad de actores involucrados en la provisión de subsidios, tales como: los/as participantes; el Implementador; los equipos del MDSF, MINVU y el SERVIU de la región; entre otros, ha ralentizado y rigidizado la gestión oportuna de los subsidios. En este sentido, el hecho que sólo se haya materializado el 20% de los subsidios solicitados es también una expresión de barreras burocráticas inmersas en la institucionalidad pública.

Uno de los fundamentos de *Vivienda Primero*, y de la estrategia internacional de la cual está inspirado, que fueron sometidos a

evaluación en la investigación, fue la vivienda. La percepción recabada por la encuesta a los/as participantes reveló que existe una importante valoración hacia la vivienda del programa, ratificando que se trata de un espacio seguro, cálido, donde pueden tomar decisiones y se asemeja a un hogar. Estos antecedentes permiten afirmar que existe un logro programático respecto al objetivo de colocar a la vivienda en el centro de la intervención para las PSC.

El trabajo también permitió dimensionar y someter a evaluación el trabajo del Implementador, contrastándolo con el relato de la población del programa. Los resultados del componente “Salud” demostraron que las PSC se encuentran más saludables desde su ingreso al programa, y que han sido acompañados por el equipo para atender los problemas que los aquejan junto con entrenar las AVD. No obstante, el programa debe poner atención en la frágil situación que estarían atravesando algunos/as participantes a causa del deterioro y las enfermedades, instalando la necesidad de incorporar una dimensión de cuidados para tratar este tipo de casos con sentido de urgencia.

Por su parte, la implementación del proceso de integración social -expresado en el tercer componente del programa-, evidenció que los/as participantes se sienten integrados en la comunidad donde está emplazada la vivienda. La investigación también encontró que, en el ámbito de la reinserción, la búsqueda de trabajo no representa un anhelo, lo cual podría estar relacionado con la edad y el estado de salud de la población, o bien porque algunos perciben ingresos mediante pensión de vejez y/o invalidez. A su vez, se identificó que la prevalencia de la estigmatización, en algunos sectores de la sociedad, está repercutiendo negativamente en el proceso de integración social, tensionando permanentemente la intervención que moviliza el Implementador.

Es fundamental advertir también un aspecto de la literatura revisada durante la investigación: el poder discrecional y los niveles de autonomía de los equipos implementadores de *Vivienda Primero*, para alcanzar los resultados programáticos. Este elemento supone que el proceso de implementación del programa no será exitoso en la medida en que

el Estado desconozca el trabajo del Implementador para cada componente. Por tanto, el fortalecimiento de la asistencia técnica, la comunicación y la relación emergen como una oportunidad de mejora para el formulador.

En definitiva, el estudio entregó una aproximación analítica respecto a la fase de implementación de una expresión innovadora de la política social. También ofreció una perspectiva integral al incorporar la voz de un grupo representativo de participantes, complementándola con la posición de otros actores del programa. Finalmente, se espera incentivar la reflexión en torno a un problema complejo de política pública como la situación de calle, y que las consideraciones levantadas por la población del programa sean recogidas para el fortalecimiento de la estrategia *Vivienda Primero*.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1993).** *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Apruebo Dignidad (2022).** *Programa de Gobierno 2022-2026 de Chile*. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Bailey, S.K. y Mosher, E.K. (1968).** *ESEA: The Office of Education Administers a Law*. Syracuse University Press.
- Baththyány, K. y Cabrera, M. (2011).** *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial* (L. Alesina, M. Bertoni, P. Marscheroni, N. Moreira, F. Picasso, J. Ramírez y V. Rojo, Coords.) Universidad de la República Uruguay.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2019).** *Acceso a la vivienda en Chile: Principales desafíos frente a una realidad crítica*. Senado República de Chile. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&ciddocto=13431&ctipodoc=docto_comision
- Centro de Políticas Públicas UC. (2022).** *Vivienda asequible: hablemos del precio. Antecedentes y percepciones sobre la industria inmobiliaria y la asequibilidad de la vivienda en Chile*. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/web/content/uploads/2024/09/2022-12-29-Primer-Informe-ADI.pdf>
- Dirección de Presupuestos. (2023).** *Ley de Presupuesto del Sector Público 2023*. https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-307272_doc.pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2024).** *Evaluación de programas gubernamentales: Informe final programas Protege Calle y Apoyo a Personas en Situación de Calle*. https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-341562_informe_final.pdf
- Elmore, R. (1978).** Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.
- Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar. (2016).** *Guta Housing First Europa*. Fundación Stavros Niarchos y Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar.
- Fundación Presidente Sebastián Piñera. (2018).** *Programa de Gobierno de Chile (2018-2022)*. <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno-2018-2022.pdf>
- Hjern, B. y Hull, C. (1982).** Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105-115.
- Kaufman, R. A. (1973).** *Planificación de sistemas educativos*. Editorial Trillas.
- Larrañaga, O. (2013).** *Pobreza en las políticas públicas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2011).** *Política Nacional de Calle*. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/politnac_calle.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2012).** *Segundo Catastro Nacional Personas en Situación de Calle*. Programa Noche Digna. http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/En_Chile_Todos_Contamos_baja.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021a).** *Convenio de colaboración MDSF y MINVU*. Programa Noche Digna. <http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2021/09/031-aprueba-convenio-MINVU-E67251.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021b).** *La vivienda es lo primero para superar la situación de calle en América Latina*. EUROSOCIAl. <https://eurosociAl.eu/wp-content/uploads/2021/09/LA-VIVIENDA-ES-LO-PRIMERO-Chile.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022a).** *Informe Estadístico Programa Noche Digna 2022*. Subsecretaría de Servicios Sociales.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022b).** *Manual de Orientaciones Técnicas*

- para la ejecución del Programa Vivienda Primero 2022. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/0594_aprueba_manual_orientaciones_tecnicas_programa_vivienda_primero_E59586.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023).** *Concursos Noche Digna 2023*. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/concurso-con convocatorias/concursos-publicos/concurso-programa-noche-digna-2023>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024).** *Informe Estadístico Anexo RSH Personas en Situación de Calle mes de marzo 2024*. Subsecretaría de Servicios Sociales.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Dirección de Presupuestos. (2022).** *Informe de Detalle de Programas Sociales y No Sociales*. Vivienda Primero.
- Ministerio de Planificación. (2005).** *Primer Catastro Nacional Personas en Situación de Calle*. Programa Noche Digna. http://www.noche-digna.cl/wp-content/uploads/2017/03/1_Primer_Catastro_Nacional_Personas_Situacion_Calle_2005.pdf
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (2015).** *Informe del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada*. Refworld. <https://www.refworld.org/es/ref/inform/cdhonu/2015/es/108990>
- Organización Mundial de la Salud. (2018).** *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/279743/WHO-CED-PHE-18.10-spa.pdf?sequence=1>
- Pleace, D. (2016).** Exclusion by definition: The under-representation of homeless people in European homelessness research. *European Journal of Homelessness*, 10(1), 19-44.
- Pleace, N. y Bretherton, J. (2013).** *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*. European Journal of Homelessness, 7 (2), 21-41.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998).** *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. (2013).** *El Modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la comunidad de Madrid*. Diputación de Barcelona. <https://comunitatxslh.diba.cat/sites/comunitatxslh.diba.cat/files/informe-housing-first-final.pdf>
- Rein, M. y Rabinovitz, F. F. (1978).** Implementation: A theoretical perspective. *Public Policy*, 26(1), 1-18.
- Revuelta, B. (2007).** La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16 (1), 75-92.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993).** La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). Miguel Ángel Porrúa.
- Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1991).** *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. E. (1975).** The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Weatherley, R. y Lipsky, M. (1977).** Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.

Cargas administrativas y desigualdad: La distribución desigual de barreras administrativas en el acceso de las personas al Estado mexicano

Jesús Alejandro Villegas-Alpízar

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
jesus.villegas@alumnos.cide.edu
<https://orcid.org/0009-0003-4642-938X>

Miguel Ángel Brito-Sánchez

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
miguel.brito@alumnos.cide.edu
<https://orcid.org/0009-0003-2027-7963>

Alain Nick Meza-Villalobos

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
alain.meza@alumnos.cide.edu
<https://orcid.org/0009-0003-0743-1030>

Rik Peeters

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
rik.peeters@cide.edu
<https://orcid.org/0000-0002-9013-6192>

Ángel Alejandro Cruz-Montoya

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
angel.cruz@alumnos.cide.edu
<https://orcid.org/0009-0008-2123-518X>

César Rentería

Centro de Investigación y Docencia
Económicas (CIDE)
cesar.renteria@cide.edu
<https://orcid.org/0000-0002-6125-5723>

Luis Carlos Hernández-Salvador

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
carlos.salvador@alumnos.cide.edu
<https://orcid.org/0009-0004-4367-9153>

Resumen

El estudio de cargas administrativas ha proporcionado evidencia de los efectos distributivos que las barreras de acceso a los servicios y beneficios públicos pueden tener para grupos de población vulnerables. Sin embargo, se ha prestado poca atención a este campo de estudio en América Latina. Aplicamos un conjunto de modelos estadísticos a datos de una encuesta mexicana original de 2022 para analizar la relación entre indicadores de vulnerabilidad socioeconómica de las personas y su experiencia de cargas administrativas. Encontramos

que mujeres, minorías étnicas, personas con bajos ingresos y personas con bajos niveles educativos dedican más tiempo a tareas administrativas en comparación con la población general de la encuesta. De esta manera, proporcionamos una base para futuros estudios sobre el papel de las barreras de acceso a los servicios y beneficios públicos en la reproducción de las desigualdades sociales, tan arraigadas en muchos países de la región.

Palabras clave: cargas administrativas, desigualdad, encuentros burocráticos, vulnerabilidad.



Fecha recepción: 01-09-2025

Fecha aceptación: 22-10-2025

Declaración de autorías

Jesús Alejandro Villegas-Alpizar: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización.

Alain Nick Meza-Villalobos: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización.

Ángel Alejandro Cruz-Montoya: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización.

Luis Carlos Hernández-Salvador: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización.

Miguel Ángel Brito-Sánchez: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización.

Rik Peeters: Conceptualización, supervisión, administración del proyecto, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

César Rentería: Metodología, análisis formal, curación de datos, visualización, supervisión, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Cómo citar este artículo

Villegas-Alpizar, J.A., Meza-Villalobos, A.N., Cruz-Montoya, Á.A., Hernández-Salvador, L.C., Brito-Sánchez, M. A., Peeters, R. y Rentería, C. (2025). Cargas administrativas y desigualdad: La distribución desigual de barreras administrativas en el acceso de las personas al Estado mexicano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 426-458. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80498>

Administrative burdens and inequality: The unequal distribution of administrative barriers to people's access to the Mexican State

Abstract

The study of administrative burden has provided evidence of the distributional effects that barriers to access to public services and benefits can have on vulnerable population groups. However, little attention has been paid to this field of study in Latin America. We apply a set of statistical models to data from an original 2022 Mexican survey to analyze the relationship between indicators of individuals' socioeconomic vulnerability and their experience of administrative burdens. We find that women, ethnic minorities, low-income individuals, and individuals with low educational levels spend more time on administrative tasks compared to the general survey population. Thereby, we provide a basis for future studies on the role of barriers to access to public services and benefits in the reproduction of social inequalities, so entrenched in many countries in the region.

Keywords: administrative burdens, inequality, bureaucratic encounters, vulnerability.

Introducción

En los últimos diez años, el estudio de las cargas administrativas –los costos que experimentan los ciudadanos y las ciudadanas en sus interacciones con las burocracias públicas (Herd y Moynihan, 2018)– ha aportado amplias pruebas de las barreras a las que se enfrentan los/las ciudadanos/as cuando intentan obtener un acceso real a los servicios y beneficios públicos a los que tienen derecho (véase Halling y Baekgaard, 2023 para una revisión general de la literatura). En concreto, los estudios han demostrado que las cargas administrativas son consecuenciales para la adopción de beneficios sociales (Baekgaard y Tankink, 2022; Heinrich y Brill, 2015), para el acceso a derechos básicos como el voto (Herd y Moynihan, 2018), para la participación social y la movilidad a largo plazo (Heinrich, 2018), pero también para el compromiso civil y democrático más amplio de las personas (Bruch et al., 2010). Además, se ha aportado amplia evidencia sobre los efectos distributivos de las cargas administrativas (Christensen et al., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021). En lugar de que las burocracias creen igualdad de condiciones para los ciudadanos y las ciudadanas, las personas de grupos de población vulnerables tienden a enfrentarse a una lucha más cuesta arriba cuando intentan reclamar beneficios sociales, acceder a derechos básicos o cumplir con las condiciones de un programa social (Chudnovsky y Peeters, 2021; Martin et al., 2024; Nisar, 2018). Además, diversos estudios han insinuado la probabilidad de que las cargas administrativas tengan un mayor impacto en el mundo en desarrollo (Heinrich y Brill, 2015; Peeters et al., 2018), donde las instituciones del Estado son propensas a producir brechas en la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de normas (Brinks et al., 2020), a procedimientos formales engorrosos para reclamar beneficios (Peeters y Campos, 2021) y a interacciones impredecibles y estresantes con los funcionarios públicos (Nieto-Morales et al., 2024).

Como es de esperar, la mayoría de las investigaciones sobre las cargas administrativas y sus efectos distributivos se han llevado a cabo en el Norte Global, especialmente en Estados Unidos y en el noroeste de Europa (Halling y Baekgaard, 2023). Con notables excepciones, especialmente del contexto asiático (Ali y Altaf, 2021; Bhuiyan y Baniamin, 2023; Masood y Nisar, 2020, 2021; Nisar, 2018), pocas publicaciones en inglés abordan las cargas administrativas en el mundo en desarrollo (Chudnovsky y Peeters, 2021, 2022; Heinrich y Brill, 2015; Peeters y Campos, 2021 son otras excepciones). Sin embargo, la anteriormente mencionada probabilidad de que los ciudadanos y las ciudadanas en el Sur Global se enfrenten a mayores cargas administrativas, así como los efectos distributivos documentados de las brechas en la implementación de las políticas públicas (Eiró y Lotta, 2024; Peeters et al., 2024; Perelmiter, 2022), el marco teórico de las cargas administrativas puede ser útil para comprender las implicaciones y las causas de la reproducción de las desigualdades sociales en la implementación de políticas públicas. Este artículo contribuye a dicha comprensión mediante la presentación de los resultados de una encuesta mexicana realizada en 2022 sobre los efectos distributivos de las cargas administrativas cotidianas que experimentan los/as ciudadanos/as. Hasta donde se tiene conocimiento, este es el primer estudio que evalúa cuantitativamente los efectos distributivos de las cargas administrativas en un país en desarrollo y uno de los primeros estudios sobre las cargas administrativas en América Latina. Este texto realiza dos contribuciones a la literatura: 1) explora el papel de las desigualdades sociales en la experiencia de las cargas administrativas y 2) demuestra la relevancia del marco teórico de las cargas administrativas para el contexto latinoamericano. De esta manera, proporciona una base para futuros estudios sobre el papel de las barreras de acceso a los servicios y beneficios públicos en la reproducción de las desigualdades sociales, tan arraigadas en muchos países de la región.

Inicialmente analizamos la literatura relevante sobre la relación entre las cargas administrativas y las desigualdades sociales (Bell et al., 2024), con especial atención al mundo en desarrollo (Brinks et al., 2020; Peeters et al., 2024). Presentamos nuestra metodología que sigue el diseño básico de Martin et al. (2024) sobre la relación entre las cargas administrativas cotidianas y la desigualdad, aplicada al contexto mexicano. En la sección de hallazgos, proporcionamos evidencia de una correlación positiva entre los indicadores de vulnerabilidad a nivel individual de género, etnia, ingresos y niveles educativos y la probabilidad de experimentar cargas administrativas en al menos un dominio de la vida cotidiana (impuestos, trabajo de cuidado, solicitud de beneficios y salud). En nuestra conclusión, reflexionamos sobre los hallazgos y argumentamos que las cargas administrativas no solo afectan de manera desproporcionada a los grupos de población, sino que, al hacerlo, las cargas también pueden reproducir y profundizar las vulnerabilidades y desigualdades existentes. Finalizamos nuestro artículo con una discusión de las limitaciones de nuestro estudio y sugerencias para futuros estudios sobre las cargas administrativas y la desigualdad en el mundo en desarrollo.

Cargas y Desigualdad

Efectos Distributivos

Por lo general, las cargas administrativas se operacionalizan en términos de tres tipos de costos que los ciudadanos y las ciudadanas están sujetos a sufrir al interactuar con burocracias públicas (Moynihan et al., 2015). Primero, los costos de cumplimiento que refieren al esfuerzo de realizar trámites o procedimientos burocráticos, como el papeleo, el traslado a oficinas de gobierno, costos económicos y los tiempos de espera. Segundo, los costos de aprendizaje están asociados con la comprensión del funcionamiento formal e informal de las

organizaciones gubernamentales y sus procedimientos. Tercero, ciudadanos y ciudadanas pueden experimentar costos psicológicos como el estrés y el estigma asociados con la solicitud de servicios y beneficios gubernamentales. La literatura sobre los efectos distributivos de esos costos se ha centrado principalmente en factores a nivel individual que se asocian con la experiencia de encuentros burocráticos más onerosos. Más que los costos inmediatos, materiales e inmateriales y de la posible exclusión administrativa resultante de la incapacidad de superar las cargas (Brodkin y Majmundar, 2010), los efectos distributivos de las cargas administrativas también pueden desencadenar un “efecto escalofriante” y disuadir a las personas de comprometerse con las burocracias públicas en el futuro (Moynihan et al., 2022; Bell et al., 2024).

Por una parte, los estudios han puesto énfasis en la importancia de los factores del lado ciudadano de los encuentros burocráticos. Las personas con menor autoeficacia burocrática (Bisgaard, 2023), alfabetización administrativa (Döring, 2021), capital humano (Christensen et al., 2020) o capital administrativo (Masood y Nisar, 2021) tienden a sufrir más complicaciones a la hora de navegar por los trámites burocráticos. Por otra parte, las características y acciones del Estado también pueden aumentar las barreras de acceso para los grupos poblacionales más vulnerables. Las burocracias suelen estar menos equipadas para llegar a los/as ciudadanos/as de zonas remotas, pueden imponer canales de comunicación digital para grupos objetivos sin un acceso adecuado a ellos, pueden sufrir capacidades administrativas limitadas para garantizar un acceso universal a los servicios y beneficios, o pueden (ya sea involuntariamente o no) producir efectos discriminatorios en las interacciones entre la ciudadanía y el Estado (Bell et al., 2024; Chudnovsky y Peeters, 2021, 2022; Nisar, 2018). La literatura ha identificado varias características específicas del/a ciudadano/a individual asociadas con un mayor impacto de cargas administrativas. Aunque la siguiente discusión no es exhaustiva por razones de la extensión de

la investigación y aunque no aborda discusiones importantes sobre la interseccionalidad, nuestros datos empíricos nos permiten comprobar los efectos distributivos de varios de los indicadores más comúnmente identificados de “vulnerabilidad administrativa” (Brodkin y Majumdar, 2010).

Género

El género y las identidades no binarias son factores asociados a un mayor número de barreras de acceso al Estado y a una menor cobertura de prestaciones y servicios (Kyle y Frakt, 2021; Yates et al., 2022). Esto puede deberse a que las mujeres tienden a asumir la mayor parte de las tareas de cuidado y, por lo tanto, son más propensas a solicitar beneficios sociales, pero también a que los responsables de la formulación de políticas públicas a menudo desarrollan (involuntariamente) normas que refuerzan e institucionalizan las desigualdades de género (Herd y Moynihan, 2025; Mettler, 1999). Adicionalmente, las tradiciones sociales o la discriminación abierta pueden dificultar que las mujeres y las identidades no binarias reclamen sus derechos (Masood y Nisar, 2020). Considerando que nuestra encuesta sólo nos permite hacer una distinción básica según el sexo de las personas, nuestra primera hipótesis (H1) es que las mujeres sufren más cargas administrativas que los hombres.

Minorías

En segundo lugar, los estudios han encontrado que pertenecer a un grupo étnico o racial minoritario se asocia con sufrir más cargas administrativas. Por ejemplo, el estudio de Ray et al. (2023) desarrolla el concepto de “cargas racializadas” y demuestra cómo los grupos racialmente marginados se ven desfavorecidos a través de procedimientos burocráticos, a menudo aparentemente neutrales, para acceder, entre otras cosas, al derecho al voto y a los beneficios sociales. El aumento

de las cargas puede surgir de ciertos prejuicios raciales o ideas sobre el estatus racial entre los trabajadores y las trabajadoras de primera línea que evalúan la elegibilidad de los clientes para los beneficios (Einstein y Glick, 2017; Compton et al., 2023). Otros estudios también han demostrado cómo se construyen las cargas como un mecanismo de control político, por ejem. en los esfuerzos de personas migrantes por obtener documentación de identidad (Heinrich, 2018; Moynihan et al., 2022). Además de causar cargas de acceso inmediatas, las cargas racializadas también pueden desencadenar una retroalimentación de las políticas públicas racializadas en forma de reducción de la confianza en el gobierno entre los grupos minoritarios (Bell et al., 2024). En consecuencia, nuestra segunda hipótesis (H2) es que las personas que se identifican como miembros de una minoría étnica sufren más cargas administrativas que la población general.

Pobreza

La pobreza es un tercer factor asociado con mayores cargas administrativas. El capital económico se considera uno de los elementos que puede facilitar el acceso de las personas a los servicios, ya sea porque ofrece una salida a proveedores de servicios privados menos onerosos (Peeters et al., 2020) o porque ayuda a las personas a “engrasar las ruedas” de la burocracia a través de pagos informales a trabajadores/as de primera línea o intermediarios (Masood y Nisar, 2021). Más que el impacto en los encuentros burocráticos directos, tener un ingreso más bajo también se asocia con mayores cargas administrativas y una menor cobertura de beneficios sociales porque las personas pobres tienden a depender más de los beneficios sociales, enfrentar costos relativamente más altos para asistir a las oficinas gubernamentales, sufrir más de servicios básicos poco confiables y enfrentar más tareas que consumen más tiempo y limitaciones prácticas que las personas con un ingreso más alto (Banerjee y Mullainathan, 2010; Chudnovsky y

Peeters, 2021). Nuestra tercera hipótesis (H3), por lo tanto, es que las personas con menores ingresos sufren más cargas administrativas que las personas con mayores ingresos.

Tamaño del hogar

El tamaño de los hogares y el hacinamiento en los hogares se han identificado como indicadores de vulnerabilidad socioeconómica y de vivir en condiciones de escasez (Chudnovsky y Peeters, 2021). Por ejem. la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) utiliza el hacinamiento como uno de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (Feres y Mancero, 2001). Además de ser un indicador de otros desafíos para satisfacer las necesidades básicas, como el acceso a la vivienda, la atención médica y la educación, los hogares superpoblados también tienen un impacto directo en la vida de las personas al aumentar el tiempo y el estrés para organizar un hogar, dejándolos con menos tiempo y recursos para navegar las cargas administrativas (Bhargava y Manoli, 2015). Además, la vergüenza y el estigma asociados con vivir en condiciones precarias pueden hacer que las personas estén menos inclinadas a solicitar beneficios sociales (Simonse et al., 2023). Nuestra cuarta hipótesis (H4) es que las personas que viven en hogares superpoblados se enfrentan a más cargas administrativas que las personas que viven en hogares menos hacinados.

Salud

La salud se ha identificado como otro factor asociado a la variación en la experiencia de las personas con respecto a las cargas administrativas (Bell y Smith, 2022). Una mala salud – sea física o mental o ambas – puede afectar al “funcionamiento ejecutivo” de las personas y complicar su capacidad para navegar las cargas administrativas (Christensen et al., 2020; Suchy, 2009). Además, una mala salud aumenta la probabilidad de que las personas necesiten asistencia social del Estado, lo

que aumenta su dependencia de superar las barreras de acceso a servicios y beneficios (Chudnovsky y Peeters, 2021). Los servicios estatales también pueden volverse menos accesibles para las personas con limitaciones de salud física debido a complicaciones de viaje o limitaciones de acceso para discapacitados (Collie et al., 2021). En consecuencia, nuestra quinta hipótesis (H5) es que las personas con mala salud física y/o mental experimentan más cargas administrativas que las personas con mejor salud física.

Educación

Los niveles educativos se asocian con el capital humano de las personas y, por ende, con su capacidad para superar las cargas administrativas (Christensen et al., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021; Collie et al., 2021). Puede complicar, por ejemplo, su comprensión de los procedimientos gubernamentales (digitales) (Giest y Samuels, 2023; Hastings y Weinstein, 2008), su capacidad para encontrar información gubernamental relevante (Chetty y Sáez, 2013) y su capacidad para hacer frente a las barreras lingüísticas (Watson, 2014). De acuerdo con estos estudios, nuestra sexta hipótesis (H6) es que las personas con niveles educativos más bajos experimentan más cargas administrativas que las personas con niveles educativos más altos.

Edad

Por último, se identifica que la edad de una persona influye en su funcionamiento ejecutivo y en su capacidad para superar las cargas administrativas (Christensen et al., 2020). A medida que envejecemos, nuestras capacidades cognitivas disminuyen, al igual que nuestra capacidad para resolver problemas, lo que genera tensiones para hacer frente a las tareas cotidianas, administrar el dinero, hacer un seguimiento de la atención médica y lidiar con los procedimientos administrativos (Insel et al., 2006). Nuestra séptima hipótesis (H7) es que

las personas mayores experimentan más cargas administrativas que las personas más jóvenes.

Diseño de Investigación

Para someter a prueba las hipótesis planteadas, elaboramos un conjunto de modelos estadísticos basados en el estimador de mínimos cuadrados ordinarios. Este tipo de análisis es adecuado debido a que permite controlar de manera explícita múltiples factores que influyen simultáneamente en la variable dependiente (Wooldridge, 2010). La investigación utiliza datos recolectados en México mediante una encuesta y un tratamiento de datos atípicos para variables clave. A continuación, se detallan los elementos del diseño de investigación utilizado para el presente estudio.

Datos

La recopilación de datos se llevó a cabo mediante la aplicación de una encuesta diseñada para examinar las cargas administrativas asociadas a la interacción de la ciudadanía con el gobierno en cuatro ámbitos específicos: el pago de impuestos, el acceso a beneficios gubernamentales, la atención en salud y el cuidado de personas. Esta encuesta fue desarrollada por un consorcio internacional especializado en el estudio de cargas administrativas y tuvo como objetivo recabar información sobre las experiencias de los individuos con las tareas administrativas en su vida cotidiana, incluyendo la gestión de prestaciones estatales y servicios de salud¹. Las tareas administrativas son aquellas actividades que implican papeleo y esfuerzo por parte de ciudadanos para cumplir

1 La encuesta titulada “Encuesta sobre Cargas Administrativas Cotidianas” fue elaborada por un consorcio internacional de investigadores especializados en cargas administrativas liderado por el Dr. Martin Baekgaard (Aarhus University, Dinamarca) bajo el proyecto “The Psychology of Administrative Burden” con financiamiento de la Unión Europea (ERC Starting Grant 2018; action number 802244). Más información disponible en <https://ps.au.dk/en/research/research-projects/administrative-burden>. Los datos mexicanos de la encuesta están disponibles previa solicitud a los autores de este artículo.

con dispositivos administrativos de las autoridades. Por ejemplo, en el rubro de servicios de salud, se listan actividades como “encontrar un médico o especialista médico”, “programar citas o esperar citas en el hospital/consultorio médico”, “comunicarse con profesionales de la salud o compañías de seguros de salud”, “rellenar el papeleo de salud —por ejem. seguro de salud o formularios médicos—” y “cualquier otra tarea administrativa relacionada con la salud —por ejem. papeleo, investigación, comunicaciones—”.

La aplicación del instrumento se realizó en línea entre noviembre y diciembre de 2022, utilizando una muestra preseleccionada de residentes en México, con la intención de aproximarse a una representatividad estadística a nivel nacional en cuanto a edad, sexo y lugar de residencia, aunque sin alcanzar plena representatividad estadística. La encuestadora utilizó un procedimiento de muestreo por cuotas. Hay algunas diferencias entre la distribución general en la población y en la muestra en la demografía básica debido a las tasas de respuesta disímiles en distintas subpoblaciones. Una muestra completamente representativa probablemente mostraría un efecto más pronunciado de ciertos factores socioeconómicos. Sin embargo, nuestro análisis recoge efectos claros de factores socioeconómicos. Por lo tanto, tenemos la certeza de poder presentar hallazgos suficientemente sólidos en términos de validez externa. Los participantes del panel preseleccionado fueron invitados a participar en el estudio a través de una convocatoria directa gestionada por la entidad responsable de la muestra, lo que resultó en la obtención de 2.034 respuestas completas.

Variable Dependiente: Cargas Administrativas

La variable dependiente corresponde a las cargas administrativas que los individuos enfrentan al llevar a cabo trámites gubernamentales, específicamente en términos del tiempo dedicado a dichas gestiones. Para su operacionalización, se empleó la pregunta: “En el último mes

(últimos 30 días), ¿cuántas veces realizó cada tarea y cuánto tiempo dedicó a cada una?”, la cual fue aplicada a los encuestados en cuatro áreas específicas: acceso a servicios de salud, obtención de beneficios gubernamentales, trámites relacionados con el cuidado de personas y gestiones fiscales. Se tomó en cuenta esta información para cada una de las áreas específicas cubiertas en la encuesta y se construyeron a partir de la pregunta sobre cuánto tiempo en minutos, en el último mes, dedicó la persona a tareas administrativas respectiva. Para tener una aproximación general a las cargas administrativas, se generó un promedio simple de las cuatro áreas específicas.

Si bien es cierto que las cargas administrativas en algunas investigaciones es medida mediante la escala Likert a partir de la experiencia de los/as ciudadanos/as (Rao et al., 2017; Baekgaard y Madsen, 2023), en el presente artículo se optó por seguir el marco de referencia de Martin et al. (2024), quienes señalan que una manera de aproximarse a las cargas administrativas es a través del tiempo dedicado a ciertas tareas administrativas, puesto que se basan en que no todos los procesos en tareas administrativas implican compensaciones financieras o papeleo complejo, pero sí todos se pueden medir y comparar en términos de uso del tiempo. Además, aunque esta operacionalización no incluye otros posibles costos de cumplimiento, ni costos de aprendizaje o costos psicológicos, podemos considerar el tiempo gastado en tareas administrativas como un indicador que permite medir cargas administrativas. Varios estudios han encontrado un alto nivel de correlación entre el tiempo dedicado a realizar trámites y otros tipos de costos asociados con cargas administrativas (Baekgaard y Tankink, 2022; Halling y Baekgaard, 2023).

Es importante mencionar que la variable cargas administrativas, en sus cinco modalidades—cargas administrativas generales y específicas para las cuatro dimensiones—tienen un sesgo marcado hacia la derecha. Por esta razón realizamos un análisis de datos atípicos, para

conocer el impacto que estos datos podrían tener en los resultados. Nuestro análisis de datos atípicos consistió en tres fases. Primero se realizó un diagrama de caja y bigotes² considerando sólo la variable de tiempo promedio dedicado a tareas administrativas. Aquellas observaciones que rebasaban el límite de los bigotes fueron identificadas como posibles datos atípicos. En segundo lugar, se usaron tres metodologías diferentes para manejar los datos atípicos. La primera metodología fue el apalancamiento (*leverage*), cuyo punto de corte fue de $2(K+1)$, y donde K es el número de variables independientes del modelo (Aguinis et al., 2013). La segunda metodología fue la eliminación de residuales estudiantizados, donde el punto de corte fue de 3. Finalmente, la tercera metodología fue la distancia de Cook, cuyo punto de corte fue de $4/n$, donde n es el número de observaciones (Aguinis et al., 2013). En tercer lugar, por cada una de las metodologías empleadas se construyó un modelo de regresión múltiple, sumado a un modelo con tratamiento de datos atípicos. Como cuarto paso, se compararon los cuatro modelos y elegimos aquel en donde se había aplicado el tratamiento de las distancias de Cook. Esto debido a que en dicho modelo todas las variables fueron significativas, el modelo es consistente con la teoría, y presenta una R^2 mayor a los otros modelos. Los resultados del análisis de datos atípicos pueden consultarse en el Apéndice B.

Variables Independientes

El presente estudio considera siete variables independientes de interés: género, minorías, pobreza, tamaño del hogar, salud, educación y edad. Con respecto al género, y como mencionado anteriormente, utilizamos una variable dicotómica de sexo (mujer = 1), el 52% de los respondientes fueron mujeres (Tabla 1). Observamos el concepto de minorías a partir de la pregunta de la encuesta “¿Pertenece a un

2 El diagrama de caja y bigotes es una representación gráfica de la dispersión y la asimetría en una variable. Representa, gráficamente, la distancia entre cinco valores clave de la variable: mínimo, cuartil 1, cuartil 2, cuartil 3 y máximo.

grupo indígena?”, de la que los resultados muestran que el 8% de los encuestados pertenece a un grupo indígena. La variable para observar el concepto de pobreza se construyó a partir de la pregunta “¿Qué categoría describe mejor su ingreso familiar anual después de impuestos?”, que admite respuestas categóricas ordinales. Esto incluye ingreso por empleo, beneficios por parte del gobierno, inversiones, etc. Por razones de comparabilidad de la encuesta en varios países, las categorías se ordenan por rangos de ingresos, estas van desde 10,000 pesos o menos, hasta más de 400,000 pesos mexicanos. Se categorizaron como personas en condiciones de pobreza a quienes reportaron tener un ingreso familiar mensual igual o menor a 10,000 pesos mexicanos. Reconocemos que este límite está muy por arriba de la línea de pobreza por ingresos en México, que en promedio mensual fue de 4,105 pesos en el área urbana en 2022 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2025). El concepto de tamaño del hogar se operacionalizó sumando la cantidad resultante de dos preguntas de la encuesta: “¿Cuántos niños (menores de 18 años) viven actualmente en su hogar?” y “¿Cuántos adultos (mayores de 18 años) viven actualmente en su hogar?”. Finalmente, el concepto de salud se operacionalizó en dos vertientes de esta: salud física y mental³. Finalmente, la variable de educación se operacionalizó como una variable binaria, donde 1 = a estudios de licenciatura o mayores y 0 = a estudios de bachillerato, equivalentes o menores – de esta manera distinguir entre personas que recibieron educación superior y las que no la recibieron⁴.

3 Con respecto a la primera, la pregunta “¿Cómo es su salud física en general?”, y para medir la salud física la encuesta pregunta “¿Cómo es su salud mental en general?”. En ambos casos, el rango de respuestas está basado en una escala Likert de cinco puntos, donde 5 es muy buena y 1 es muy mala.

4 Para la pregunta de la encuesta “¿Cuál es el nivel más alto de educación que ha completado?”, la encuesta contempla un reactivo de seis valores ordinales: parte de secundaria o menos, secundaria (nivel medio básico, elemental o superior), secundaria superior (bachillerato o título técnico), escuela postsecundaria (certificado, técnico superior universitario, etc.), licenciatura (licenciatura, título profesional) y título de posgrado (especialidad, maestría o doctorado).

En la Tabla 1 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas para el estudio. Se observa que el total de cargas administrativas presenta un promedio de 26 minutos al mes, con una desviación estándar de 54 minutos, indicando una considerable variabilidad entre los casos. Entre sus componentes, las cargas administrativas relacionadas con impuestos presentan el mayor promedio (9.6), mientras que aquellas asociadas a la salud muestran el menor (8.1). En cuanto a las características sociodemográficas, el 52% de la muestra son mujeres y el 8% pertenecen a una minoría étnica. A nivel educativo, el 55 % posee al menos una licenciatura, y el 91% ha completado el bachillerato. La distribución de ingresos muestra que el 16% de la muestra se encuentra en la categoría de ingreso bajo. Respecto a la salud, las medias de salud física y mental son 4.0 y 4.2, respectivamente (escala de 1 a 5). El tamaño del hogar promedio es de 3.7 personas, y la edad media de la muestra es de 39 años. Estos resultados ofrecen una visión general de la composición de la muestra y la dispersión de las variables clave para el análisis. En el Apéndice A se puede consultar la estadística descriptiva complementaria.

Tabla 1. Estadística descriptiva

Variable	n	Promedio	desv. est.	Min.	Max.
Cargas administrativas (total)	1 838	26.3	54.8	0	858.36
Cargas administrativas (salud)	1 838	8.1	22.1	0	430
Cargas administrativas (beneficios)	1 838	8.9	22.5	0	282
Cargas administrativas (impuestos)	1 838	9.6	24.3	0	400
Cargas administrativas (cuidados)	1 838	8.3	21.1	0	460
Mujer	1 838	0.52	0.49	0	1
Minoría étnica	1 838	0.08	0.27	0	1
Licenciatura (o superior)	2 034	0.55	0.49	0	1
Bachillerato (o superior)	2 034	0.91	0.29	0	1

Ingreso bajo	1 959	0.16	0.36	0	1
Salud física	2 032	4	0.73	1	5
Salud mental	2 031	4.16	0.76	1	5
Tamaño del hogar	2 011	3.7	1.45	1	10
Edad	2 034	39.3	13.0	18	81

Fuente: Elaboración propia.

Especificación de modelo

Para probar las siete hipótesis, elaboramos cinco modelos estadísticos basados en el estimador de mínimos cuadrados ordinarios, asumiendo que la relación entre cada predictor es lineal con la variable dependiente. Los cinco modelos comparten las mismas variables independientes y solamente varían en su variable dependiente. El Modelo 1 tiene como variable dependiente la variable de cargas administrativas en su modalidad general, es decir incorporando las cargas administrativas de las cuatro dimensiones específicas de tareas administrativas: salud, beneficios sociales, tareas de cuidados e impuestos. Cada uno de los modelos restantes, del 2 al 5⁵, contabiliza las cargas administrativas correspondientes a cada dimensión específica. Así, el Modelo 2 tiene como variable dependiente las cargas administrativas específicas de trámites relacionados con el sector salud, y así respectivamente. En todos los casos, además de la variable de interés, incorporamos efectos fijos por entidad federativa, de tal manera que la ecuación para los cinco modelos es la siguiente:

$$CargasAdministrativas_i$$

$$= \alpha + \lambda_e + \beta_1 Género_i + \beta_2 Minorías_i + \beta_3 Pobreza_i + \beta_4 TamañoDelHogar_i + \beta_5 SaludFísica_i + \beta_6 SaludMental_i + \beta_7 Educación_i + \beta_8 Edad_i + \epsilon_i$$

5 Se realizó un análisis de multicolinealidad para los cinco modelos. Los resultados indican que ninguno de los cinco modelos muestra signos de multicolinealidad, de acuerdo con estándares convencionales (Factor de Inflación de la Varianza [VIF] igual o mayor a cinco). El rango de los VIF para cada modelo (en el orden correspondiente) son los siguientes: 1.02-1.41; 1.02-1.42; 1.02-1.41; 1.02-1.41; 1.02-1.41.

Resultados

La Tabla 2 presenta los resultados de cinco modelos de regresión lineal mediante las cuales se analizan los determinantes de diferentes formas de cargas administrativas. Entre los principales hallazgos, se observa que pertenecer a una minoría étnica se asocia de manera positiva y significativa con un aumento en la carga administrativa total (*valor p* < 0.03) y en la carga administrativa relacionada con la salud (*valor p* < 0.04), lo que sugiere que este grupo enfrenta mayores barreras burocráticas en estos ámbitos. De manera similar, el ingreso bajo también muestra una asociación positiva y significativa con mayores cargas administrativas totales (*valor p* < 0.01), de salud (*valor p* < 0.03), de beneficios (*valor p* < 0.04) y de cuidados (*valor p* < 0.024), lo que indica que los individuos con menores ingresos enfrentan mayores dificultades burocráticas en estos aspectos. En cuanto al género, ser mujer se asocia significativamente con una mayor carga administrativa en cuidados (*valor p* < 0.04), lo que refuerza la literatura sobre la distribución desigual de responsabilidades de cuidado. Sin embargo, no se encuentran asociaciones significativas entre el género y las demás modalidades de cargas administrativas.

Tabla 2. Resultados de los modelos estadísticos

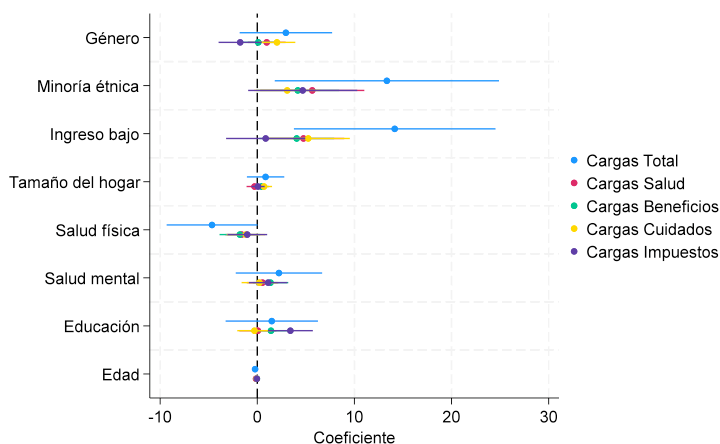
	Cargas administrativas				
	(Total)	(Salud)	(Beneficios)	(Cuidados)	(Impuestos)
Género	2.95	0.974	0.102	2.030*	-1.758
	(2.43)	(0.974)	(0.99)	(0.97)	(1.13)
Minoría étnica	13.342*	5.661*	4.174	3.081	4.679
	(5.89)	(2.73)	(2.17)	(1.74)	(2.86)
Ingreso bajo	14.150**	4.761*	4.062*	5.248*	0.87
	(5.29)	(2.14)	(1.97)	(2.18)	(2.08)
Tamaño del hogar	0.857	-0.277	0.432	0.696	0.078
	(0.98)	(0.42)	(0.38)	(0.42)	(0.35)

Salud física	-4.659 (2.38)	-1.606 (0.86)	-1.791 (1.07)	-1.169 (1.01)	-1.029 (1.05)
Salud mental	2.232 (2.27)	0.542 (0.83)	1.366 (0.93)	0.222 (0.94)	1.118 (1.01)
Universidad	1.495 (2.42)	0.06 (0.97)	1.414 (1.07)	-0.289 (0.90)	3.409** (1.18)
Edad	-0.225* (0.09)	-0.128** (0.04)	-0.042 (0.04)	-0.051 (0.03)	-0.04 (0.05)
Intercepto	24.443* (9.77)	12.470*** (3.48)	4.487 (5.45)	7.319* (3.68)	1.829 (5.31)
Efectos fijos por estado	Si	Si	Si	Si	Si
Variables de control	Si	Si	Si	Si	Si
R2	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03
F	2.36	1.87	1.9	2.33	2.17
Obs.	1 936	1 936	1 936	1 936	1 936

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la educación, contar con estudios universitarios se asocia significativamente con una mayor carga administrativa en impuestos (*valor* $p < 0.01$), posiblemente debido a una mayor interacción con el sistema fiscal. Por otro lado, la edad muestra una asociación negativa y significativa con la carga administrativa total (*valor* $p < 0.02$) y la de salud (*valor* $p < 0.01$), lo que sugiere que las personas mayores enfrentan menos trámites administrativos en estos ámbitos. Finalmente, variables como el tamaño del hogar, la salud física y la salud mental no muestran asociaciones estadísticamente significativas con las diferentes modalidades de cargas administrativas, lo que sugiere que su impacto en este fenómeno es limitado. En la Figura 1, presentamos los resultados de los modelos de regresión en su versión gráfica.

Figura 1. Resultados de los modelos



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, nuestros datos presentan evidencia más fuerte para H2 (minorías) y H3 (ingreso), evidencia parcial – es decir solamente en un área de tareas administrativas – para H1 (género) y H6 (educación), ninguna evidencia estadísticamente significativa para H4 (tamaño hogar) y H5 (salud), y evidencia parcial contraria a H7 (edad).

Conclusiones

Si bien las cargas administrativas son un elemento clave de las interacciones de las personas con las burocracias públicas en América Latina (Chudnovsky y Peeters, 2021, 2022; Peeters y Campos, 2021; Nieto-Morales et al., 2024), el tema ha recibido relativamente poca atención académica en nuestra región. En este artículo, hemos analizado datos de una encuesta original ejecutada en México para proporcionar evidencia cuantitativa de los efectos distributivos de las cargas administrativas. Las cargas no solo pueden ser consecuenciales para los esfuerzos de las personas por obtener acceso real a los servicios y beneficios a los que tienen derecho formalmente (Heinrich, 2018; Herd y

Moynihan, 2018), las barreras administrativas -en términos de costos de interacción y posible exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010)- también tienden a tener un mayor impacto para aquellos con menos capital humano, económico y social para navegar por trámites complejas (Heinrich y Brill, 2015). Más específicamente, nuestros hallazgos proporcionan evidencia parcial de que las mujeres, las minorías étnicas, las personas con bajos ingresos y las personas con bajos niveles educativos dedican más tiempo a las tareas administrativas en comparación con la población general de la encuesta. Con ello, no sólo mostramos la relevancia del marco de cargas administrativas para el contexto latinoamericano, sino que también confirmamos hallazgos de estudios en otros países que las desigualdades sociodemográficas influyen en la experiencia de las cargas administrativas en el acceso al Estado (Christensen et al., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021; Martin et al., 2024).

Estos hallazgos no solo son relevantes porque este es, hasta donde conocemos en la literatura al momento de escribir este texto, el primer estudio que estudia cuantitativamente la relación entre factores sociodemográficos y su efecto en la experiencia de las cargas administrativas en América Latina. Nuestros hallazgos contribuyen a comprender cómo se relacionan las desigualdades sociales y las barreras en el acceso a servicios y beneficios públicos de las personas. En los últimos años, un creciente cuerpo de investigación ha prestado atención a la implementación de políticas públicas en América Latina (Eiró y Lotta, 2024; Peeters et al., 2024; Perelmiter, 2022). Una idea clave que emerge de estos trabajos es la forma en que factores estructurales, como las limitadas capacidades del Estado (Perales-Fernández, 2025), dan forma a la fragmentada y precaria prestación de servicios públicos. Un mecanismo específico a través del cual los ciudadanos y las ciudadanas experimentan un acceso incierto a los servicios son las cargas administrativas: el papeleo, los tiempos de espera, los procedimientos

complejos, los requisitos y el comportamiento burocrático discrecional al que se tienen que someter las personas. El hecho de que las personas en condiciones socioeconómicas desfavorecidas sufran más cargas es testimonio de la reproducción de las desigualdades sociales a través de la prestación de servicios públicos. Comprender cómo las organizaciones públicas contribuyen (involuntariamente e inconscientemente) a la desigualdad en el acceso a los servicios y beneficios públicos es crucial para el desarrollo de políticas públicas que buscan abordar las desigualdades sociales. Una perspectiva centrada en el cliente o usuario, como la que promueve el marco analítico de las cargas administrativas, ayuda a identificar las barreras que afectan especialmente a quienes más dependen del acceso a los servicios y beneficios del Estado.

Nuestros pasos preliminares en el estudio de las cargas administrativas en México y América Latina son, sobre todo, un llamado a más estudios sobre este tema. Investigaciones futuras podrían abordar nuevos temas, así como compensar algunas de las limitaciones del estudio presentado. La muestra de la encuesta de nuestro estudio no fue totalmente representativa de la población mexicana (por lo que probablemente subestimó los efectos distributivos de las cargas) y nuestra variable dependiente sólo midió un solo tipo de costo (el tiempo dedicado a las tareas administrativas). Se recomienda realizar investigaciones adicionales para proporcionar una visión más completa de la experiencia y de los efectos distributivos de las cargas administrativas en toda la población. Además, también se pueden abordar nuevos temas, como estudios comparativos sobre la cantidad de cargas que enfrentan las personas en diferentes países de América Latina (y en comparación con los países del Norte Global), análisis de las causas de las cargas (incluidas las deficiencias estructurales en la capacidad del Estado antes mencionadas) y estudios sobre los efectos de las cargas administrativas para el acceso real a beneficios y servicios por parte de las personas.

Referencias

- Aguinis, H., Gottfredson, R. K. y Joo, H. (2013).** Best-practice recommendations for defining, identifying, and handling outliers. *Organizational research methods*, 16(2), 270-301.
- Ali, S.A.M. y Altaf, S.W. (2021).** Citizen trust, administrative capacity and administrative burden in Pakistan's immunization program. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.41.184>
- Backgaard, M. y Madsen, J. K. (2023).** Anticipated administrative burdens: How proximity to upcoming compulsory meetings affect welfare recipients' experiences of administrative burden. *Public Administration*, 102(2), 425-443.
- Backgaard, M. y Tankink, T. (2022).** Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 16-21.
- Banerjee, A. y Mullainathan, S. (2010).** *The shape of temptation: Implications for the economic lives of the poor* (No. w15973). National Bureau of Economic Research.
- Bell, E. y Smith, K. (2022).** Working within a system of administrative burden: How street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. *Administration & Society*, 54(2), 167-211.
- Bell, E., Wright, J. E. y Oh, J. (2024).** Does Administrative Burden Create Racialized Policy Feedback? How Losing Access to Public Benefits Impacts Beliefs About Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(3), 432-447.
- Bhargava, S. y Manoli, D. (2015).** Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489-3529.
- Bhuiyan, S. A. y Baniamin, H. M. (2023).** Who puts the thorn in the citizen's flesh? Sources underlying administrative burden in a developing country. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(4), 345-361.
- Bisgaard, M. (2023).** Dealing with bureaucracy: measuring citizens' bureaucratic self-efficacy. *International Review of Public Administration*, 28(1), 45-63.
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (Eds.). (2020)** *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Brodkin, E. Z. y Majmudar, M. (2010).** Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848.
- Bruch, S. K., Ferree, M. M. y Soss, J. (2010).** From policy to polity: Democracy, paternalism, and the incorporation of disadvantaged citizens. *American Sociological Review*, 75(2), 205-226.
- Chetty, R. y Saez, E. (2013).** Teaching the tax code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 1-31.
- Christensen, J., Aaroe, L., Baekgaard, M., Herd, P. y Moynihan, D. P. (2020).** Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127-136.
- Chudnovsky, M. y Peeters, R. (2021).** The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542.
- Chudnovsky, M. y Peeters, R. (2022).** A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1068-1085.
- Collie, R. J. (2021).** COVID-19 and teachers' somatic burden, stress, and emotional exhaustion: Examining the role of principal leadership and workplace buoyancy. *Aera Open*, 7. <https://doi.org/10.1177/2332858420986187>
- Compton, M. E., Young, M. M., Bullock, J. B. y Greer, R. (2023).** Administrative errors and race: Can technology mitigate inequitable administrative outcomes?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3), 512-528.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2025). *Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>
- Döring, M. (2021). How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy. *Administration & Society*, 53(8), 1155-1177.
- Einstein, K. L. y Glick, D. M. (2017). Does race affect access to government services? An experiment exploring street-level bureaucrats and access to public housing. *American Journal of Political Science*, 61(1), 100-116.
- Eiró, F. y Lotta, G. (2024). On the frontline of global inequalities: A decolonial approach to the study of street-level bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1), 67-79.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina* (Vol. 7). Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Giest, S. y Samuels, A. (2023). Administrative burden in digital public service delivery: The social infrastructure of library programs for e-inclusion. *Review of Policy Research*, 40(5), 626-645.
- Halling, A. y Baekgaard, M. (2023). Administrative burden in citizen-state interactions: A systematic literature review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195.
- Hastings, J. S. y Weinstein, J. M. (2008). *Information, school choice and academic achievement: Evidence from two experiments* (Working paper no. 13623). National Bureau of Economic Research.
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential Address: 'A Thousand Petty Fortresses': Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and its Consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211-239.
- Heinrich, C. J. y Brill, R. (2015). Stopped in the name of the law: Administrative burden and its implications for cash transfer program effectiveness. *World Development*, 72, 277-295.
- Herd, P. y Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Herd, P. y Moynihan, D. (2025). Gendered administrative burden: regulating gendered bodies, labor, and identity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(1), 45-57.
- Insel, K., Morrow, D., Brewer, B. y Figueredo, A. (2006). Executive Function, Working Memory, and Medication Adherence among Older Adults. *Journals of Gerontology: Psychological Sciences*, 61(2), 102-107.
- Kyle, M. A. y Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research*, 56(5), 755-765.
- Martin, L., Delaney, L. y Doyle, O. (2024). Everyday Administrative Burdens and Inequality. *Public Administration Review*, 84(4), 660-673.
- Masood, A. y Nisar, M. A. (2020). Crushed between two stones: Competing institutional logics in the implementation of maternity leave policies in Pakistan. *Gender, Work & Organization*, 27, 1103-1126.
- Masood, A. y Nisar, M. A. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 56-72.
- Mettler, S. (1999). The Stratification of Social Citizenship: Gender and Federalism in the Formation of Old Age Insurance and Aid to Dependent Children. *Journal of Policy History*, 11(1), 31-58.
- Moynihan, D. P., Herd, P. y Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69.
- Moynihan, D., Gerzina, J. y Herd, P. (2022). Kafka's Bureaucracy: Immigration Administrative Burdens in the Trump Era. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 22-35.
- Nieto-Morales, F., Peeters, R. y Lotta, G. (2024). Burdens, bribes, and bureaucrats: the political economy of petty corruption and administrative burdens. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(4), 481-497.

- Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen–state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 104–119.
- Peeters, R., Trujillo Jiménez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., González Galindo, M. y Morales Tenorio, D. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. *Public Administration & Development*, 38, 65–74.
- Peeters, R., Gofen, A. y Meza, O. (2020). Gaming the System: Responses to Dissatisfaction with Public Services Beyond Exit and Voice. *Public Administration*, 98(4), 824–839.
- Peeters, R., Lotta, G. y Nieto-Morales, F. (2024). *Street-Level Bureaucracy in Weak State Institutions*. Policy Press.
- Peeters, R. y Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. *Governance*, 34(4), 1001–1018.
- Perales-Fernandez, F. (2025). Exploring the influence of administrative capacities on administrative burdens. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(3), 352–366.
- Perelmiter, L. (2022). “Fairness” in an unequal society: Welfare workers, labor inspectors and the embedded moralities of street-level bureaucracy in Argentina. *Public Administration and Development*, 42(1), 85–94.
- Rao, S. K., Kimball, A. B., Lehrhoff, S. R., Hadrue, M. K., Colton, D. G., Ferris, T. G. y Torchiana, D. F. (2017). The Impact of Administrative Burden on Academic Physicians: Results of a Hospital-Wide Physician Survey. *Academic medicine: Journal of the Association of American Medical Colleges*, 92(2), 237–243.
- Ray, V., Herd, P. y Moynihan, D. (2023). Racialized Burdens: Applying Racialized Organization Theory to the Administrative State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 139–152.
- Simonse, O., Vanderveen, G., Van Dillen, L. F., Van Dijk, W. W. y Van Dijk, E. (2023). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. *Social Policy & Administration*, 57(3), 255–271.
- Suchy, Y. (2009). Executive functioning: Overview, assessment, and research issues for non-neuropsychologists. *Annals of Behavioral Medicine*, 37(2), 106–116.
- Watson, T. (2014). Inside the refrigerator: Immigration enforcement and chilling effects in Medicaid participation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 313–338.
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. Cengage.
- Yates, S., Carey, G., Malbon, E. y Hargrave, J. (2022). ‘Faceless monster, secret society’: Women’s experiences navigating the administrative burden of Australia’s National Disability Insurance Scheme. *Health & Social Care in the Community*, 30(5). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/hsc.13669>

Material Suplementario

El presente documento incluye material suplementario que amplía el análisis sobre las cargas administrativas y su relación con las desigualdades sociales en el contexto mexicano. El Apéndice A presenta estadísticas descriptivas complementarias sobre las variables analizadas, proporcionando un panorama detallado del tiempo dedicado a trámites administrativos según diferentes dimensiones y características sociodemográficas. Este análisis permite contextualizar mejor las cargas administrativas en términos de su distribución y variabilidad entre la población encuestada. Por otro lado, el Apéndice B se centra en la identificación y tratamiento de datos atípicos en el estudio, detallando la metodología empleada para su detección y los efectos de su eliminación en los modelos de regresión. A partir de este análisis, se concluye que la depuración de datos atípicos mediante el método de distancias de Cook permite obtener resultados más consistentes con la teoría y mejora la precisión del modelo.

Apéndice A. Estadística descriptiva complementaria

A continuación, se muestran los detalles de las variables utilizadas de la base de datos sin los datos atípicos identificados por el *Método de Distancias* de Cook. Como se puede ver en la Tabla 1, en promedio de los cuatro tipos de tareas administrativas realizadas, el máximo de minutos dedicados a dichas cargas es de 1,875 en el último mes, mientras que el promedio es de 191.6 minutos o lo que es lo mismo, 3.2 horas. Sin embargo, si se observan los datos por tipo de tarea, en promedio, a la que más se le dedica tiempo es la relacionada con impuestos, mientras que a la que menos es la relacionada con temas de salud.

Tabla 1. Resumen estadístico de las variables dependientes (en términos de minutos en el último mes)

Variable	Número de observaciones	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar
Tiempo promedio dedicado a tareas administrativas relacionadas con la salud, impuestos, beneficios y cuidados	1,892	0	1,875	191.6	245.3
Tiempo promedio dedicado a tareas administrativas relacionadas con la salud		0	3,510	173.1	303.6
Tiempo promedio dedicado a tareas administrativas relacionadas con beneficios		0	4,845	190.1	366.9
Tiempo promedio dedicado a tareas administrativas relacionadas con cuidados		0	4,080	190.0	336.5
Tiempo promedio dedicado a tareas administrativas relacionadas con impuestos		0	5,010	213.0	427.9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Sobre Cargas Administrativas Cotidianas realizada por Baekgaard et al. (s.f.).

Por su parte, respecto a las variables independientes tamaño del hogar y edad de los individuos, se puede observar en la Tabla 2 que el tamaño del hogar más grande tiene 9 habitantes y el promedio de integrantes es de 3.69. Por su parte, destaca que la edad mínima de los encuestados fue de 18 años, mientras que la máxima de 81, por lo cual la base tiene respuestas únicamente de personas mayores de edad.

Tabla 2. Resumen estadístico de las variables independientes tamaño del hogar y edad de los individuos encuestados

Variable	Número de observaciones	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar
Tamaño del hogar	1,892	0	9	3.69	1.45
Edad	1,892	18	81	39.41	13.02

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Sobre Cargas Administrativas Cotidianas realizada por Baekgaard et al. (s.f.).

Por otro lado, en la Tabla 3 se pueden observar las principales características del resto de las variables independientes. Así, la mayoría de encuestados son mujeres (52.91%), no pertenecen a una minoría étnica (92.76%) y consideran que tienen una buena salud (53.07%). Además, en la misma tabla se puede observar que la mayoría de los encuestados tiene un nivel técnico superior o de licenciatura (49.89%) mientras que el 15.86% tienen un ingreso anual de entre 50,000 y 100,000 pesos.

Tabla 3. Resumen estadístico de las variables categóricas independientes utilizadas en la regresión lineal múltiple

Variable	Característica	Porcentaje
Género	Mujeres	52.91%
	Hombres	47.09%
Etnicidad	Minoría	7.24%
	No minoría	92.76%
Salud	Muy mala salud	0.05%
	Mala salud	1.90%
	Salud promedio	20.19%
	Buena salud	53.07%
	Muy buena salud	24.79%
Educación	Sin escolaridad	0.05%
	Primaria	0.69%
	Secundaria	7.93%
	Media superior	35.04%
	Técnico superior o licenciatura	49.89%
	Posgrado	6.40%
Ingreso	10,000 pesos o menos	15.54%
	-10,001 a 50,000 pesos	14.32%
	-50,001 a 100,000 pesos	15.86%
	-100,001 a 150,000 pesos	14.16%
	-150,001 a 200,000 pesos	10.47%
	-200,001 a 250,000 pesos	7.14%
	-250,001 a 300,000 pesos	6.66%
	-300,001 a 350,000 pesos	3.01%
	-350,001 a 400,000 pesos	3.81%
	-Más de 400,000 pesos	9.04%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Sobre Cargas Administrativas Cotidianas realizada por Baekgaard et al. (s.f.).

Apéndice B. Análisis de datos atípicos

El primer paso fue realizar un diagrama de caja y bigotes considerando sólo la variable de tiempo promedio dedicado a tareas administrativas. A partir de esto identificamos varios datos que rebasaban los límites de los bigotes y que podrían ser datos atípicos. Sin embargo, consideramos que era necesario utilizar métodos cuantitativos que consideraran todas las variables del modelo. De esta manera se podría obtener un tratamiento más robusto de los datos atípicos.

En un segundo paso utilizamos tres metodologías distintas para manejar los datos atípicos. La primera fue el apalancamiento (*leverage*), cuyo punto de corte fue de $2(K+1)$, y donde K es el número de variables independientes del modelo (Aguinis, Gottfredson y Joo, 2013). La segunda metodología fue la eliminación de residuales estudiantizados (*studentized deleted residuals*), donde el punto de corte fue de 3. Finalmente, la tercera metodología fue la distancia de Cook, cuyo punto de corte fue de $4/n$, donde n es el número de observaciones (Aguinis et al., 2013).

El tercer paso fue construir un modelo de regresión múltiple considerando cada una de las metodologías anteriores y un modelo donde no existiera un tratamiento de datos atípicos. Como resultado se obtuvo la Tabla 4.

Tabla 4. Modelos de regresión lineal múltiple con datos originales y sin datos atípicos identificados por los métodos leverage, residuals y de distancias, tomando en cuenta la variable dependiente tiempo promedio utilizado en tareas administrativas.

Variables Independientes	Tiempo Promedio en Tareas			
	Base original (1)	Método leverage (2)	Método residuals (3)	Método distancias de Cook (4)
Género (mujer)	11.078 (23.125)	12.924 (23.634)	26.116** (12.683)	24.723** (11.336)
Etnicidad (minoría)	133.852*** (43.313)	46.623 (107.228)	58.470** (24.008)	46.837** (21.605)
Ingreso	-13.762*** (4.493)	-13.222*** (4.622)	-5.785** (2.469)	-5.958*** (2.22)
Tamaño del hogar	11.549 (8.04)	16.277* (8.525)	10.977** (4.413)	7.441* (3.983)
Salud física	-28.551* (15.702)	-18.364 (16.633)	-12.977 (8.666)	-8.375 (7.777)
Educación	28.551* (15.819)	39.330** (17.086)	32.626*** (8.746)	38.385*** (7.9)
Edad	-1.399 (0.919)	-0.938 (0.947)	-1.647*** (0.504)	-1.645*** (0.451)
Constante	-7,095.408 (7,441.97)	-12,882.020 (8,050.74)	-13,278.510*** (4,114.61)	-16,115.440*** (3,712.09)
Observaciones	1,955	1,792	1,918	1,892
R2	0.015	0.010	0.027	0.031

Nota: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Sobre Cargas Administrativas Cotidianas realizada por Baekgaard et al. (s.f.).

A partir de los pasos anteriores se compararon los cuatro modelos realizados. De esta manera, en la Tabla 4 se puede observar que en el modelo sin tratamiento de datos atípicos se confirman la mayoría de las hipótesis planteadas en el presente proyecto de investigación; es decir, el cambio esperado en las cargas administrativas en términos de tiempo aumenta si la persona es mujer respecto a si se es hombre o si se es parte de una minoría respecto a no serlo, disminuye a mayor ingreso y a mejor nivel de salud y aumenta a mayor tamaño del hogar. No obstante, este modelo contradice que las personas que tienen menor nivel educativo enfrentan mayores cargas que las que tienen un mayor nivel educativo, contrario a lo planteado en la hipótesis.

Sin embargo, una vez que utilizamos los modelos con las bases de datos sin los datos atípicos, los resultados se vuelven más consistentes con la teoría y se encuentran más variables independientes estadísticamente significativas. Específicamente, se puede notar en la Tabla 4 que el modelo sin los datos atípicos con el *Método de distancias de Cook* tiene más variables independientes con significancia estadística tomando como referencia un valor $P < 0.01$. De esta forma, solo la variable relacionada con la salud física no es estadísticamente significativa. Todas las demás variables, incluida la constante, presentan un grado de significancia con al menos un valor P de referencia < 0.1 . Además, la mayoría de las hipótesis se cumplen. No obstante, los resultados de este modelo señalan que a mayor nivel de educación las cargas administrativas en términos de tiempo aumentan, lo anterior contradice la hipótesis planteada. Por su parte, en el mismo modelo se puede ver que a mayor edad las cargas administrativas disminuyen, contrario a lo que planteamos acerca de que las personas con mayor edad enfrentan mayores cargas administrativas. Aún con lo anterior, el modelo de regresión lineal generado sin los datos atípicos identificados por el *Método de distancias de Cook* es el que se utilizará para su análisis en los siguientes apartados. Lo anterior porque es el modelo con más variables estadísticamente significativas y es consistente con lo esperado por la teoría (a excepción de una hipótesis planteada que no se cumple y de lo esperado con respecto a la variable de control). Además de que también mejora la R^2 del modelo.

Una vez identificados los datos atípicos procedimos a determinar si se trataba de observaciones legítimas o errores de medición. Considerando que sólo contábamos con la base de datos y la encuesta, consideramos que los datos atípicos son observaciones legítimas debido a que el tiempo gastado por las personas que reportaron valores extraordinarios es creíble. Idealmente, el siguiente paso es averiguar si los datos atípicos pueden arrojar información adicional sobre las hipótesis

(Aguinis et al., 2013). Sin embargo, debido a los insumos limitados con los que contamos, no pudimos encontrar más información. Por último, identificamos que los datos atípicos ejercen influencia sobre el modelo de regresión. Por lo cual, decidimos eliminarlos, debido a que las otras dos opciones (reespecificar el modelo o hacer una aproximación más robusta) no eran viables (Aguinis et al., 2013).