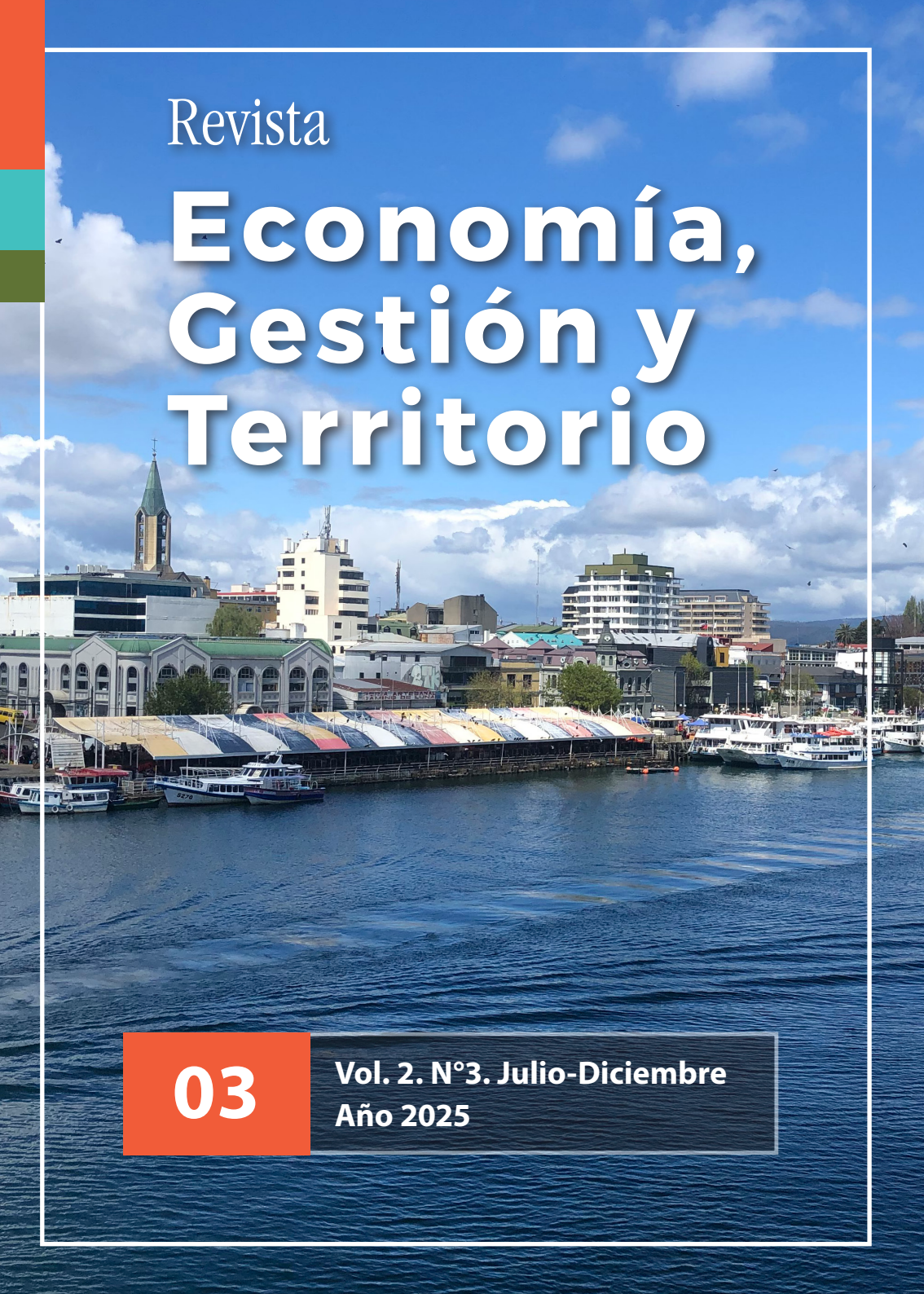




Revista

Economía, Gestión y Territorio

03

Vol. 2. N°3. Julio-Diciembre
Año 2025

Revista Economía, Gestión y Territorio

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Universidad Austral de Chile

Valdivia, Chile

Mail: revista.egt.facea@uach.cl

(C) Derechos reservados

Licencia Creative Commons BY-NC 4.0



Editora

Dra. María Tibusay Marquez

Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos

Universidad Austral de Chile

Inscripción:

ISSN 2810-7357

e-ISSN 2810-7349

Periodicidad

Semestral

Equipo Editorial

- **Dra. María Tibusay Marquez** | Editora
Universidad Austral de Chile
- **Lic. Pablo Flores O.** | Asistente Ejecutivo
Universidad Austral de Chile

Comité Editorial

- **Dr. Gastón Vergara Díaz**
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Universidad Austral de Chile
Chile.
- **Dra. María José Fernández**
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Granada
España.
- **Dr. Gustavo Di Paolo**
Coordinador General
Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos
Argentina.
- **Dr. Esteban Ruiz B.**
Director del departamento de antropología social, psicología social y salud pública
Universidad Pablo de Olavide
España.
- **Dra. Amparo Cervera T.**
Catedrática del Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados
Universidad de Valencia
España.

Comité Científico

- **Dr. José Ramón Urdaneta M.**
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Mg. Diana González O.**
Universidad Autónoma de Baja California, México.
- **Dra. Bertha Rivera V.**
Universidad Abierta y a Distancia de México, México.
- **Mg. Ana Miranda M.**
Universidad Interserrana del Estado de Puebla, México.
- **Dra. Natacha Coca B.**
Universidad Central Marta Abreu de las Villas, Cuba.
- **Dr. Guido Asencio G.**
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Dr. Luis García D.**
Instituto Tecnológico de Mérida, México.
- **Dra. Alicia Olmos.**
Universidad Provincial de Córdoba, Argentina.
- **Mg. Hesli Flores C.**
Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, México.
- **Mg. María García P.**
Unión Iberoamericana de Municipalistas, España.
- **Dra. Elizabeth Boscán.**
Universidad del Zulia, Venezuela.
- **Mg. Soledad Castillo J.**
Universidad del Pacífico, Perú.
- **Dra. María Teresa Rincón B.**
Universidad del Zulia, Venezuela.
- **Dr. Jorge Cea R.**
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Dr. Fernando García R.**
Universidad Rey Juan Carlos, España.

- **Dra. Ana Flávia Machado.**
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.
- **Dr. Luis Aguado Q.**
Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia.
- **Dra. Angélica Ledesma G.**
Instituto Politécnico Nacional, México.
- **Dra. Cynthia Vergara M.**
Universidad Austral de Chile, Chile.
- **Mg. Rosalinda Martínez D.**
Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), España.
- **Dr. Jorge Luis Suárez C.**
Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- **Dra. Amparo E. Aranda de la Torre.**
Universidad José Gregorio Hernández, Venezuela.
- **Dra. Osiris Morales R.**
Universidad Metropolitana de Barranquilla, Colombia.
- **Dra. Jacqueline Guillen de Romero**
Universidad Técnica de Manabí, Ecuador.
- **Dr. Claudio Pinto N.**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Brasil.
- **Josgla Ferrer Bracho.**
Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín, Venezuela.
- **Dr. Manuel Martínez.**
Universidad San Sebastián, Chile.
- **Mg. Maria Chiquinquirá Parra Prieto.**
Universidad Rafael Urdaneta, Venezuela.
- **Mirtha López.**
Universidad del Zulia, Venezuela.
- **Dra. Ana Beatriz Lira Rocas.**
Universidad Autónoma de Veracruz, México.

Índice

+ I. Editorial

+ II. Artículos

+ 01 **Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía.**

Oscar Muñoz-Moya
*Universidad de Santiago de Chile,
Región Metropolitana, Chile.*

+ 02 **Análisis de costo-efectividad del uso de Profilaxis Pre-exposición para prevención del VIH.**

Melisa Münzenmayer-Ramírez
*Universidad Austral de Chile,
Región de los Ríos Chile*

Cristofer Quintul-Guarda
Universidad Autónoma de Chile

+ 03 Marco teórico analítico multidimensional para políticas públicas de inclusión.

Inés Paredes-Suárez
*Universidad Austral de Chile,
Región de los Ríos, Chile.*

+ III. Memorias de eventos académicos

+ 04 Memoria del Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) – Edición Chile.

María Tibisay Márquez
Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

Pablo Flores-Oñat
Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

Editorial

Estimada comunidad académica, profesionales y estudiantes de pregrado y postgrado. La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativa, en aras seguir contribuyendo con el aporte científico presenta el Vol. 2. N°3. Julio-Diciembre Año 2025 de la Revista “Economía, Gestión y Territorio”.

Destacamos los aportes de las/los autores de universidades a nivel nacional como internacional, a quienes agradecemos por su interés en participar en la presente edición. De igual forma, hay que destacar que, por primera vez, la revista presenta un apartado de memorias de eventos científico y, en esta oportunidad muestra una importante, reseña del “Congreso Internacional de Revistas Universitarias: Edición Chile 2024”, siendo la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile, anfitriona de la primera edición en coordinación con la Universidad Católica Silva Henríquez (Chile), Universidad Provincial de Córdoba (Argentina), Universidad Católica de Oriente (Colombia), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB-Brasil), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Desde el equipo editorial, nos complace presentar los resultados de investigaciones con una mirada transdisciplinaria de la gestión de las políticas públicas y privada. En este sentido, se muestra el abordaje y la alta incidencia del empleo informal en la macrozona sur de Chile, con especial atención en la Región de La Araucanía. A través de un enfoque cualitativo, se analizan las percepciones de las autoridades y expertos en materia laboral. Entre los resultados, se observaron discrepancias entre los indicadores de empleo que muestran un alta incidencia y desarrollo de la informalidad y la limitada implementación de políticas. El estudio identifica mecanismos estatales insuficientes para enfrentar el fenómeno. Se concluye la necesidad de fortalecer la institucionalidad y avanzar en estrategias multisectoriales de mediano y largo plazo.

De igual forma, se presenta un estudio sobre la gestión en salud que analiza el costo-efectividad de la PrEP frente al uso de preservativo masculino como estrategias de prevención del VIH en Chile, mediante un modelo de árbol de decisiones, se evaluaron costos y transmisiones evitadas con base en la mejor evidencia disponible. Los resultados revelan una marcada diferencia en costos por transmisión evitada entre ambas alternativas. El artículo ofrece evidencia sólida para respaldar la expansión del programa PrEP en el sistema público de salud chileno.

Otro aporte para destacar, el resultado del estudio de las políticas públicas de inclusión social, siendo un imperativo ampliamente respaldado en los últimos años en Chile, considerando que la legislación y el desarrollo de instrumentos técnicos para su incorporación ha estado centrado en estrategias sectoriales, como la inclusión educativa o programas sobre discapacidad. Sin embargo, la inclusión, como estándar de los

derechos humanos, abarca un espectro más amplio de grupos y tipos de desventaja social, se propone un marco teórico-analítico de siete componentes para comprender y evaluar las políticas de inclusión desde una perspectiva multidimensional y ecológica.

Por último, se muestra la memoria de eventos académicos, que forma parte de esta edición, en el que se incorpora la presentación de la primera edición de la Revista “Economía, Gestión y Territorio”, en el marco del Congreso Internacional de Revistas Universitarias: CIRU edición Chile 2024, innovando la comunicación académica desde los territorios, el cual se llevó a cabo del 8 al 10 de octubre de 2024 en Valdivia, Región de los Ríos, siendo un importante evento que permitió reunir a representantes de revistas científicas y universitarias de América Latina y el Caribe, propiciando un espacio de reflexión y diálogo respecto a los desafíos contemporáneos de la edición académica en el que se abordaron temas referidos a la profesionalización de equipos editoriales, consolidación de redes regionales de cooperación, ciencia abierta, ética editorial, acceso al conocimiento, evaluación de manuscritos, uso de tecnologías emergentes, incluyendo inteligencia artificial y sostenibilidad de modelos editoriales, ejes centrales de discusión en las exigencias actuales en la gestión editorial.

La primera edición del congreso se consolidó como un espacio de referencia para fortalecer el ecosistema editorial universitario latinoamericano, reafirmando el compromiso con la transparencia, la cooperación y la innovación en la comunicación académica, lo que dio paso a una segunda edición en el año 2025, siendo la sede anfitriona la Universidade Estadual Do Ceará, ubicada en la ciudad de Fortaleza-Brasil.

Agradecemos a las/los revisores por el tiempo dedicado y la rigurosidad de las evaluaciones realizadas, en esta oportunidad contamos con la participación de académicos/as de universidades internacionales, destacando la participación de países como México, Colombia, Perú, Venezuela, Argentina, Ecuador y Brasil.

Dra. María Tibisay Marquez

Editora

Email: maria.marquez@uach.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9929-5392>

Cita Recomendada

Marquez, M. T. (2025). Carta Editorial. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 8–9.
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-01>

Artículos



3

**Julio - Diciembre
Año 2025**

Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía.

Oscar Muñoz-Moya^a

^a Administrador Público y Lic. en Administración y Ciencias Políticas, UACH; Mg. en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile.

Áreas disciplinares: Estructura Social; Desigualdes; Estratificación Social.

Email: oscar.munozmo@usach.cl

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4128-2530>

Resumen

La alta incidencia y predominancia del empleo informal en Chile, puntualmente en las regiones de la macrozona sur (Ñuble, Araucanía y Los Ríos) adquiere relevancia desde el abordaje público – institucional. El presente artículo, indagó el abordaje y la respuesta institucional pública frente a la informalidad laboral en la Región de la Araucanía. El objetivo que persiguió el estudio se centró en conocer las acciones y respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar esta problemática. Mediante un enfoque cualitativo, se recopilaron las percepciones de autoridades y expertos en materia laboral mediante entrevistas semiestructuradas, lo cual en mayor medida permitió conocer y determinar los mecanismos que tiene el Estado para afrontar y disminuir la incidencia del empleo informal regional. Entre los resultados, se observaron discrepancias entre los indicadores de empleo que muestran una alta incidencia y desarrollo de la informalidad y la limitada implementación de políticas o instancias que permitan hacer frente a esto. Asimismo, se concluye la urgencia del fortalecimiento de la institucionalidad y estrategias multisectoriales para un abordaje integral a mediano y largo plazo.

Cita Recomendada

Muñoz-Moya, O. (2025). Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 11–30.

<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-02>

Palabras Clave

Empleo informal, precariedad laboral, respuesta pública, políticas públicas.

Recibido: 12 de mayo de 2025.

Aceptado: 13 de octubre de 2025.

Informal employment: An approach to the institutional response in the Araucanía Region

Oscar Muñoz-Moya

Abstract

The high incidence and predominance of informal employment in Chile, specifically in the southern macro-regions (Ñuble, Araucanía, and Los Ríos), is relevant from a public - institutional perspective. This article explored the public-institutional approach and response to labor informality in the Araucanía Region. The objective of the study was to understand the actions and responses of public institutions to address this problem. Using a qualitative approach, the perceptions of authorities and labor experts were collected through semi-structured interviews. This further allowed us to understand and determine the mechanisms the State has in place to address and reduce the incidence of regional informal employment. Among the results, discrepancies were observed between employment indicators that show a high incidence and development of informality and the limited implementation of policies or mechanisms to address this issue. Furthermore, the conclusion is that institutional strengthening and multisectoral strategies are urgently needed for a comprehensive medium- and long-term approach.

Recommended Cite

Muñoz-Moya, O. (2025). Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 11–30.
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-02>

Key Words

Informal employment, job insecurity, public response, public policies.

I. Introducción

En la actualidad, una de cada tres personas en la Región de la Araucanía participa en el mercado laboral informal —sin garantías que entreguen un piso mínimo en materia laboral—, fenómeno que ha contribuido a una dinámica estructural histórica y ha perpetuado el empleo precario. Paralelamente, la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2022, arrojó como resultado que a nivel regional el 17,2% de la población se encuentra en situación de pobreza, y el 4,6% en situación de extrema pobreza.

A pesar de la existencia de políticas públicas orientadas a la formalización laboral, como la implementación de programas de capacitación, incentivos fiscales y mayor fiscalización, las estrategias desarrolladas no han logrado una potencial efectividad. Según Tokman (2008), la respuesta institucional parece no ser lo suficientemente efectiva para incidir en las causas estructurales de la informalidad laboral ni en los factores socioeconómicos que la perpetúan. Al respecto, en una interpretación de Melguizo (2015), se puede aludir a que las consecuencias de la informalidad son igualmente variadas, lo que la deja expuesta a los riesgos económicos derivados de

crisis socioeconómicas e individuales. A través de los años, se observa que este fenómeno ha tenido alta incidencia principalmente en la temporada otoño – invernal, lo cual sugiere una correlación con las dinámicas estacionales de determinados sectores productivos, especialmente aquellos ligados a actividades agrícolas, forestales o de servicios ocasionales.

De acuerdo con la literatura, se desprende que una de las principales causas de la alta incidencia de empleo informal, se debe a la participación de hombres y mujeres que carecen de educación formal o están limitados en su acceso a la misma. Esta falta de formación es un factor determinante que los empuja a empleos precarizados con menores derechos laborales (López, 2019). De igual modo, las personas extranjeras¹ también se ven afectadas debido a las restricciones legales, la discriminación y las diferencias culturales; lo que complejiza su inserción en el mercado laboral formal y los empuja hacia el sector informal (González, 2018).

¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile y el informe *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, Estrategia y Líneas De Trabajo de la OIT en la Región*, la mayoría de las personas migrantes en el país provienen de Venezuela, Haití, Colombia y Perú; siendo estos grupos los que enfrentan mayores barreras de acceso al empleo formal debido a factores como la situación migratoria irregular, el desconocimiento del idioma (especialmente en el caso de la población haitiana) y la discriminación estructural.

Por un lado, la causa del aumento de la informalidad también está relacionada con los costos asociados a la formalización. Muchos microemprendedores prefieren operar en el sector informal debido a la falta de incentivos claros o debido a que perciben que los costos de formalizarse superan los beneficios (Pérez, 2020). La ausencia de un sistema de apoyo o incentivos a la formalización lleva a que muchos opten por la informalidad, desconociendo las ventajas a largo plazo que la formalización podría ofrecer (Gómez, 2018).

Por otro lado, estudios muestran que la informalidad es más común en países con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita bajo y en aquellos que imponen altos costos a las empresas formales, como regulaciones estrictas, sistemas judiciales ineficientes y un menor control sobre la informalidad (Loayza y Rigolini, 2006). En América Latina, las mujeres tienen más probabilidades de acceder al empleo informal, especialmente si tienen menos años de educación, y esta probabilidad aumenta con la edad, particularmente en las etapas menos productivas de la vida laboral (Bardales, 2011).

En lo que respecta a estudios previos², se ha identificado que la consolidación

² Véase *Labour market imbalances in developing countries: A comparative analysis of the structural adjustment experience* de Fields, G. (1990) o *Desafíos de la informalidad laboral en economías emergentes* de Mansilla, P. (2021).

de la informalidad laboral está asociada principalmente a factores estructurales como la rigidez en los mercados laborales. Sin embargo, es importante destacar que, al analizar la relación entre demanda y oferta de trabajo, se debe evitar confundir ambos aspectos en el abordaje del nivel de informalidad. Mientras que la demanda laboral puede estar vinculada a características estructurales de la economía, la oferta de trabajo también juega un papel crucial, lo que dificulta establecer una causalidad clara entre estos factores. A pesar del desarrollo económico regional, las tasas de informalidad continúan aumentando de manera significativa con el tiempo (Mansilla, 2021).

El Banco Mundial (2021), explica que deben trabajarse políticas públicas particulares según las circunstancias específicas de cada país. En el caso de Chile, el Banco Central también ha señalado la importancia de adaptar las políticas fiscales y monetarias de acuerdo con las particularidades del país, como el crecimiento económico sostenido, las desigualdades regionales y la necesidad de diversificar la economía. De acuerdo con el planteamiento de Mansilla (2021), la reducción de la informalidad en Chile ha sido una prioridad desde principios del año 2000; la que ha sido respaldada por políticas diseñadas para fomentar la formali-

zación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

En 2001, se aprobó la Ley N° 19.749, con el objetivo de facilitar la creación de microempresas familiares, permitiendo la formalización de pequeños emprendimientos familiares dentro del marco legal chileno. Esta ley fue un paso significativo hacia la inclusión formal de pequeños empresarios, apoyando el crecimiento de sectores de microempresas. Posteriormente, en 2003, se introdujo la Ley N° 19.857, que estableció la figura de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL), lo que permitió una alternativa jurídica más accesible para los emprendedores individuales que buscaban limitar su responsabilidad personal en los negocios, sin la necesidad de constituir sociedades complejas.

Desde el año 2000, el gobierno chileno comenzó a ofrecer incentivos adicionales para promover la formalización de las Pymes. Así como también, el de las micro y pequeñas empresas (Mipes). Una medida clave fue la introducción de la posibilidad de reemplazar multas por capacitación, en casos de infracciones laborales o previsionales, lo que se encuentra estipulado en el Artículo 506, inciso primero y N° 2 del Código del Trabajo. Esta opción permitió a los empleadores cumplir con sus obligaciones legales sin incurrir en

sanciones económicas, fomentando una cultura de cumplimiento y educación en seguridad social entre este tipo de empresas según tamaño.

En 2008, la Ley N° 20.255 creó el Fondo para la Educación Previsional (FEP), con el objetivo de financiar proyectos y programas educativos dirigidos a las micro y pequeñas empresas, informando sobre la importancia de la seguridad social y facilitando su proceso de registro empresarial y de trabajadores. Esta ley fue un componente clave en la estrategia de formalización, buscando que las empresas comprendieran los beneficios de la afiliación a la seguridad social y cumpliera con las normativas laborales y previsionales.

Otros aspectos positivos que se rescatan de la Ley N° 20.255 dicen relación con, i) mejora del cumplimiento de las normativas laborales (en donde a través del financiamiento de programas educativos y actividades de sensibilización, la ley contribuye a que las pequeñas y microempresas comprendan la importancia de cumplir con las normativas laborales y previsionales). ii) reduce los costos de la formalización (dando apertura a proyectos que informan y capacitan a las empresas sobre cómo operar formalmente, ayudando a reducir la percepción de que la formalización es un proceso costoso y burocrático, entre otros).

Una medida adicional para fomentar la formalización fue la aprobación de la Ley N° 20.494 en 2011, la cual agilizó los trámites administrativos para la creación de nuevas empresas. Con esta reforma, se simplificó la obtención de patentes municipales y se mejoraron los procedimientos tributarios, permitiendo a los emprendedores la emisión inmediata de documentos electrónicos sin la necesidad de la intervención de funcionarios fiscales. Este tipo de reformas redujo las barreras burocráticas, facilitando el camino hacia la formalización.

Por último, en 2013, se aprobó la Ley N° 20.659, que introdujo la plataforma "Tu Empresa en un Día", herramienta digital que simplificó el proceso de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales. La plataforma permitió a los emprendedores registrar sus empresas de forma rápida y eficiente, eliminando la necesidad de presentar escrituras públicas o realizar publicaciones en el Diario Oficial. A su vez, otorgó un número de identificación tributaria, habilitando a las empresas para iniciar operaciones de manera inmediata.

Además de las medidas fiscales y administrativas, otras políticas han incluido programas de capacitación empresarial y apoyo en la mejora de la competitividad. Estos programas, orientados a la educación y el fortalecimiento de

capacidades, han buscado facilitar que las empresas puedan cumplir con los requisitos legales y fiscales necesarios para operar formalmente y, al mismo tiempo, mejorar su eficiencia y productividad.

Según lo expuesto, indagar la respuesta institucional pública o el —aborda— que ha tenido el Estado a través su institucionalidad desconcentrada y descentralizada en la Región de la Araucanía, es de relevancia para comprender en enfoque adoptado frente al desafío socioterritorial en la zona.

Cabe señalar que, la presente investigación se aborda desde un enfoque cualitativo. Para ello, se realizaron cuatro entrevistas a autoridades y/o expertos/as en materia laboral. Esta recopilación de experiencias y reflexiones ayudaron a cumplir el objetivo central propuesto desde un inicio. Asimismo, se utilizaron documentos e informes que pone a disposición el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los cuales permitieron un análisis más profundo y holístico de los principales indicadores de empleo a nivel nacional y regional.

De acuerdo con la información expuesta, el objetivo central que guía esta investigación es evaluar las acciones y la respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar la informalidad laboral (2019 – 2024) en la Región de la Araucanía. El cual se compone de dos objetivos

específicos, el primero, caracterizar la situación actual del empleo informal desde sus causas y efectos y, en segundo lugar, analizar los mecanismos institucionales implementados para abordar esta problemática en el territorio.

El presente artículo constituye una subsección de una investigación que ha explorado con mayor detalle el empleo informal en la Región de la Araucanía³, las notas y detalles aquí expuestos cobran relevancia para un entendimiento de las nociones y relevancia con que la autoridad regional está abordando este desafío local. De esta forma, se espera contribuir con un análisis situado que promueva una reflexión crítica y una mayor discusión en torno a esta problemática.

En cuanto a la estructura del artículo, la primera sección expone la metodología utilizada, combinando un análisis documental con entrevistas a actores clave del ámbito público regional. Asimismo, para enriquecer el análisis, se utilizó datos del INE. Posteriormente, se presentan los resultados y la discusión, lo que se organiza principalmente en dos ejes. El primero, ofrece una visión general sobre la informalidad laboral; y el segundo, aborda la respuesta institucional pública frente a esta problemática.

³ La investigación mencionada alude al trabajo del autor Oscar Muñoz-Moya titulado «La respuesta institucional pública ante el abordaje de la informalidad laboral: La Provincia Cautín en la Región de la Araucanía».

Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones del estudio, las cuales guardan coherencia con los objetivos planteados y los hallazgos obtenidos a lo largo del desarrollo del trabajo investigativo.

II. Metodología

A modo metodológico, este artículo se presenta como un estudio de tipo descriptivo, el cual ha sido realizado mediante un trabajo que combina análisis documental y la contra respuesta de la institucionalidad pública en relación con la informalidad laboral a nivel regional. Así, se indagaron los indicadores de empleo que pone a disposición periódicamente el INE a partir del trabajo de campo mensual de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). A su vez, mediante un enfoque cualitativo, se realizaron cuatro entrevistas a informantes idóneos/as —con incidencia regional en la formulación de políticas públicas— quienes contribuyeron con su experiencia y percepción sobre el mercado laboral informal, dando paso a comprender y contextualizar la situación laboral actual de la Región de la Araucanía y la respuesta pública por parte de la autoridad regional.

Siguiendo el objetivo de evaluar las acciones y la respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar la

informalidad laboral (2019 – 2024) en la Región de la Araucanía. La muestra de participantes contempló las reflexiones de tres autoridades regionales y una experta en materia laboral. Con la finalidad de mantener el anonimato y resguardo de la información de la muestra se identificarán como: Entrevistado 2 y 3 / Entrevistada 1 y 4. Los principales ejes abordados a través de las entrevistas apuntaron a: i) caracterizar la situación actual de la informalidad laboral ii) analizar el abordaje institucional y la respuesta pública en el territorio y, iii) reflexiones situadas. En este sentido, la muestra elegida permitió aportar evidencia cualitativa clave desde distintos ángulos del aparato estatal, lo que enriqueció el análisis y la discusión.

Finalmente, en lo que respecta al análisis de los resultados, se utilizó principalmente el Software Jasp⁴ para el tratamiento estadístico de los datos, y el Software Atlas Ti⁵ para el análisis cualitativo. El enfoque adoptado fue explícitamente deductivo, lo que permitió indagar y profundizar en los aspectos identitarios y culturales que han favorecido y consolidado el desarrollo del empleo informal en la Región de la Araucanía. Este tipo de análisis parte de marcos

⁴ JASP Team (2024). JASP (Version 0.19.3)[Computer software].

⁵ ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH. (2023). ATLAS.ti Mac (versión 23.2.1) [Software de análisis de datos cualitativos].

teóricos preexistentes para interpretar los datos empíricos, facilitando así una comprensión más estructurada del fenómeno estudiado (Blaikie, 2010).

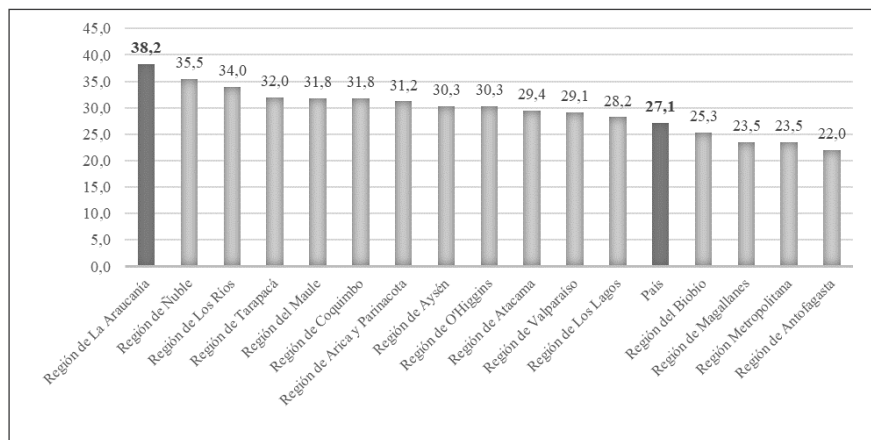
III. Resultados

Sobre la situación actual de la Informalidad Laboral en la Araucanía (2024)

Al hacer seguimiento a los indicadores de empleo del INE (Gráfico 1), es posible dimensionar la alta incidencia del empleo informal en la Región de la Araucanía —en comparación a otras regiones del país—, representando una tasa de 38,2%, es decir, una cifra cercana a 161.577 personas ocupadas informalmente. Asimismo, se constata un crecimiento del empleo informal —sutilmente— sostenido en el tiempo. En efecto, y a modo de ejemplificar, la tasa de informalidad ha tenido una variación positiva de 1,1 pp. para el trimestre Agosto–Octubre (ASO) del 2024 en comparación al mismo del año 2019.

Cabe subrayar que algunos de los factores que han contribuido a este ecosistema, es la baja escolaridad y la limitada diversificación productiva regional. Además, se destaca que la alta informalidad en la Región de la Araucanía, se relaciona también con la prevalencia del trabajo por cuenta propia, especialmente en sectores como el comercio minorista, la agricultura familiar y los servicios.

Gráfico 1. Tasa (%) ocupación informal en Chile, periodo Agosto – Octubre (ASO), 2024.



Fuente: Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024.

Al desagregar la incidencia de la informalidad a nivel provincial (Tabla 1), se destaca que, la Provincia de Cautín concentra la mayor cantidad de trabajadores a nivel regional, con un total de 333.985 personas de los cuales el 36,5% son informales. En comparación, la Provincia de Malleco concentra 88.634 personas, de los cuales el 44,6% corresponde a trabajadores que no cuentan con garantías de seguridad social.

“Más allá de las variaciones estacionales del empleo en general e informal, la región presenta una brecha estructural en su mercado del trabajo, donde históricamente se han presentado niveles de informalidad superiores al resto del país”. — Entrevistado 3.

De acuerdo a lo señalado en la serie de entrevistas, queda de manifiesto la concentración de personas ocupadas

en determinadas ramas económicas, altamente influidas por empleo primario. En la siguiente cita se ejemplifica lo anteriormente mencionado:

“Entonces, este es un tema que es estructural en la Región de la Araucanía y que tiene mucho que ver con la matriz productiva, [...] porque son empresas de servicio, comercio, construcción y agricultura, que son primarios”. — Entrevistada 1.

En la región, y de acuerdo a la percepción de la muestra entrevistada, se reconoce que el fenómeno de la informalidad laboral es atribuido principalmente a factores propios de la estructura económica que se han ido consolidando a través del tiempo. Asimismo, se contempla que la ausencia de desarrollo industrial y la limitada inversión pública – privada no permite un crecimiento económico sostenido. Lo que se refleja en las siguientes citas:

“La matriz productiva [...] son rubros primarios, nosotros no tenemos grandes industrias como otras regiones, que absorban mucha mano de obra”. — Entrevistada 1.

“La Región de la Araucanía de por sí es una región compleja, ¿en qué sentido?, que no hay un desarrollo industrial, no hay un polo industrial que pueda fomentar el trabajo, y la región persiste con temporadas [...] Esto quiere decir que cuando florece, llega la primavera, florece la región.” — Entrevistado 2.

La referencia recurrente a la “matriz productiva primaria” por parte de los entrevistados revela una percepción compartida sobre el rezago estructural de la región. Esta visión coincide con las teorías de dependencia regional que explican cómo las zonas periféricas se mantienen subordinadas a dinámicas económicas extractivas.

Tabla 1: Número y tasa (%) de trabajadores informales según Provincia de Cautín y Malleco (Región de la Araucanía), periodo ASO, 2024.

Provincia	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Total según provincia	Tasa (%) informales
Provincia de Cautín	211.962	122.023	333.985	36,5%
Provincia de Malleco	49.079	39.555	88.634	44,6%
Total regional	261.041	161.577	422.618	38,2%

Fuente: Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024.

Al profundizar el análisis, la Tabla 1 deja de manifiesto la desigualdad territorial persistente en la Región de la Araucanía. En efecto, Malleco a pesar

de tener una menor cantidad de personas ocupadas, exhibe una tasa de informalidad significativamente más alta (44,6%) en relación con Cautín (36,5%), lo que releva la marginación del sector rural en materia de conectividad e inversión público - privada.

Un dato relevante a mencionar, es que la informalidad no se distribuye homogéneamente ni responde únicamente a dinámicas del mercado laboral, sino que también está determinada por factores geográficos, históricos y sociales, como el acceso desigual a servicios públicos, infraestructura, oportunidades educativas y redes de apoyo institucional. En Malleco, por ejemplo, la informalidad parece responder a una lógica de “informalidad por necesidad”, más que por decisión estratégica de los trabajadores.

Asimismo, el análisis de las entrevistas permitió reconocer las existencias de una doble fragmentación laboral. Por un lado, territorial, entre la Provincia de Cautín y Malleco, y, por otro lado, sectorial, entre actividades primarias

y servicios con bajo valor agregado. Lo que queda de manifiesto es con una limitada diversidad productiva, en comparación, por ejemplo, con Temuco o Padre de las Casas, con un polo productivo más dinamizado.

Tabla 2: Distribución de la informalidad laboral según rama económica en la Región de la Araucanía, periodo ASO (2024 y 2019).

Rama económica	(%) Informalidad ASO-2024	(%) Informalidad ASO-2019
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	19,6	30,6
Comercio al por mayor y al por menor.	18,3	16,9
Construcción.	12,1	11,2
Industrias manufactureras.	8,4	9,6
Actividades de hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.	7,0	6,8
Transporte y almacenamiento.	5,4*	4,4*
Otras actividades de servicios.	5,1*	2,2*
Otras ramas económicas informales <5% presentes a nivel regional.	24,1*	18,3*
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024

Nota: (*) Datos con estimación no confiable.

De acuerdo con la Tabla 2, la distribución de quienes se encuentran trabajando sin contrato laboral formal se encuentra presente principalmente en la rama económica de “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (19,6%), aunque con una importante reducción de 11 pp. en comparación con las cifras del mismo trimestre móvil del año 2019. Esta disminución, lejos de responder a

una mejora en las condiciones laborales del sector, se manifiesta más bien como consecuencia de la progresiva pérdida de dinamismo económico que ha experimentado la actividad agrícola en la Región de la Araucanía, fuertemente impactada por fenómenos como la sequía prolongada, el alza en los costos de producción y la escasa inversión

pública y privada. Esto ha generado una precarización del empleo rural, empujando a numerosos trabajadores a migrar hacia actividades informales en sectores urbanos.

En respuesta a lo anteriormente expuesto, se percibe a través de los relatos de los participantes, un esfuerzo por diversificar la matriz productiva local, promoviendo especialmente el fortalecimiento de ramas como el comercio y el turismo. No obstante,

esta diversificación ha tenido un efecto ambivalente. En donde por una parte aumenta el empleo formal, y por otra, aumenta el empleo sin protección social. En este sentido, se ha podido dimensionar una notable expansión del trabajo informal en la rama económica “Comercio al por mayor y menor” (18,3%) y en el sector de la “Construcción” (12,1%), ambos con un crecimiento sostenido desde 2019. Esta informalidad no responde únicamente a una falta de fiscalización, sino también a un modelo económico que incentiva la flexibilidad laboral.

Las entrevistas realizadas evidencian la proliferación de microemprendimientos informales, especialmente a través de plataformas digitales, que operan sin ningún tipo de regulación. En tanto, la informalidad en el sector construcción se concentra en los meses de mayor demanda estacional, evidenciando una clara tendencia a la precarización temporal del trabajo.

Finalmente, aunque con menor peso porcentual, sectores como “Alojamiento”, “Administración” y “Actividades Artísticas” muestran también cifras preocupantes, ya que en conjunto representan el 24,1% del empleo informal regional, lo que manifiesta que la informalidad se extiende de manera transversal en el tejido laboral regional.

Sobre los mecanismos institucionales para el abordaje de la informalidad laboral en la Región de la Araucanía

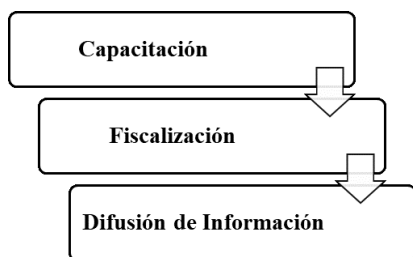
Al profundizar en el mecanismo utilizado por las autoridades regionales para hacer frente a la informalidad laboral, se constata principalmente el abordaje mediante el trabajo intersectorial de una Mesa de Informalidad Laboral liderada por la Secretaría Regional Ministerial de Trabajo en la Región de la Araucanía; en la cual de manera incipiente participan instituciones como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Dirección del Trabajo (DT), Las Secretarías Regionales Ministeriales de Economía, Hacienda, y el Servicio de Impuestos Internos (SII), entre otras. En la instancia, principalmente se han buscado estrategias para la disminución de la informalidad laboral, y una proyección en torno a las estrategias de difusión.

Al analizar la incidencia de esta Mesa Regional, se vislumbra un panorama desfavorable y limitado, caracterizado por un compromiso débil, principalmente en lo que respecta a la entrega de información y seguimiento de la situación actual de la informalidad laboral en el territorio. Por consiguiente, esto ha provocado una paralización de las estrategias de comunicación y

difusión. Asimismo, se desprende un análisis crítico en torno a las políticas públicas abordadas, detallando que más allá de los avances que existen, la respuesta pública ha sido limitada y sus avances incipientes. Entendiendo la informalidad laboral como un problema estructural, los mecanismos para incentivar la formalidad parecen estar fragmentados, y muchas acciones están desarticuladas entre las instituciones.

“Es vital también abordar las barreras administrativas que impiden a las personas formalizarse, especialmente en comunidades con bajo nivel educativo. El perfil demográfico de los trabajadores informales en la Región de la Araucanía incluye a jóvenes, mujeres y adultos mayores principalmente”. — Entrevistada 4.

En relación con el abordaje y alcance de la respuesta pública, se constata su abordaje mediante tres líneas de acción esencialmente:



En primer lugar, a través de la capacitación no solo se busca formar a los habitantes de las comunas a nivel regional, sino también a equipos de servicios públicos, empresas y trabajadores para un conocimiento acabado sobre la

importancia de la formalización y los beneficios que conlleva en el tiempo.

En conformidad a lo anteriormente expuesto, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) está abordando la informalidad mediante una serie de intervenciones y programas diseñados para mejorar la empleabilidad y fomentar la formalización laboral. En lo que va del año (2024), se han impulsado cursos de capacitación como el de emprendimiento, que incluye subsidios para la compra de activos fijos, lo que busca incentivar a las personas a formalizar sus actividades económicas. Aunque al mismo tiempo, persisten desafíos, como el miedo de algunos trabajadores informales a perder beneficios sociales al formalizarse, lo que limita la efectividad de estas iniciativas.

Adicionalmente, el SENCE ha implementado un enfoque territorial, situando su atención en los sectores más vulnerables y fomentando el desarrollo regional, especialmente en turismo y la industria agropecuaria. La capacitación se ha orientado hacia habilidades que respondan a las necesidades del mercado local, tales como cursos de cocina, licencias de conducir y capacitación técnica en áreas específicas como la instalación de gas y energía renovable. Se reconoce a través de las entrevistas, que la capacitación es clave para au-

mentar la empleabilidad, pues muchas empresas requieren personal calificado con acreditaciones específicas. Entre estas acciones, se ha fortalecido la capacitación y el desarrollo del emprendimiento mediante el fortalecimiento de competencias laborales y digitales de distintos grupos de la población:

- **Despega MIPE:** Programa de capacitación dirigido a micro y pequeñas empresas, centrado en áreas como tecnología, marketing digital y emprendimiento. Su cobertura se limita al financiamiento del curso, sin incluir subsidios adicionales como transporte, alimentación o materiales.
- **Diplomados Sociedad Digital:** Instancias formativas de especialización en temáticas como emprendimiento social, comunicación digital, marketing y programación web. Están orientadas a entregar herramientas que faciliten la inserción y permanencia en el mercado laboral digital.
- **Becas Laborales:** Programa enfocado en la formación en oficios con énfasis en el desarrollo de competencias laborales. Está dirigido a personas en situación de vulnerabilidad, cesantes o con empleos precarios, promoviendo su inserción laboral dependiente o independiente.
- **Emprende:** Iniciativa que ofrece el curso gratuito "Gestionando y Formalizando mi Emprendimiento", con una duración de 81 horas, orientado a fortalecer competencias para la creación y formalización de negocios.
- **Becas Fondo de Cesantía Solidario:** Programa que entrega cursos gratuitos a beneficiarios/as activos/as del Fondo de Cesantía Solidario, con el propósito de mejorar sus habilidades y facilitar su reinserción laboral en condiciones de calidad.
- **Licencias Profesionales:** Respuesta estatal a la creciente demanda de conductores profesionales en el país, que busca facilitar la obtención de licencias requeridas para el ejercicio formal en el sector transporte.

En segundo lugar, a nivel normativo, se observan avances sustanciales en la legislación laboral que han permitido una mayor claridad y facilidad en lo que respecta a los procesos de formalización, así como la digitalización de trámites, lo cual ha contribuido a reducir la burocracia históricamente prevalente en América Latina. En el ámbito administrativo "Se necesitan, cuando menos, once operaciones diferentes en Brasil, nueve en Perú, seis en Colombia y cuatro en Chile" (Tokman, 2001, p. 19). De acuerdo al mismo autor,

se subraya que las barreras de acceso a la legalidad conlleva que los trabajadores por cuenta propia o microemprendedores deban realizar un sin número de operaciones administrativas para el proceso de legalización.

Actualmente, la Dirección del Trabajo (DT), junto con el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), representan los principales entes fiscalizadores en la Región de la Araucanía. Estas instituciones ejercen labores de inspección y supervisión del cumplimiento de las normativas laborales, tales como la suscripción de contratos, el pago de cotizaciones previsionales y la adhesión a sistemas de salud y seguridad social. Además, se han implementado campañas de sensibilización y asistencia técnica a micro y pequeñas empresas, buscando facilitar su tránsito hacia la formalización.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible confirma que el costo asociado a la formalización sigue siendo elevado, especialmente para sectores de menor productividad o trabajadores independientes. Lo que ha implicado un factor significativo en los mecanismos implementados. Sumado a lo anterior, desde la institucionalidad regional se observa una limitada capacidad para denunciar la vulneración de derechos contractuales con empleadores.

“Si tienes menos estudios, tú tienes menos posibilidad de negociar. Alguien que es universitario [...] es una persona que conoce más, sabe más, conoce sus derechos, y además está más especializado, puede negociar. En cambio, una persona que tiene menos educación, [...] está muy en desventaja y acepta muchas condiciones precarias porque necesita la pega (trabajo)”. — Entrevistada 1.

En este contexto, el Estado ha promovido políticas de incentivo, como subsidios a la contratación formal, programas de capacitación laboral y beneficios tributarios, particularmente orientados a poblaciones vulnerables y sectores rezagados de la economía regional. A pesar de estos esfuerzos, los resultados en la práctica continúan siendo mínimos, lo que plantea la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional y rediseñar estrategias que consideren las especificidades territoriales y socioculturales.

En tercer lugar, desde la institucionalidad pública se está trabajando en generar conciencia sobre los derechos laborales y la importancia de la formalización, utilizando medios de comunicación locales y aprovechando redes sociales para un mayor alcance de público. En este sentido, la importancia de la generación de canales de difusión para apoyar a las personas en la formalización de empleo se transforma en un bastión clave. Entendiendo que todo ingreso que se recauda a través de patentes e impuestos, es un incentivo con el que la institucionalidad pública

cuenta para la formulación de políticas públicas que se ejecutan de manera transversal en distintas áreas estratégicas. Aunque, en la siguiente cita se ilustra la dificultad para la difusión de los programas, cursos, e iniciativas para la formalización de empleo:

"Existe, pero nosotros tenemos un problema entre la oferta y la difusión de esa oferta, porque el Estado está tan atado de manos para pagar difusión por los temas presupuestarios, normativos, nosotros no podemos pagar spots radiales, no es fácil eso [...] no podemos pagar, por ejemplo, publicidad en redes sociales". — Entrevistada 1.

Finalmente, y muy similar a lo abordado anteriormente, a nivel institucional se ha trabajado en la colaboración interinstitucional, promoviendo mesas de trabajo con diferentes entidades gubernamentales para abordar las necesidades del mercado laboral de manera integral y coordinada. Estas colaboraciones buscan un enfoque más armónico entre las distintas comunas y servicios públicos que intervendrán en el ámbito laboral.

Por ejemplo, fue posible corroborar que la Secretaría Regional Ministerial de la Mujer y la Equidad de Género junto a la institucionalidad presente en la Región de la Araucanía están desarrollando en conjunto programas y políticas que buscan fomentar la autonomía económica de las mujeres. Un programa destacado en este contexto es "Mujeres Jefas de Hogar", ejecutado por el Ministerio de

la Mujer y la Equidad de Género, el cual opera en todas las comunas de la Región de la Araucanía. Este programa tiene como objetivo capacitar a las mujeres en diversas habilidades, incluidas aquellas tradicionalmente asociadas a hombres, como la carpintería y la electricidad, buscando fomentar su inserción laboral formal. Sin embargo, se han identificado obstáculos significativos, como por ejemplo, el miedo a perder beneficios estatales al formalizar sus emprendimientos, así como también, la falta de acceso a recursos, información y redes para la formalización.

Desde el programa también se abordan las necesidades particulares de las mujeres en el contexto rural, donde enfrentan desafíos adicionales relacionados con transporte, conectividad y acceso a mercados. Muchas mujeres participan en trabajos estacionales y temporales, especialmente en sectores como la agricultura, lo que contribuye a su situación de informalidad. Para enfrentar esto, la institucionalidad pública ha comenzado a trabajar de manera intersectorial, creando Mesas de Trabajo que involucran a diferentes actores, incluido el sector privado, con el propósito de mejorar la capacitación y el acceso a empleos formales.

Un hito importante ha sido la realización de diálogos participativos para la

creación de una Política Nacional de Cuidados, que reconoce y busca abordar el papel preponderante de las mujeres como cuidadoras en la sociedad. Este enfoque ha permitido proporcionar no solo apoyo emocional y social a las mujeres cuidadoras, sino también oportunidades de desarrollo económico a través de ferias y cursos de emprendimiento. En términos de formalización, se han desarrollado estrategias para derribar estigmas y facilitar el acceso al conocimiento sobre sistemas tributarios y beneficios, lo que es crucial para que las mujeres comprendan que la formalización no implica perder beneficios, sino más bien acceder a nuevas oportunidades. El uso de tecnologías digitales para acceder a servicios en línea también se está promoviendo, pero se reconoce que aún existe una brecha significativa en la alfabetización digital.

Por lo tanto, se puede observar cómo las instituciones regionales están adoptando un enfoque multifacético que combina análisis, colaboración interinstitucional, capacitación, fiscalización, promoción de denuncias, y programas específicos para la formalización, con el objetivo de abordar la histórica informalidad laboral en la Región de la Araucanía.

No obstante, existe un reconocimiento de que se requieren esfuerzos más profundos y coordinados para lograr

cambios significativos en esta problemática, subrayando un limitado alcance y abordaje de la informalidad en el territorio.

IV. Conclusiones

En virtud de lo desarrollado en el presente artículo, se concluye que la Región de la Araucanía presenta un desafío estructural en materia laboral. A partir del análisis es posible observar un limitado abordaje público institucional, lo que queda de manifiesto por los actores clave, quienes apuntan a un desafío estructural histórico.

A nivel territorial, la informalidad se presenta como un fenómeno de alta persistencia, el cual pese a esfuerzos normativos e institucionales sigue presentando una alta incidencia principalmente en sectores productivos primarios y de baja productividad, como la agricultura, el comercio minorista y la construcción. En una interpretación del relato de la muestra entrevistada, este patrón obedece tanto a causas estructurales como la matriz económica regional poco diversificada, la baja escolaridad, y la falta de industrialización. Asimismo, la configuración de los esfuerzos institucionales, han abordado Mesas de Trabajo, aunque con un avance limitado en efectividad y desarrollo. Las acciones estatales, aunque pertinentes,

se han visto obstaculizadas por falta de coordinación interinstitucional, debilidades en la difusión de programas, restricciones presupuestarias y una baja articulación territorial.

Igualmente, las entrevistas revelan una crítica a la limitada capacidad del aparato público para incidir de manera efectiva en los determinantes sociales y económicos de la informalidad. Se destaca también una expansión de nuevos nichos de informalidad, especialmente en el ámbito digital y en sectores con alta rotación estacional, lo que complejiza aún más el panorama.

A partir de lo anteriormente expuesto, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que reflejan las necesidades y oportunidades que se podrían considerar:

1. Fortalecimiento de capacidades institucionales: Se requiere robustecer la capacidad operativa de las instituciones regionales, especialmente en cuanto a fiscalización laboral, promoción de derechos y gestión de programas. Esto incluye superar las limitaciones normativas y presupuestarias que afectan la difusión y ejecución de iniciativas.
2. Mejora de canales de comunicación: Para ello, se sugiere habilitar alianzas con medios comunitarios,

organizaciones sociales y plataformas digitales que aseguren una mayor cobertura y comprensión de los beneficios de la formalización.

3. Articulación multisectorial: La informalidad debe ser abordada como una problemática intersectorial. Es clave profundizar en mecanismos de gobernanza que integren a los sectores trabajo, economía, educación, desarrollo social y municipalidades, con metas comunes, seguimiento coordinado y evaluación periódica de impactos.

Finalmente, se evidencia la pertinencia de considerar dimensiones culturales y subjetivas en el análisis del empleo informal, tales como la percepción de riesgo, la confianza institucional y los imaginarios asociados al trabajo "por cuenta propia". Estos aspectos complejizan las rutas de formalización y exigen modelos más integrales de intervención. Con estas conclusiones, se espera contribuir a un conocimiento aterrizado de la problematización que implica la informalidad laboral puntualmente en la Región de la Araucanía.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial. (2021). Informe sobre el desarrollo mundial 2021: La igualdad de oportunidades en un mundo cambiante. Banco Mundial.

Bardales, J. (2011). Informalidad y subempleo: evidencia macroeconómica para el caso peruano. Horizonte Económico, (1). Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Callao. <http://fce.unac.edu.pe/images/investigacion/unidad-investigacion/revista/he-n1/a11.pdf>

Blaikie, N. (2010). Designing social research: The logic of anticipation (2nd ed.). Polity Press.

Gómez, M. (2018). Factores que afectan la formalización de microempresas en América Latina. Revista de Estudios Sociales, 15(3), 45–63.

González, M. (2018). Inmigración y mercado laboral en América Latina: Desafíos y barreras. Revista Latinoamericana de Sociología del Trabajo, 33(2), 50–60.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Encuesta Nacional de Empleo (ENE), trimestre agosto-septiembre-octubre 2024 [Informe trimestral]. <https://www.ine.cl>

Ley N° 19.749 de Chile. (2001). Ley que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 19.857 de Chile. (2003). Ley que establece la figura de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL). Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.255 de Chile. (2008). Ley que crea el Fondo para la Educación Previsional (FEP). Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.494 de Chile. (2011). Ley que establece la mayor eficiencia en los procesos y/o trámites administrativos para la creación de nuevas empresas. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.659 de Chile. (2013). Ley que crea la plataforma “Empresa en un Día” que permite en sólo un día constituir una sociedad y registrarla en el rol único tributario. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Loayza, N., & Rigolini, J. (2006). Informality trends and cycles (The World Bank Policy Research Department N° 4078). Banco Mundial.

López, J. (2019). Impacto de la educación en la integración laboral formal. Editorial Académica.

Mansilla, P. (2021). Informalidad laboral en Chile: Evolución, determinantes y propuestas para América Latina (Documento de Trabajo N° 106). Ediciones UC / CLAPES.

Melguizo, A. (2015). Pensions, informality, and the emerging middle class. IZA World of Labor.
<https://doi.org/10.15185/izawol.169>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2022. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>

Observatorio Laboral Nacional. (2024). Resultados del trimestre móvil agosto - octubre del 2024. <https://observatorio-laboral.shinyapps.io/Termometro/>

Pérez, J. (2020). Impacto de la informalidad laboral en los microemprendimientos: Un análisis de costos y beneficios. Editorial XYZ.

Subsecretaría del Trabajo. (2024). Termómetro Laboral: La Araucanía, trimestre móvil agosto-octubre 2024. Universidad de La Frontera. Recuperado de <https://www.subtrab.gob.cl/>

Tokman, V. E. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 24(48), 153-178. <https://doi.org/10.18800/economia.200102.005>

Tokman, V. E. (2008). La informalidad en América Latina: causas, consecuencias y políticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Análisis de costo-efectividad del uso de Profilaxis Pre-exposición para prevención del VIH

Melisa Münzenmayer-Ramírez ^a

Cristofer Quintul-Guarda ^b

^a Master of Public Health (MPH). Universidad Austral de Chile, Región de los Ríos, Chile.

Áreas disciplinares: Evaluaciones económicas, salud pública.

Email: melisa.munzenmayer@uach.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8780-8074>

^b Título de Tecnólogo Médico. Universidad Autónoma de Chile, Chile.

Áreas disciplinares: Prevención VIH.

Email: rcquintul.cecrea@uautonoma.cl

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9080-6589>

Cita Recomendada

Münzenmayer-Ramírez, M. & Quintul-Guarda, C. (2025). Análisis de costo-efectividad del uso de Profilaxis Pre-exposición para prevención del VIH. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 31-58. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-03>

Resumen

El presente estudio evaluó la costo-efectividad de la profilaxis pre-exposición (PrEP) como método de prevención del VIH en comparación con el uso de preservativo externo y prácticas seroadaptativas, desde la perspectiva del sistema de salud chileno durante un período de un año. Se desarrolló un modelo basado en un árbol de decisiones que consideró como resultado principal las transmisiones de VIH evitadas. Los costos de cada alternativa incluyeron consejerías, horas profesionales, fármacos, tratamiento contra el VIH y otros insumos, mientras que la efectividad se estimó mediante modelado con la mejor evidencia disponible. La comparación de la costo-efectividad entre las alternativas se realizó mediante razón de costo-efectividad incremental (ICER) y análisis de sensibilidad. Los resultados mostraron que el costo por transmisión de VIH evitada fue de CLP\$244.393.814 para PrEP y CLP\$7.190.894 para el preservativo masculino en un año. En conclusión, este estudio aporta evidencia sólida para respaldar la expansión del programa PrEP en hospitales del sistema público de salud en Chile.

Palabras Clave

Profilaxis Pre-exposición, costo-efectividad, VIH, prevención, Chile.

Recibido: 30 de mayo de 2025.

Aceptado: 13 de octubre de 2025.

Cost-effectiveness analysis of the use of Pre-exposure Prophylaxis for HIV prevention

Melisa Münzenmayer-Ramírez
Cristofer Quintul-Guarda

Abstract

This study evaluated the cost-effectiveness of pre-exposure prophylaxis (PrEP) as an HIV prevention method compared to external condom use and seroadaptive practices, from the perspective of the Chilean healthcare system over a one-year period. A decision tree model was developed, considering the primary outcome to be HIV transmissions avoided. The costs of each alternative included counseling, professional hours, medications, HIV treatment, and other supplies, while effectiveness was estimated using modeling with the best available evidence. Cost-effectiveness was compared between the alternatives using the incremental cost-effectiveness ratio (ICER) and sensitivity analysis. The results showed that the cost per HIV transmission avoided was CLP\$244,393,814 for PrEP and CLP\$7,190,894 for male condoms over one year. In conclusion, this study provides solid evidence to support the expansion of the PrEP program in public health system hospitals in Chile.

Recommended Cite

Münzenmayer-Ramírez, M. & Quintul-Guarda, C. (2025). Análisis de costo-efectividad del uso de Profilaxis Pre-exposición para prevención del VIH. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 31-58. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-03>

Key Words

Pre-exposure Prophylaxis, cost-effectiveness, HIV, prevention, Chile.

I. Introducción

En la actualidad el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) son uno de los principales problemas de salud pública a nivel mundial (Paya-gala y Pozniak, 2024), lo que queda en evidencia con las cifras del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA o UNAIDS en inglés), que estima que en el 2024 hubo 40.8 millones de personas viviendo con VIH y 630.000 muertes a causa del sida alrededor del mundo (UNAIDS, 2025). La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su estrategia mundial del sector salud contra el VIH 2022-2030 se propuso algunas metas para el 2030: que el 95% de las personas con VIH conozcan su estado serológico, que el 95% de las personas a las que se les ha diagnosticado VIH reciban tratamiento con antirretrovirales y que el 95% de las personas infectadas por el VIH, y que están en tratamiento, logren la supresión del virus (World Health Organization, 2022). Algunas aproximaciones a estas metas son que, en el año 2024, el 87% de las personas con VIH en el mundo tenían conocimiento de su estado serológico, el 77% tuvieron acceso al tratamiento y el 73% tenían una carga viral indetectable (UNAIDS, 2025), lo que indica que aún se está lejos de alcanzar la meta.

El contexto chileno también es complejo, ya que, el Ministerio de Salud (MINSAL) informó que aproximadamente 91 mil personas viven con VIH en Chile en 2023, con una prevalencia de VIH de 0,7% entre las personas de 15 a 49 años (MINSAL, 2023a). Del total de personas con VIH en el año 2024, el 95% conoce su estado serológico, de los cuales el 71% está en tratamiento y el 68% tiene una carga viral indetectable (UNAIDS, 2024), por lo que la meta en Chile tampoco se está cumpliendo. Chile tiene la tasa más alta de nuevos casos de VIH en América Latina y el mundo y es uno de los 10 países que muestra un aumento de más del 50% en nuevos casos en los últimos 10 años (Ferrer, 2024). Esta tendencia al alza se explica debido a un mayor acceso a exámenes que posibilitan el diagnóstico (MINSAL, 2023a) y a un aumento de las transmisiones a causa de las crecientes conductas de riesgo tales como relaciones sexuales sin protección, alta frecuencia de intercambio de compañeros sexuales, consumo de alcohol que incrementa las conductas de riesgo, y la escasa educación sexual y reproductiva (Blanco et al., 2024; Duarte-Anselmi et al., 2022).

Debido a que actualmente no existe una cura para el VIH y la principal vía de transmisión es la sexual (Calderón et al., 2023), se recomiendan diversas medi-

das preventivas para la disminución de la incidencia. Entre ellas se encuentran el uso de preservativo, tratamiento con antirretrovirales como prevención para evitar la propagación del virus, profilaxis pre-exposición (PrEP), y prácticas seroadaptativas, que corresponden a un conjunto de comportamientos en base al conocimiento del estado serológico de VIH que permite la toma de decisiones en la conducta sexual (García, 2024; Villa-Rueda et al., 2021). Cada una de estas medidas puede ser elegida por las personas de forma individual o combinada según las necesidades y circunstancias de vida.

La PrEP consiste en el uso de medicamentos que son capaces de prevenir la infección del VIH por vía sexual o por drogas inyectables. Hasta el momento se han aprobado tres medicamentos para la PrEP en el mundo. El primero es el Truvada® (Gilead Sciences, 2024), indicado para toda persona en riesgo de adquirir VIH debido al sexo o a uso de drogas inyectables. El segundo se llama Descovy® (Gilead Sciences, 2025), indicado para personas en riesgo de adquirir el virus a través del sexo, excepto para las personas asignadas como mujeres al nacer que están en riesgo de adquirir el VIH a través del sexo vaginal (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, 2021). Además, Apretude® (cabotegravir),

aprobada por la FDA en 2021, es la primera formulación inyectable recomendada por los CDC como opción de dosificación bimensual (AVAC, 2025). Finalmente, Lenacapavir (Sunlenca®), actualmente en revisión prioritaria por la FDA desde 2025, mostró en los ensayos PURPOSE 1 y 2 una reducción del 96–100 % en las infecciones por VIH, posicionándose como una prometedora opción de administración semestral (Tracy, 2024). De estos fármacos, solo los dos primeros son usados en Chile.

La PrEP es altamente eficaz en la prevención del VIH reduciendo el riesgo por transmisión por vía sexual en un 99% cuando se toma según las indicaciones, alcanzando el nivel de máxima protección durante las relaciones sexuales anales receptivas aproximadamente a los 7 días de uso diario, y para las relaciones sexuales vaginales receptivas y el uso de drogas inyectables a los 21 días (Centers for Disease Control and Prevention, 2024a). Diversas investigaciones demuestran que la efectividad de la PrEP está altamente relacionada con el nivel de adherencia (Gandhi et al., 2024; Grant et al., 2014; Moore et al., 2023). Una de las investigaciones reportó que tomar 2 píldoras/semana reducía la incidencia de VIH en $\approx 59\%$ (IC 95 % 29.9-95.8 %), 4 píldoras/semana en $\approx 84\%$ (IC 95 % 51.7-99.8 %) y 7 píldoras/

semana en $\approx 96\%$ (IC 95% 72.6-100 %) respecto a placebo. Las transmisiones de VIH ocurrieron principalmente en los periodos de interrupción del uso de la PrEP (Moore et al., 2023).

El 25 de julio del 2019 el Ministerio salud de Chile emite la resolución exenta n°1345 donde se aprueba el documento denominado “Orientaciones técnicas 2019 Profilaxis Pre-exposición (PrEP) a la infección por VIH”, cuyo objetivo es implementar la PrEP a hombres que tienen sexo con hombres, población trans, trabajadoras y trabajadores sexuales y población mayor de 18 años con mayor riesgo de exposición al VIH (MINSAL, 2019). En este documento se reconoce que ninguna intervención de prevención aislada es suficiente para disminuir las nuevas transmisiones y que las personas deben escoger los métodos que mejor se adecuen a las condiciones y circunstancias de vida, teniendo como principios orientadores la garantía a los derechos humanos, el respeto y autonomía del individuo (Departamento Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS, 2019). Actualmente, la PrEP se distribuye de forma gratuita a usuarios Fonasa que cumplen con los requisitos de ser mayor de 18 años y no tener sospecha de infección aguda de VIH. Lamentablemente, a pesar de su demostrada efectividad en la prevención

de VIH, la distribución gratuita de la PrEP no ocurre en todas las regiones del país (MINSAL, 2025).

En temas económicos, de los 10 medicamentos que generan mayor gasto en el sector público de salud en Chile, los cuatro que encabezan la lista corresponden a medicamentos que se utilizan para el tratamiento del VIH y SIDA, correspondiendo al 11,3% del gasto total de \$513.229 millones de pesos en la adquisición de medicamentos del sector público (Departamento Economía de la Salud, 2018). Estos cuatro medicamentos son antirretrovirales incluidos en el arsenal de las Garantías Explícitas en Salud (GES) para el tratamiento de las personas con confirmación diagnóstica del VIH/SIDA. En el presente escenario de aumento de casos de VIH, es previsible que se experimente un alza en la compra de medicamentos para el tratamiento del VIH/SIDA y, en consecuencia, esperar que el gasto en estos productos siga en aumento. En contraste, los gastos asociados a campañas de prevención del VIH/SIDA en Chile gastaron un monto de \$2.891 millones de pesos, los cuales correspondieron a campañas de comunicación social, preservativos, dispensadores de preservativos y test rápidos (Aguayo Ormeño, 2019). Estos montos dejan en evidencia la abismante diferencia monetaria existente entre prevenir y tratar, subrayando la necesidad de reforzar las

estrategias educativas y preventivas para reducir los costos asociados al manejo clínico del VIH (Ferrer 2024).

Bajo un contexto de aumento de gasto en salud, con múltiples opciones de alternativas disponibles gracias al desarrollo tecnológico, y debido a la urgencia de optimizar los recursos que son limitados, es que surge la necesidad de obtener información sobre cuáles son las intervenciones más eficientes en materia de salud que permitan a la población alcanzar el mayor nivel de sanidad posible (Bertram et al., 2021). Las evaluaciones económicas cumplen un rol fundamental para los tomadores de decisiones en este sector, ya que entregan evidencia empírica sobre la eficiencia de cada intervención. Dentro de sus enfoques, el análisis de costo-efectividad permite comparar distintas intervenciones y estimar cuáles son más y menos costo-efectivas. Por ello, el objetivo de este estudio fue medir la costo-efectividad de la implementación de la PrEP para la prevención del VIH en el plazo de un año, desde la perspectiva del sistema de salud, en las poblaciones chilenas clave de adquirir VIH, además de comparar su implementación con otros métodos actuales de prevención de VIH utilizados en el país.

II. Metodología

Se realizó una evaluación económica, específicamente un análisis de costo efectividad vía simulación basado en un modelo, desde la perspectiva del sistema de salud, para evaluar la costo-efectividad de la implementación de la PrEP en comparación con el uso de preservativo externo y practicas seroadaptativas como métodos de prevención de VIH. La evaluación describe todos los costos y efectividad asociados por cada método de prevención de VIH en las poblaciones claves en Chile en el plazo de un año.

Para la construcción de este modelo, se inició con la estimación de la cantidad de las distintas poblaciones claves de adquirir VIH en Chile, luego se estimaron los costos y las efectividades de las distintas alternativas estudiadas usando la mejor evidencia disponible. Finalmente se realizó el análisis de costo-efectividad, acompañado de su respectivo análisis de sensibilidad de las variables que podrían sufrir variaciones.

Población de estudio

La población objetivo corresponde a la especificada en el documento del Departamento Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS (2019) e incluye a hombres que tienen sexo con hombres (HSH), población trans, trabajadoras y trabajadores se-

xuales, y poblaciones con mayor riesgo de exposición al VIH mayores de 18 años. Para estimar la población de HSH y personas trans se extrapoló la población de la encuesta "Orientación sexual e identidad de género" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023) a la población chilena total según censo 2024 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2025) y se añadió el número de trabajadores sexuales en control por comercio sexual que acudieron voluntariamente a los establecimientos de salud del país (Departamento de Estadísticas e información de Salud, 2018). Por lo tanto, la población chilena clave de adquirir VIH obtenida para este modelo fue de 650.652 personas, asumiendo que este número permanece constante durante todo un año.

Resultado de interés e intervenciones propuestas

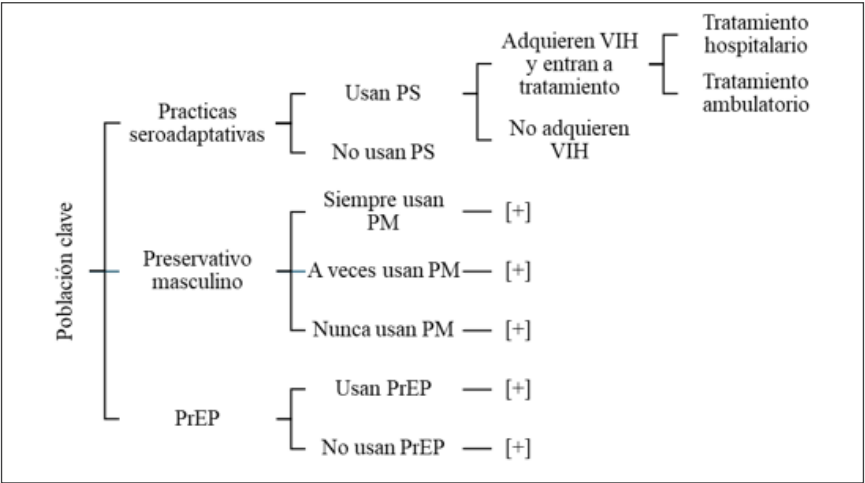
El resultado clínico principal que utiliza este modelo son los casos de transmisiones de VIH evitadas. En base al estudio de Kritsanavarin et al. (2020), se estimó que la incidencia de VIH en 1 año en las poblaciones claves de adquirir VIH sin ningún método de prevención, es del 3.5% (95% IC 2,5% - 4,8%). Si aplicamos este porcentaje a nuestra población de estudio, tendríamos un total de 22.773 (95% IC 16.266 - 31.231) nuevas transmisiones de VIH en un año ($0,035 \times 650.652$).

Las intervenciones de prevención de VIH propuestas en el modelo son:

- **Prácticas seroadaptativas (comparador):** corresponde a la modificación de las prácticas sexuales basados en el estado serológico del VIH percibido en parejas de hombres que tienen sexo con hombres. Si bien no está al mismo nivel que las otras estrategias de prevención se usará como comparador debido a su bajo costo y simplicidad del método (Goodreau et al., 2021).
- **Preservativo masculino (Alternativa 1):** consiste en usar una barrera de látex u otro material que, utilizada de forma correcta y constante, resulta eficaz para prevenir la transmisión sexual del VIH y otras infecciones de transmisión sexual (Centers for Disease Control and Prevention, 2024b).
- **PrEP (Alternativa 2):** consiste en el uso de medicamentos que son capaces de prevenir la infección del VIH por vía sexual o por drogas inyectables (Centers for Disease Control and Prevention, 2024a). En el caso de este estudio se usará Truvada (emtricitabina/tenofovir) como PrEP.

La figura 1 muestra un resumen del árbol de decisiones utilizado en este estudio de costo-efectividad con las diferentes alternativas de prevención de VIH elegidas para evaluar su rentabilidad.

Figura 1. Resumen del modelo para determinar alternativas de costo-efectividad en la prevención del VIH.



Leyenda: El árbol de decisión inicia con la población clave con tres alternativas distintas de prevención de VIH: prácticas seroadaptativas (PS), preservativo masculino (PM) y PrEP. El signo [+] significa que las ramas en las otras alternativas son iguales a la rama “usan PS”. En cada alternativa que se elija, la población clave pueden terminar en que: no adquieren VIH, o, que adquieren VIH y entran a tratamiento, donde esta última circunstancia se subdivide en que pueden necesitar tratamiento hospitalario o tratamiento ambulatorio.

Medición de costos

Para la medición de costos se aplicó una medición directa desde la perspectiva del sistema de salud para cuantificar y valorar todos los recursos de este programa, excepto cuando los costos eran pequeños y era poco pro-

bable que influyan en los resultados del estudio. Se usó como referencia al hospital de Puerto Montt, siempre que fuera posible. Todos los costos se ajustaron a los precios de septiembre 2025 y se informan en pesos chilenos. Los costos se agruparon en las siguientes categorías: “Consejería”, “Recurso humano”, “Exámenes de laboratorio, farmacia, vacunas e insumos”, “Papejería” y “Tratamiento para VIH”.

Las sesiones de consejería para las distintas alternativas tendrán una estructura similar, con una duración de dos horas a cargo de un profesional matrón(a), instancia que contempla un refrigerio calculado en base a información de mercado. En cuanto a recursos humanos y salarios,

se utilizó el Portal de Transparencia para obtener los costos por hora de médicos, matrones, tecnólogos médicos (TM), técnicos en enfermería y técnicos en farmacia. En la alternativa de las prácticas seroadaptativas y el uso de preservativo externo, se consideran 0,5 horas de TM por participante para realizar el test rápido de VIH, mientras que para la PrEP se incluyen 0,5 horas de matrón(a) para la evaluación inicial, 2,5 horas de médico para controles, 6,5 horas de tecnólogo médico para exámenes de laboratorio, 2 horas de técnicos en enfermería para toma de muestra y vacunación, y 3,25 horas de técnicos en farmacia para la entrega del fármaco.

Respecto a los exámenes, farmacia, vacunas e insumos, se usaron como base las Orientaciones Técnicas 2019 de la Profilaxis Pre-exposición (PrEP) y los costos fueron obtenidos desde Mercado Público (s.f.), usando principalmente órdenes de compra del hospital de Puerto Montt. Se contemplan exámenes de seguimiento, vacunas antihepatitis A, B y VPH, TDF/FTC mensual (PrEP), 16 preservativos masculinos y un lubricante mensual. Para las alternativas prácticas seroadaptativas y uso de preservativo masculino, se requieren dos kits de test rápido de VIH y 32 preservativos por usuario. En cuanto a papelería, se consideraron insumos como hojas informativas, lápi-

ces, plumones, fichas, consentimientos informados, solicitudes de exámenes y recetas, cuyos costos también fueron obtenidos de Mercado Público (s.f.).

El modelamiento del tratamiento para VIH comienza tras la confirmación diagnóstica del Instituto de Salud Pública (ISP), contemplando un escenario sin complicaciones (tratamiento ambulatorio) y otro con complicaciones que requieren hospitalización (tratamiento hospitalario). En ambos casos se utiliza TDF/FTC como tratamiento antirretroviral, y los insumos necesarios fueron definidos según las guías clínicas del MINSAL (2023b), considerando vacunas, exámenes de seguimiento y fármacos, con costos extraídos de Mercado Público y Datos Abiertos de FONASA (s.f.). En esta etapa, se requerirán 0,5 horas de médico para la evaluación inicial, 6,25 hrs de tecnólogo médico para exámenes, 2,25 hrs de técnicos en enfermería para toma de muestra y vacunación, y 2,75 hrs de técnicos en farmacia para entrega de fármacos.

En caso de hospitalización, se usaron los costos de los Grupos relacionados por diagnóstico (GRD) para infección por VIH, dividiéndose los costos según nivel de complejidad en menor (CLP\$1.412.763), moderada (CLP\$2.060.221) y mayor (CLP\$3.531.908), proporcionados por

el hospital base de Valdivia según la base de datos de Hospitales GRD en Datos Abiertos de FONASA (s.f.). En el presente modelo se utilizó el valor de la infección moderada, mientras que los otros dos valores se usarán en el análisis de sensibilidad. Finalmente, se estimó, mediante la prevalencia del VIH del año 2024 (UNAIDS, 2025) y la prevalencia de hospitalización por VIH de ese mismo año (MINSAL, 2024), que la probabilidad de hospitalización por VIH es de 1,86%.

Medición de la efectividad

Para este estudio se seleccionó el costo por transmisión de VIH evitado como resultado principal y se desarrolló un modelo con tres alternativas de prevención: prácticas seroadaptativas, uso de preservativo externo y PrEP. Para las prácticas seroadaptativas, se utilizó el estudio de Vallabhaneni et al. (2012), que mostró una tasa de transmisión del 3,08% en quienes usaron estas prácticas frente al 14,7% en quienes no las usaron. En cuanto al uso de preservativo, los datos de Eisingerich et al. (2012), Liu et al. (2014) y Smith et al. (2014) indicaron que el 1,7% de quienes siempre usaron condón adquirieron VIH, frente al 6,8% de los que lo usaron a veces y el 10,4% de los que nunca lo usaron. Finalmente, para la profilaxis preexposición (PrEP), a partir

de los estudios de Grant et al. (2014), Baeten et al. (2012), Mboup et al. (2018) y Diabaté et al. (2018), se estimó que solo el 0,067% de quienes usaron PrEP se infectaron, en comparación con el 3,3% de los que no la utilizaron. Estos resultados, basados en estudios longitudinales multicéntricos de alta calidad permiten comparar la efectividad relativa de cada estrategia preventiva en la reducción de nuevas transmisiones de VIH. Si bien estas estrategias se estudian desde hace muchos años, siguen estando presentes y se siguen utilizando ampliamente en la era del PrEP (Goodreau et al, 2021).

Análisis de Costo-efectividad

Para el análisis de costo-efectividad (ACE) se calcularon los costos y la efectividad incrementales de cada alternativa para obtener Relaciones de Costo-Efectividad Incrementales (RCEI o "ICER" en inglés), que indican el costo adicional por unidad de efectividad ganada al comparar dos intervenciones. Los ICER arrojarán cuál estrategia es más costo-efectiva, dependiendo del ahorro de costos o del aumento en la efectividad que generen (Drummond et al., 2015).

Para el análisis de datos se utilizó Microsoft Excel® para el cálculo de costos e ingreso de datos, y el software TreeAge Pro® para determinar el ICER y realizar el análisis de sensibilidad.

Análisis de sensibilidad

Se realizaron análisis de sensibilidad unidireccionales exhaustivos. Debido al diseño pragmático de esta investigación, se hicieron numerosas suposiciones para calcular adecuadamente los posibles costos y resultados. Por este motivo, las variables que se consideraron para el análisis de sensibilidad fueron:

- a) Incidencia del VIH en las poblaciones claves (rango 2.5-4.8% al año).
- b) Uso de otros Inhibidores nucleósidos de transcriptasa reversa como tratamiento antirretroviral (rango: AZT/3TC - ABC/3TC).
- c) Uso de un inhibidor de proteasa (ATV/r) en el esquema de tratamiento TDF/FTC (rango no aplica - ATV/r).
- d) Utilización de la PrEP en un régimen a demanda, asumiendo cuatro relaciones sexuales de riesgo al mes (rango régimen a demanda - no aplica).
- e) Costo de hospitalización (rango: infección menor por VIH - infección mayor por VIH).
- f) Prevalencia hospitalización por VIH (rango: 0% - 3.86%).
- g) Efectividad de las practicas seroadaptativas (rango: 91.92% - 100%).
- h) Efectividad de usar siempre condón (rango: 93.3% - 100%).
- i) Efectividad de usar a veces condón (rango: 88.2% - 98.2%).

j) Efectividad de la PrEP (rango: 94.933% - 100%).

A medida que se ajustó cada variable, se compararon los costos incrementales y los valores de efectividad incrementales para determinar el cambio en los ICERs de cada propuesta.

III. Resultados

Los costos de las distintas alternativas de prevención y tratamiento contra el VIH se han determinado por usuario en el plazo de un año y pueden ser visualizados en la Tabla 1.

En la sección "Consejería" las tres alternativas tienen el mismo costo de \$3.773 al utilizar los mismos recursos. En el caso de los "Recursos humanos" la PrEP es la que genera más gastos, con un total de \$186.282, las otras alternativas tienen el mismo costo de \$11.442.

En el ítem de "Exámenes de laboratorio, farmacia, vacunas, e insumos" la PrEP es la más costosa con un total de \$926.056, este costo se debe en su mayoría al alto costo en la dotación mensual de PrEP (\$521.184) y esquemas de vacunación a sus usuarios (\$294.976). Le sigue en costos la alternativa de uso de condón (\$80.546) y finalmente las practicas seroadaptativas (\$5.512), ya que el único ítem que usa esta última es la prueba rápida de VIH.

Tabla 1. Costo total por cada alternativa para la prevención del VIH.

Costo por usuario	Practicas seroadaptativas	Preservativo masculino	PrEP
Consejería	\$3.773	\$3.773	\$3.773
Recursos humanos/salarios	\$11.442	\$11.442	\$186.282
Exámenes de laboratorio, farmacia, vacunas e insumos	\$5.512	\$80.546	\$926.056
Papelería	\$1.623	\$1.623	\$4.692
Total por usuario	\$22.350	\$97.384	\$1.120.803
Total por población clave	\$14.542.072.200	\$63.363.094.368	\$729.252.713.556

Leyenda: Elaboración propia a partir de datos obtenidos Portal de Transparencia de Chile, Mercado público del Gobierno de Chile, valores de mercado de Chile y datos abiertos de FONASA.

La alternativa de la PrEP es la más costosa en el apartado “Papelería”, con un total de \$4.692 por usuario en un año. Mientras que, las alternativas de prácticas seroadaptativas y preservativo externo, tienen el mismo costo debido a que utilizan los mismos insumos de papelería.

Los costos de tratamiento contra el VIH (Tabla 2) son más caros que cualquiera de las tres alternativas de prevención contra el VIH vistas en la Tabla 1. Se puede observar que, al incluir la hospitalización, los costos de tratamiento aumentan a más del doble, con un costo final de tratamiento con hospitalización por usuario de \$3.580.599,

en comparación al tratamiento ambulatorio por usuario de \$1.520.378.

La eficacia de cada alternativa de prevención del VIH se midió según las transmisiones evitadas en un año en la población de estudio, siendo 22.773 el número máximo de transmisiones evitadas al que podemos aspirar (Kritsanavarin et al., 2020).

Para calcular la efectividad máxima de cada alternativa se utilizó el porcentaje de individuos que no se infectaron obtenido de la bibliografía antes mencionada en la sección de efectividad y la incidencia anual en la población clave (22.773). La efectividad final se puede ver en la Tabla 3.

Tabla 2. Costo total de los distintos ítems en el tratamiento contra el VIH en el plazo de un año por usuario.

Costo por usuario	Tratamiento ambulatorio	Tratamiento hospitalario
Recurso humano	\$160.306	\$160.306
TAR	\$441.002	\$441.002
Papelería	\$4.415	\$4.415
Exámenes de laboratorio, vacunas e insumos	\$914.655	\$914.655
Hospitalización	\$0	\$2.060.221
Total por usuario	\$1.520.378	\$3.580.599
Total por poblaciones claves	\$989.236.986.456	\$2.329.732.900.548

Legenda: Elaboración propia a partir de datos obtenidos Portal de Transparencia de Chile, Mercado público del Gobierno de Chile, valores de mercado de Chile y datos abiertos de FONASA.

Tabla 3. Efectividad promedio calculada para cada alternativa.

Alternativa de prevención contra el VIH		% de individuos que no se infectan	Efectividad máxima (Transmisiones evitadas)	Probabilidad de ocurrencia	Efectividad * Probabilidad (TreeAge)
Prácticas seroadaptativas	Usan	96,92	22.071	61,1	19.514
	No usan	85,3	19.425	38,9	-
Preservativo masculino	Siempre usan	98,3	22.386	59,2	21.056
	A veces usan	93,2	21.224	38,0	-
	Nunca usan	89,6	20.404	0,28	-
PrEP	Usan	99,93	22.758	61,0	
	No usan	96,7	22.021	39,0	22.178

Legenda. Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Vallabhaneni et al. (2012), Eisingerich et al. (2012), Smith et al. (2014), Liu et al. (2014), Baeten et al. (2012), Grant et al. (2014), y Mboup et al. (2018).

El análisis de costo-efectividad se organizó bajo las directrices señaladas anteriormente utilizando las prácticas

seroadaptativas como comparador para este estudio. En la Tabla 4 se muestran los costos y efectividad incrementales de las alternativas “Preservativo masculino” y “PrEP”, además del ICER.

Los costos por transmisiones de VIH evitada del condón y la PrEP entregan valores positivos ya que son más costosos y efectivos que el comparador.

Tabla 4. Análisis de costo-efectividad.

Alternativa	Costo	Costo incremental	Efectividad	Efectividad incremental	ICER
Practicas seroadaptativas	91.661.572.746	N/A*	19.514	N/A*	N/A*
Preservativo masculino	102.749.931.695	11.088.358.950	21.056	1.542	7.190.894
PrEP	742.726.693.276	651.065.120.530	22.178	2.664	244.393.814

Leyenda. La tabla muestra los costos, costo incremental, efectividad, efectividad incremental y ICERs de las alternativas calculadas por TreeAge Pro®. *N/A: no aplica. Elaboración propia con datos obtenidos de TreeAge®.

Las interpretaciones de los ICERs son las siguientes:

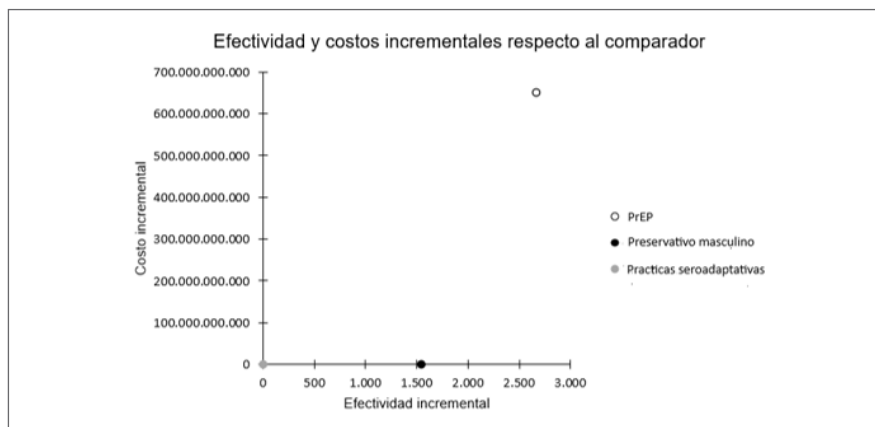
La alternativa del preservativo masculino tiene un costo de \$7.190.894 por cada caso de transmisión de VIH evitada en el plazo de un año. La alternativa de la PrEP tiene un costo de \$244.393.814 por cada caso de transmisión de VIH evitada en el plazo de un año. Ambas alternativas (preservativo y PrEP) se ubican en el cuadrante I del plano de costo-efectividad (Figura 2) ya que ambas son más costosas y efectivas que el comparador (prácticas seroadaptativas). Por lo tanto, su uso dependerá de lo que el sistema de salud esté dispuesto a pagar para evitar una transmisión de VIH, asumiendo todas las circunstancias mencionadas en esta investigación.

Se realizó un análisis de sensibilidad univariante para investigar cuánto se altera el valor de los ICERs obtenidos en nuestro modelo para las alternativas “Preservativo masculino” y “PrEP”, respecto a alguna modificación en las variables de incertidumbre identificadas. Por cada variable de incertidumbre, mencionadas anteriormente, se determinó un escenario con un valor menor y otro mayor respecto al modelo (referencia), excepto en las variables “TAR + ATV” y “PrEP”.

La incidencia de VIH es una de las variables que más modificaciones produce en el ICER. El análisis de sensibilidad muestra que cuando se aumenta la incidencia de 3,5% a 4,8%, la efectividad de la PrEP aumenta de 2.664 a 3.653 transmisiones evitadas, y el costo por infección evitada disminuye de \$244.393.814 a \$178.227.517. Otro resultado encontrado fue que las variables que impliquen aumentar los costos del tratamiento de VIH, por ejemplo, el uso de ABC/3TC en vez de TDF/FTC, el uso de ATV en el TAR,

hospitalización por infección mayor de VIH, y el aumento en el porcentaje de hospitalizaciones, hacen que el costo incremental de la PrEP sea menor que el de referencia. Esto se debe a que el comparador sufre un aumento del costo mucho mayor que en la PrEP, haciéndola más costo-efectiva a medida que el tratamiento contra VIH se encarezca.

Gráfico 2. Plano de costo-efectividad incremental de las alternativas de prevención de VIH en las poblaciones claves.



Leyenda. El costo por transmisión de VIH evitada del preservativo masculino es \$7.190.894 y el de la PrEP es \$244.393.814. Elaboración propia con datos obtenidos de TreeAge®.

IV. Discusión

Este estudio constituye el primer análisis de costo-efectividad de la PrEP en poblaciones clave en Chile, estimando un costo por transmisión evitada de 244.393.814 CLP para la PrEP y 7.190.894 CLP para el preservativo masculino. A

pesar de que estas cifras pueden parecer elevadas en un horizonte temporal de un año, la efectividad de la PrEP se aproxima al 100%, destacándose como la estrategia más eficaz para prevenir nuevas infecciones por VIH. Además, el análisis de sensibilidad demuestra la robustez del modelo frente a escenarios de incertidumbre, reafirmando que tanto la PrEP como el preservativo masculino se vuelven más costo-efectivos a medida que aumentan los costos

del tratamiento del VIH. Por lo tanto, la decisión de implementar esta intervención dependerá de cuánto esté dispuesto a invertir el sistema de salud chileno en la prevención del VIH.

Debido que se está usando un intervalo de tiempo de un año, es difícil estudiar los beneficios de cada alternativa a largo plazo. Pero, si revisamos otros estudios internacionales de costo-efectividad de la PrEP en poblaciones cla-

ves, observamos que los beneficios económicos aparecen cuando la profilaxis se extiende a lo largo del tiempo (López et al. 2023; O Murchu et al. 2021; Phillips et al. 2021; Sahu et al. 2023). Estos estudios demuestran beneficios económicos a los 8, 16 y 17 años de implementada la PrEP, dependiendo del contexto, lo que nos dice que, si extendiéramos el presente modelo por más tiempo, también se podrían observar beneficios económicos a largo plazo. Esta suposición se ve reforzada, al comparar los costos del primer año de implementado el programa de PrEP de este estudio con el de O Murchu et al. (2021), donde los costos por usuario en el primer año de implementada la PrEP fueron de CLP\$960.388 (€880), muy similares a los costos de la misma alternativa de esta investigación, lo que da solidez a nuestros resultados.

Por otro lado, el presente estudio utiliza como resultado de interés las transmisiones de VIH evitadas, sin considerar aspectos importantes como la calidad de vida (“años de vida ajustados por calidad”, conocidos como ADAC o AVAC), resultado utilizado en el estudio de O Murchu et al. (2021) y de López et al. (2023), o la discapacidad adquirida por la transmisión de VIH (“años de vida justados por discapacidad”, conocidos como AVAD o DALY), como ocurre en el estudio de Phillips et al. (2021) y de

Sahu et al. (2023). Si estos componentes hubiesen sido considerados en el resultado de interés del modelo actual, la rentabilidad de la alternativa de la PrEP habría sido significativamente mayor.

Este estudio se basó en un modelo para su implementación, en lugar de utilizar datos empíricos obtenidos de la real puesta en marcha de la PrEP en Chile para medir los costos y el resultado. Esto representa una limitación al presente estudio, puesto que se hicieron muchas suposiciones para construir las diferentes alternativas, las que se trataron de resguardar con los diversos análisis de sensibilidad univariantes mencionados anteriormente. Una de las primeras suposiciones fue la estimación de las poblaciones claves, debido a que, por ejemplo, el número de trabajadores que se dedican al comercio sexual que ofrece el Departamento nacional de estadística (Departamento de Estadísticas e información de Salud, 2018), es solo de aquellos que asisten a control de salud sexual voluntario, dejando fuera a todos los trabajadores sexuales que no asisten a estos controles (Chabata et al. 2020; Lampert et al., 2014), haciendo que el número de esta población sea subestimado. Además, se utilizaron varios estudios diferentes para determinar la efectividad de cada alternativa, a los cuales se les dio el mismo peso, independiente de la cantidad de población que utilizó cada uno.

Otra limitación, ya discutida anteriormente, es que el análisis de costo-efectividad evalúa el uso de la PrEP solo en el primer año de uso por los usuarios a través de un árbol de decisiones. Esto deja fuera múltiples beneficios observables únicamente a largo plazo, como la prevención de nuevos casos de VIH que pueden provocar una disminución de la incidencia de la enfermedad, disminuyendo aún más los gastos de tratamiento y hospitalizaciones mejorando los niveles de salubridad de la población (López et al. 2023; Sahu et al. 2023). Es por ello, que se justifica un estudio a largo plazo, siendo un modelo de Markov la mejor alternativa para modelar el tratamiento contra el VIH, ya que este permite modelar el pronóstico y resultados a través del tiempo cuando existe un riesgo recurrente y los sujetos pasan por distintos estados de salud, como puede ser la progresión y la regresión de la enfermedad (Green et al., 2023; Hogendoorn et al., 2016).

En la actualidad, existen diversos fármacos para la PrEP utilizados internacionalmente con excelentes resultados de efectividad (Cantos et al., 2025; Gonzales-Gavancho et al., 2025). Si embargo, en Chile aún no han sido implementados, lo que representa también una limitación al presente estudio al no poder modelar los efectos de diversas alternativas de dosificación de la PrEP con mejores

resultados de adherencia por parte de sus usuarios (Pereira et al., 2023a).

Por otro lado, algunas ventajas de esta investigación son que se ha podido evaluar diversos factores clave en la implementación de la profilaxis. Uno de ellos fue estimar las poblaciones claves de adquirir VIH, ya que hoy en día no existe tal cifra en la bibliografía disponible en nuestro país. También se pudo establecer, mediante la mejor evidencia disponible, cuántas personas estarían dispuesta a recibir PrEP a través del estudio de Eisingerich et al. (2012), el cual es un estudio multicéntrico que evaluó la aceptación de la PrEP en diversos países europeos y latinoamericanos. Y finalmente, se determinó la efectividad de la profilaxis preexposición mediante estudios experimentales y observacionales (Grant et al. (2014), Baeten et al. (2012), Mboup et al. (2018) y Diabaté et al. (2018)) lo que genera una alta confiabilidad en nuestros datos, ya que se obtuvieron de diseños de investigación con alto nivel de evidencia de fármacos de la PrEP utilizados en Chile. Con esta información se pudo concluir que la PrEP tendría una buena aceptación y además una efectividad muy cercana al 100%, lo que genera evidencia a favor de su uso, ya que, si comparamos el costo de la profilaxis por persona de 1.120.803 CLP con el costo del trata-

miento hospitalario por persona de 3.580.599 CLP, lo hace una alternativa rentable a largo plazo.

Además, se ha demostrado que el uso de la PrEP es seguro para los usuarios a largo plazo, esclareciéndose grandes incertidumbres en torno a su uso. La primera incertidumbre tiene que ver con el posible incremento de enfermedades de transmisión sexual diferentes al VIH que el uso de la PrEP pudiese ocasionar. Esto fue refutado gracias a los resultados de diversas investigaciones que evaluaron el comportamiento sexual de usuarios de PrEP, mostrando que no hubo cambios significativos en la frecuencia del uso del condón, ni un aumento de las enfermedades de transmisión sexual diferentes al VIH, por el contrario, se reportaban disminuciones (Abdool et al. 2022; Fonner et al., 2016). Sobre los efectos de salud a largo plazo, múltiples estudios, incluidos metaanálisis, confirman que la PrEP oral basada en TDF/FTC tiene un perfil de seguridad favorable cuando se monitorea la función renal, particularmente en poblaciones más jóvenes sin deterioro renal basal (Bolluyt et al. 2025; Pereira et al. 2023b; Pilkington et al., 2018).

Un análisis más profundo de este conjunto de datos podría ayudar a los responsables de la formulación de políticas a comprender mejor los

beneficios de PrEP en las poblaciones claves chilenas y tomar decisiones más informadas con respecto a esta importante prestación de servicios de salud. Como futuras líneas de investigación, es recomendable la realización de una evaluación económica de la mano con un ensayo clínico para obtener datos empíricos, y así determinar los regímenes óptimos de un programa de PrEP en la prevención de VIH (oral v/s inyectable; diario, a demanda, bisemanal, semestral) y para obtener la rentabilidad específica de esta intervención en Chile. También existe la necesidad de mejorar el modelo propuesto aumentando los años de estudio, utilizando un modelo de Markov, y con diferentes medidas de resultados, como la mejora de la calidad de vida de los usuarios (AVAC) o, por el contrario, midiendo los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) que se pueden evitar.

V. Conclusiones

Aunque nuestra investigación presenta limitaciones —como basarse en modelos teóricos y restringirse a un horizonte de un año—, también ofrece ventajas relevantes, como la estimación de poblaciones clave para adquirir VIH en Chile, la validación de la adherencia y efectividad de la PrEP mediante evidencia internacional, y la evaluación de su seguridad a largo plazo. Además,

no se ha observado un aumento de ITS no relacionadas con VIH ni efectos adversos graves en su uso prolongado.

En este contexto, la PrEP se presenta como una alternativa promisorio, no solo desde el punto de vista clínico, sino también económico, considerando su potencial para reducir la incidencia del VIH y aliviar la carga financiera del sistema de salud a largo plazo. Es urgente profundizar en estudios nacionales con datos empíricos, aplicar modelos de evaluación con horizontes extendidos, y explorar regímenes de administración óptimos, para diseñar una estrategia de implementación efectiva y sostenible.

En un escenario de creciente incidencia del VIH y presiones crecientes sobre el gasto sanitario, invertir en estrategias preventivas basadas en evidencia como la PrEP representa no solo una decisión costo-efectiva, sino también un compromiso ético con la salud pública. Promover su acceso equitativo y reforzar su inclusión en las políticas de prevención permitirá avanzar hacia un sistema de salud más justo, eficiente y proactivo en la lucha contra el VIH en Chile.

Referencias Bibliográficas

Abdool Karim, S. S., Baxter, C., & Abdool Karim, Q. (2022). Advancing HIV prevention using tenofovir-based pre-exposure prophylaxis. *Antiviral Therapy*, 27(2).

<https://doi.org/10.1177/13596535211067589>

Aguayo Ormeño, I. (2019, 25 de abril). Gasto en campañas de prevención del VIH/SIDA en Chile para el periodo 2010-2019 (Análisis especializado). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=74535

AVAC. (2025). Long-Acting PrEP Status Update - PrEPWatch. <https://www.prepwatch.org/long-acting-status-update/>

Don, T. (2024). Gilead's Lenacapavir Reduces HIV Infections by 96%, Surpassing Truvada in Twice-Yearly PrEP Treatment | PharmExec. <https://www.pharmexec.com/view/gilead-lenacapavir-reduces-hiv-infections-96-surpassing-truvada-twice-yearly-prep-treatment>

Baeten, J., Donnell, D., Ndase, P., Mugo, N., Campbell, J., Wangisi, J., Tappero, J., Bukusi, E., Cohen, C., Katabira, E., Ronald, A., Tumwesigye, E., Were, E., Fife, K., Kiari, J., Farquhar, C., John-Stewart, G., Kakia, A., Odoyo, J., ... Celum, C. (2012). Antiretroviral Prophylaxis for HIV Prevention in Heterosexual Men and Women. *New England Journal of Medicine*, 367(5), 399–410. <https://doi.org/10.1056/nejmoa1108524>

Bertram, M. Y., Lauer Id, J. A., Stenberg Id, K., Tan, T., & Id, T. E. (2021). Methods for the Economic Evaluation of Health Care Interventions for Priority Setting in the Health System: An Update From WHO CHOICE. *Int J Health Policy Manag*, 2021, 1–5. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2020.244>

Blanco, J., Arancibia, B., Guzman, G., Muñoz, V., & Uribe, V. (2024). Incidencia del VIH/SIDA en la región del Biobío entre 2010-2023. *Revista de Estudiantes de Medicina Del Sur*, 11(2), 54–63. <https://doi.org/10.56754/0718-9958.2024.229>

Bolluyt, D. C., van den Elshout, M. A. M., Wijstma, E. S., Boyd, A., Hoornenborg, E., De Vries, H. J. C., Prins, M., Vogt, L., Schim van der Loeff, M. F., & Amsterdam PrEP Project Team in the HIV Transmission Elimination AMsterdam Initiative (H-TEAM) (2025). Renal Outcomes Over the Course of 5 Years of Oral HIV Preexposure Prophylaxis Using Tenofovir Disoproxil/Emtricitabine. *Kidney international reports*, 10(6), 2003–2014. <https://doi.org/10.1016/j.ekir.2025.03.033>

Calderón Silva, M. B., Ferrer Lagunas, L. M., & Cianelli, R. (2023). Learning to Live with HIV: The Experience of a Group of Young Chilean Men. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(17). <https://doi.org/10.3390/ijerph20176700>

Cantos, V. D., Ramírez, B. C., Kelley, C. F., Del Rio, C., & Grinsztejn, B. (2025). Lenacapavir: a potential game changer for HIV prevention in the Americas, if the game is played equitably. *The Lancet Regional Health–Americas*, 47:101146. DOI: 10.1016/j.lana.2025.101146

Centers for Disease Control and Prevention. (2024a). Prevención del VIH con PrEP | VIH | CDC. https://www.cdc.gov/hiv/prevention/prep.html#cdc_prevention_health-prep-effectiveness

Centers for Disease Control and Prevention. (2024b). Uso del condón: información general. <https://www.cdc.gov/condom-use/es/uso-del-condon-informacion-general.html>

Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. (2021). Acerca de la PrEP | Profilaxis de preexposición | Información básica | VIH/SIDA | CDC. Centros Para El Control y La Prevención de Enfermedades. <https://www.cdc.gov/hiv/spanish/basics/prep/about-prep.html>

Chabata, Sungai T; Fearon, Elizabeth; Webb, Emily L; Weiss, Helen A; Hargreaves, James R; Cowan, Frances M (2020). Assessing Bias in Population Size Estimates Among Hidden Populations When Using the Service Multiplier Method Combined With Respondent-Driven Sampling Surveys: Survey Study. *JMIR public health and surveillance*, 6 (2). e15044-. ISSN 2369-2960 DOI: <https://doi.org/10.2196/15044>

Departamento Economía de la Salud. (2018). LOS 10 MEDICAMENTOS QUE GENERAN EL MAYOR GASTO EN EL SECTOR PÚBLICO DE SALUD Chile 2016. https://docs.bvsalud.org/biblioref/minsal_chile/7/9/4897.pdf

Departamento de Estadísticas e información de Salud. (2018). Población en Control por Comercio Sexual (Uso exclusivo de Unidades Control Comercio Sexual), por Región y Servicio de salud, SNSS 2018 (Datos preliminares). Ministerio de Salud. <https://reportes-rem.minsal.cl>

Departamento Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS. (2019). ORIENTACIONES TÉCNICAS 2019 PROFILAXIS PRE-EXPOSICION (PrEP) A LA INFECCIÓN POR VIH. Ministerio de Salud. <https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/08/OT-2019-Profilaxis-Pre-Exposici%C3%B3n-PrEP-a-la-infecci%C3%B3n-por-VIH.pdf>

Diabaté, S., Chamberland, A., Geraldo, N., Tremblay, C., & Alary, M. (2018). Gonorrhea, chlamydia and HIV incidence among female sex workers in Cotonou, Benin: A longitudinal study. *PLoS ONE*, 13(5). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197251>

Drummond, M., Sculpher, M., Claxton, K., Stoddart, G., & Torrance, G. (2015). *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes* (OXFORD, Ed.; 4th ed., Vol. 1).

Duarte-Anselmi, G., Leiva-Pinto, E., Vanegas-López, J., & Thomas-Lange, J. (2022). Experiences and perceptions on sexuality, risk and STI/HIV prevention campaigns by university students. Designing a digital intervention. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27(3), 909–920. <https://doi.org/10.1590/1413-81232022273.05372021>

Eisingerich, A., Wheelock, A., Gomez, G., Garnett, G., Dybul, M., & Piot, P. (2012). Attitudes and acceptance of oral and parenteral HIV preexposure prophylaxis among potential user groups: A multinational study. *PLoS ONE*, 7(1). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0028238>

Ferrer Campos, P. (2024). The challenges of Chile to achieve control the HIV/AIDS pandemic the year 2030: A review. *Medicine (United States)*, 103(30), e38288. <https://doi.org/10.1097/MD.00000000000038288>

FONASA. (s.f.). Datos abiertos FONASA. <https://datosabiertos.fonasa.cl>

Fonner, V., Dalglish, S., Kennedy, C., Baggaley, R., O'Reilly, K., Koechlin, F., Rodolph, M., Hodges-Mameletzis, I., & Grant, R. (2016). Effectiveness and safety of oral HIV preexposure prophylaxis for all populations. *AIDS*, 30(12), 1973–1983. <https://doi.org/10.1097/QAD.0000000000001145>

Gandhi, R. T., Landovitz, R. J., Sax, P. E., Smith, D. M., Springer, S. A., Günthard, H. F., Thompson, M. A., Bedimo, R. J., Benson, C. A., Buchbinder, S. P., Crabtree-Ramirez, B. E., del Rio, C., Eaton, E. F., Eron, J. J., Hoy, J. F., Lehmann, C., Molina, J. M., Jacobsen, D. M., & Saag, M. S. (2024). Antiretroviral Drugs for Treatment and Prevention of HIV in Adults: 2024 Recommendations of the International Antiviral Society–USA Panel. *JAMA*, 333(7), 609–628. <https://doi.org/10.1001/JAMA.2024.24543>

García Fraile, L. (2024). Estrategias multidisciplinarias en la prevención del VIH y otras ITS. *MONOGRÁFICO*, 12(32), 24–26. <https://www.sanidad.gob.es/>

Gonzales-Gavancho, C., Araoz-Salinas, J. M., Ramon Tapia, R., Quispe-Vicuña, C., Reategui-Garcia, M. E., Rios-Garcia, W., Baltodano-Calle, M. J., Belanovic-Ramirez, I., Ortiz-Pardo, A. N., Ortiz-Saa-vedra, B., Campos, V. Y. M., Alave, J., & Gonzales-Zamora, J. A. (2025). Updates on HIV Pre-exposure Prophylaxis in Latin America: Available Drugs and Implementation Status. *Le infezioni in medicina*, 33(1), 29–49. <https://doi.org/10.53854/liim-3301-4>

Grant, R. M., Anderson, P. L., McMahan, V., Liu, A., Amico, K. R., Mehrotra, M., Hosek, S., Mosquera, C., Casapia, M., Montoya, O., Buchbinder, S., Veloso, V. G., Mayer, K., Charialertsak, S., Bekker, L. G., Kallas, E. G., Schechter, M., Guanira, J., Bushman, L., ... Glidden, D. v. (2014). Uptake of pre-exposure prophylaxis, sexual practices, and HIV incidence in men and transgender women who have sex with men: A cohort study. *The Lancet Infectious Diseases*, 14(9), 820–829. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(14\)70847-3](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(14)70847-3)

Gilead Sciences. (2024). Truvada® (emtricitabina/tenofovir disoproxil fumarato) tabletas: Información profesional. https://www.gilead.com/-/media/files/pdfs/medicines/hiv/truvada/truvada_pi.pdf

Gilead Sciences, Inc. (2025). DESCovy for PrEP® (pre-exposure prophylaxis). <https://www.descovy.com/>

Goodreau, S. M., Maloney, K. M., Sanchez, T. H., Morris, M., Janulis, P., & Jenness, S. M. (2021). A Behavioral Cascade of HIV Seroadaptation Among US Men Who Have Sex with Men in the Era of PrEP and U = U. *AIDS and Behavior*, 25(12), 3933–3943. <https://doi.org/10.1007/S10461-021-03266-0/METRICS>

Green, Nathan; Lamrock, Felicity; Naylor, Nichola; Williams, Jack; Briggs, Andrew; (2023) Health Economic Evaluation Using Markov Models in R for Microsoft Excel Users: A Tutorial. *PharmacoEconomics*, 41 pp. 5-19. 10.1007/s40273-022-01199-7.

Hogendoorn, W., Moll, F. L., Sumpio, B. E., & Hunink, M. G. M. (2016). Clinical Decision Analysis and Markov Modeling for Surgeons: An Introductory Overview. In *Annals of Surgery* (Vol. 264, Issue 2, pp. 268–274). Lippincott Williams and Wilkins. <https://doi.org/10.1097/SLA.0000000000001569>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2025). Resultados Dashboard – Censo 2024. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados-dashboard/>

Kritsanavarin, U., Bloss, E., Manopai-boon, C., Khawcharoenporn, T., Harnlakon, P., Vasanti-Uppapokakorn, M., Kitwattanachai, P., Naprasert, S., Phiphatthananon, T., Visavakum, P., Jetsawang, B., & Mock, P. A. (2020). HIV incidence among men who have sex with men and transgender women in four provinces in Thailand. *International Journal of STD and AIDS*, 31(12), 1154–1160. <https://doi.org/10.1177/0956462420921068>

Lampert, M., Lucas, G., Cifuentes. Pamela, & Vargas. Patricia. (2014). Comercio sexual. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. International Labour Office. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20235/4/comercio%20sexual_final_v5.pdf

Liu, H., Su, Y., Zhu, L., Xing, J., Wu, J., & Wang, N. (2014). Effectiveness of ART and condom use for prevention of sexual HIV transmission in serodiscordant couples: A systematic review and meta-analysis. *PLoS ONE*, 9(11), e111175. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0111175>

López Seguí F, Oyón Lerga U, Laguna Marmol L, Coll P, Andreu A, Meulbroek M, et al. (2023) Cost-effectiveness analysis of the daily HIV pre-exposure prophylaxis in men who have sex with men in Barcelona. *PLoS ONE* 18(1): e0277571. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0277571>

Mboup, A., ehanzin, L. B., Gu edou, F. A., Geraldo, N., Goma-Mats ets, E., Gigu ere, K., ene Aza-Gnandji, M., eon Kessou, L., Diallo, M., K, R. K., Bachabi, M., Dramane, K., Geidelberg, L., Cianci, F., Lafrance, C., Affolabi, D., Diabat, S., Gagnon, M.-P., Zannou, D. M., ... Alary, M. (2018). Early antiretroviral therapy and daily pre-exposure prophylaxis for HIV prevention among female sex workers in Cotonou, Benin: a prospective observational demonstration study. *JOURNAL OF THE INTERNATIONAL AIDS SOCIETY*, 21(11). <https://doi.org/10.1002/jia2.25208/full>

Mercado Publico. (s.f.). Mercado Publico - Busqueda Avanzada. <https://www.mercadopublico.cl/Portal/Modules/Site/Busquedas/BuscadorAvanzado.aspx?qs=2>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Resultados Casen 2022: Identidad de género y orientación sexual. Subsecretaría de Evaluación Social. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados Identidad Genero Orientacion Sexual Casen 2022.pdf>

Ministerio de Salud. (2019). Resolución exenta n°1345. Aprueba orientaciones técnicas 2019 profilaxis pre exposición (PREP) a la infección por VIH. Gabinete ministerio de salud, división jurídica. <https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/08/Res.-Exenta-N%C2%BA1345-Aprueba-Orientaciones-T%C3%A9cnicas-2019-Profilaxis-Pre-Exposici%C3%B3n-PREP-a-la-infecci%C3%B3n-por-VIH1.pdf>

Ministerio de Salud de Chile. (2023a). Informe de estimaciones Spectrum VIH en Chile 2023. Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS, Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud. <https://epi.minsal.cl/wp-content/uploads/2025/01/Informe Estimaciones Spectrum VIH en Chile 2023.pdf>

Ministerio de Salud. (2023b). Guía de Práctica Clínica Síndrome de la inmunodeficiencia adquirida VIH/SIDA.

Ministerio de Salud de Chile. (2024). Informes DEIS: Visualización interactiva de datos. <https://informesdeis.minsal.cl/SASVisualAnalytics/?reportUri=%2Freports%2Freports%2F23138671-c0be-479a-8e9d-52850e584251>

Ministerio de Salud. (2025). Profilaxis pre exposición o PrEP - Sitio Web Salud Responde. <https://saludresponde.minsal.cl/profilaxis-pre-exposicion-o-prep/>

Moore, M., Stansfield, S., Donnell, D. J., Boily, M. C., Mitchell, K. M., Anderson, P. L., Delany-Moretlwe, S., Bekker, L. G., Mgodi, N. M., Celum, C. L., & Dimitrov, D. (2023). Efficacy estimates of oral pre-exposure prophylaxis for HIV prevention in cisgender women with partial adherence. *Nature Medicine*, 29(11), 2748–2752. <https://doi.org/10.1038/S41591-023-02564-5>;SUBJMETA

O Murchu, E., Teljeur, C., Hayes, C., Harrington, P., Moran, P., & Ryan, M. (2021). Cost-Effectiveness Analysis of a National Pre-Exposure Prophylaxis (PrEP) Program in Ireland. *Value in Health*, 24(7), 948–956. <https://doi.org/10.1016/j.jval.2021.02.005>

Payagala, S., & Pozniak, A. (2024). The global burden of HIV. *Clinics in Dermatology*, 42(2), 119–127. <https://doi.org/10.1016/J.CLINDERMATOL.2024.02.001>

Pereira, C. C. A., Torres, T. S., Luz, P. M., Hoagland, B., Farias, A., Brito, J. D. U., Lacerda, M. V. G., Silva, D. A. R., Benedetti, M., Pimenta, M. C., Grinsztejn, B., & Veloso, V. G. (2023a). Preferences for pre-exposure prophylaxis (PrEP) among sexual and gender minorities: a discrete choice experiment in Brazil. *Lancet regional health. Americas*, 19, 100432. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100432>

Pereira, M., Castro, C. T., Magno, L., Oliveira, T. A., Gomes, F. S., Neves, F. M. F., Nascimento, P. R. D. S. D., & Dourado, I. (2023b). Adverse effects of daily oral pre-exposure prophylaxis in men who have sex with men and transgender women: a systematic review and meta-analysis. *Cadernos de saude publica*, 39Suppl 1(Suppl 1), e00089522. <https://doi.org/10.1590/0102-311XEN089522>

Phillips, A. N., Cambiano, V., Johnson, L., Nakagawa, F., Homan, R., Meyer-Rath, G., Rehle, T., Tanser, F., Moyo, S., Shahmanesh, M., Castor, D., Russell, E., Jamieson, L., Bansi-Matharu, L., Shroufi, A., Barnabas, R. v., Parikh, U. M., Mellors, J. W., & Revill, P. (2021). Potential Impact and Cost-Effectiveness of Condomless-Sex-Concentrated PrEP in KwaZulu-Natal Accounting for Drug Resistance. *The Journal of Infectious Diseases*, 223(8), 1345–1355. <https://doi.org/10.1093/infdis/jiz667>

Pilkington, V., Hill, A., Hughes, S., Nwokolo, N., & Pozniak, A. (2018). How safe is TDF/FTC as PrEP? A systematic review and meta-analysis of the risk of adverse events in 13 randomised trials of PrEP. *Journal of virus eradication*, 4(4), 215–224. [https://doi.org/10.1016/S2055-6640\(20\)30312-5](https://doi.org/10.1016/S2055-6640(20)30312-5)

Portal de Transparencia. (2021). Portal de Transparencia del Estado de Chile. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/directorio-de-organismos-regulados/?org=AO090>

Sahu M, Bayer CJ, Roberts DA, van Rooyen H, van Heerden A, Shahmanesh M, et al. (2023) Population health impact, cost-effectiveness, and affordability of community-based HIV treatment and monitoring in South Africa: A health economics modelling study. *PLOS Glob Public Health* 3(9): e0000610. <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0000610>

Smith, D. K., Herbst, J. H., Zhang, X., & Rose, C. E. (2014). Condom Effectiveness for HIV Prevention by Consistency of Use Among Men Who Have Sex With Men in the United States. In *EPIDEMIOLOGY AND PREVENTION*. www.jaids.com

Tracy, D. (2024). Gilead's Lenacapavir Reduces HIV Infections by 96%, Surpassing Truvada in Twice-Yearly PrEP Treatment | PharmExec. <https://www.pharmexec.com/view/gilead-lenacapavir-reduces-hiv-infections-96-surpassing-truvada-twice-yearly-prep-treatment>

UNAIDS. (2025). Hoja informativa 2025: Últimas estadísticas sobre el estado de la epidemia de sida. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ Sida (ONUSIDA). https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/UNAIDS_FactSheet_es.pdf

UNAIDS. (2024). Chile | UNAIDS. <https://www.unaids.org/en/regions-countries/countries/chile>

Vallabhaneni, S., Li, X., Vittinghoff, E., Donnell, D., Pilcher, C. D., & Buchbinder, S. P. (2012). Seroadaptive Practices: Association with HIV Acquisition among HIV-Negative Men Who Have Sex with Men. *PLoS ONE*, 7(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0045718>

Villa-Rueda, A. A., Onofre-Rodríguez, D. J., Churchill, S., Ramírez-Barajas, F., & Benavides-Torres, R. A. (2021). Multilevel elements associated with HIV serosorting for sexual encounters: a scoping literature review. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(6), 2183–2194. <https://doi.org/10.1590/1413-81232021266.13142019>

World Health Organization. (2022). Global health sector strategies on, respectively, HIV, viral hepatitis and sexually transmitted infections for the period 2022–2030. World Health Organization. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/6b18ac34-f56a-466e-9660-b5653cb52ef0/content>

Marco teórico analítico multidimensional para políticas públicas de inclusión

Inés Paredes-Suárez^a

^a Magíster en estudios de la infancia, candidata a Doctora en Ciencias Humanas. Universidad Austral de Chile, Región de los Ríos, Chile.

Áreas disciplinares: Justicia juvenil, inclusión social y política pública

Email: ines.paredes@uach.cl

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2285-6538>

Resumen

Incorporar el enfoque de la inclusión social en las políticas públicas se ha vuelto un imperativo ampliamente respaldado durante los últimos años. En Chile, la legislación y el desarrollo de instrumentos técnicos para su incorporación ha estado centrado en estrategias sectoriales, como la inclusión educativa o programas sobre discapacidad. Sin embargo, la inclusión, como estándar de los derechos humanos, abarca un espectro más amplio de grupos y tipos de desventaja social. Este artículo propone un marco teórico-analítico de siete componentes para comprender y eventualmente evaluar las políticas de inclusión desde una perspectiva multidimensional y ecológica.

Cita Recomendada

Paredes-Suárez, I. (2025). Marco teórico analítico multidimensional para políticas públicas de inclusión. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 59-86.

<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-04>

Palabras Clave

Política pública, inclusión, administración pública, evaluación.

Recibido: 2 de julio de 2025.

Aceptado: 23 de septiembre de 2025.

Multidimensional framework for inclusion public policy analysis

Inés Paredes-Suárez

Abstract

Incorporating the social inclusion approach into public policies has become a widely supported imperative in recent years. In Chile, legislation and the development of technical instruments for its incorporation have focused on sectoral strategies such as educational inclusion or disability. However, inclusion as a human rights standard covers a wider spectrum of groups and types of social disadvantage. This article proposes a theoretical-analytical framework composed of seven components to understand and eventually assess inclusion policies from a multidimensional and ecological perspective.

Recommended Cite

Paredes-Suárez, I. (2025). Marco teórico analítico multidimensional para políticas públicas de inclusión. Revista Economía, Gestión y Territorio, 2(3), 59-86.
<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-04>

Key Words

Public policy, inclusion, public administration, evaluation.

I. Introducción

Durante las últimas décadas se ha consolidado un amplio respaldo institucional y ciudadano a las estrategias que buscan la integración de grupos injustamente desventajados al bienestar colectivo. En el contexto chileno, estas estrategias, bajo el rótulo de 'inclusivas', se han orientado predominantemente hacia personas en situación de discapacidad y mecanismos de acceso a la educación o al trabajo, aunque, estas son solo algunas de las áreas de exclusión social que han operado históricamente sobre las personas (Red de trabajo para la reforma de la Ley 20.609 de Antidiscriminación [RED], 2020).

De acuerdo con el derecho internacional, la inclusión corresponde a un principio estructurante del accionar estatal. Generar políticas públicas bajo este enfoque es una obligación para los Estados adscritos a los tratados universales de derechos humanos, así como a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas, según la cual, la inclusión se define como un proceso generador de oportunidades para que todas las personas sean partícipes del desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

La inclusión es un estándar de derechos humanos. En su sentido más amplio, alude intrínsecamente al reconocimiento

de la diversidad y la dignidad humana. De tal manera, las políticas públicas de inclusión se refieren al esfuerzo que deben llevar a cabo los Estados, mediante su administración y en colaboración con los demás actores de la sociedad, para eliminar las barreras de acceso al bienestar que afectan a las personas sujetas a discriminación histórica o en situaciones de desventaja social, a fin de asegurar un trato equitativo y garantizar la igualdad de condiciones.

Por su parte, como definición estándar, una política pública es una respuesta o intervención estatal destinada a la solución de un problema social que afecta a uno o más grupos objetivos, mediante la provisión de bienes o servicios (Olavarría, 2007). Dentro de esta intervención confluyen distintos elementos: el diagnóstico del problema y su validación como tal en la esfera política, los grupos objetivos y no-objetivo que les rodea, los entornos sociales, políticos, económicos y culturales, y la práctica institucional (Hill y Hupe, 2022, Subirats et al., 2008).

Luego, una política pública con enfoque de inclusión social no puede ser una solución genérica, sino, una pertinente a las distintas fuentes de inequidad social. Por tanto, deberá relacionar según sea el caso, a lo menos tres elementos claves: el propósito o

para qué (conforme al derecho humano), el quienes (de acuerdo con el perfil del grupo) y el cómo (cuáles son las medidas o políticas más adecuadas) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018).

Con todo lo anterior, los avances normativos y programáticos en torno a la inclusión social en Chile siguen situados en la primera etapa del ciclo de la política pública, es decir, a nivel de declaración y diseño. Otras etapas, como la implementación o evaluación de estas políticas continúan desarrollándose bajo enfoques sectoriales y fragmentados, y sin un criterio unificado sobre el problema de la exclusión social; siguiendo una tendencia histórica sobre el poco desarrollo de material operativo en la administración pública chilena (Reininger et al., 2025, Leyton, 2024, CEPAL, 2022; PNUD, 2017).

A nivel global, diversos organismos internacionales – los cuales se describen páginas más adelante – han buscado superar esta limitación, ofreciendo modelos de análisis y evaluación intersectorial. En el contexto chileno, a estas directrices globales se suman algunos destacados desarrollos académicos como el Índice Regional de Inclusión Social (IRIS) de la Universidad de Viña del Mar (Centro Regional de Inclusión e Innovación Social [CRIIS],

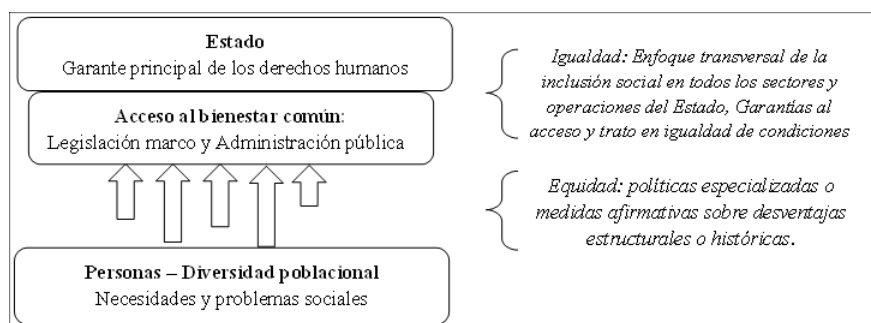
2017), el desarrollo de un núcleo de investigación Milenio (DISCA) entre 2023 y 2025, y desarrollos académicos sobre determinados ámbitos sectoriales como la discapacidad (Cisternas y Águila, 2020; Palacios, 2008); o equidad de género (Urrutia et al., 2017; Caro et al., 2019), entre otros. Sin embargo, esta fragmentación sectorial de la política inclusiva ha limitado tanto el análisis como la capacidad de los organismos públicos para generar evaluaciones acumulativas y orientadas a la mejora sistémica (Cáceres et al., 2020, pág. 116).

La administración estatal nacional no dispone de un marco de análisis base de referencia para evaluar una política inclusiva que señale ciertos mínimos a observar en su cumplimiento y entrega, independiente del sector de operación estatal que lo requiera; salud, educación, vivienda, niñez, entre otros. En atención a ello, este marco teórico-analítico propone, mediante la revisión conjunta de siete componentes, observar de forma sistémica y crítica, si es que la inclusión es incorporada como principio estructurante de la acción pública y cuáles son sus proyecciones de sostenibilidad en el tiempo.

De tal manera, esto debe comprenderse en un marco de complementariedad ecológica entre un enfoque de inclusión universal y la generación de

políticas públicas inclusivas especializadas. Lo primero, refiere a la incorporación del principio transversalmente al accionar del Estado, mientras que lo segundo refiere a las estrategias que específicamente deben adecuarse a cada grupo en desventaja, según sus particularidades, identidades o barreras sociales que le afecten, como explica la Figura N°1 (Leyton, 2024, Abramo et al, 2020, Caro et al., 2019).

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, el presente trabajo propone un marco teórico de siete componentes para el análisis de una política pública de inclusión, que permita ser aplicado como un “mínimo a observar” independiente del área programática en evaluación. Desde una perspectiva multidimensional y ecológica, esta propuesta desarrolla la articulación de siete dimensiones que responden tanto a fundamentos normativos del derecho humano como a dimensiones estructurales, opera-

tivas y simbólicas de la intervención pública. Cada uno de los cuales se desarrollarán con mayor profundidad en la siguiente sección:

1. Definición del problema de exclusión.
2. Estándar de derecho humano.
3. Discriminación histórica e igualdad sustantiva.
4. Complementariedad ecológica.
5. Transformación de subjetividades.
6. Cohesión social y participación.
7. Implementación y gobernanza.

Este marco teórico-analítico opera como un “modelo de base conceptual”, previo a su posterior complementación con el desarrollo de indicadores y otros instrumentos para su uso aplicado, que permita la construcción de un modelo analítico multidimensional empírico¹.

¹ Se entenderá por modelo un esquema analítico que favorece el estudio empírico de una determinada estrategia y que permite brindar explicación sobre la ocurrencia de ciertos fenómenos, anticipar posibles resultados, y evaluar tanto su diseño como su operación (Subirats et al., 2008).

Cada componente define una serie de características que debe contener toda política pública de inclusión – independiente de su sector de aplicación – centrando su atención en que estas posibiliten cambios sostenibles de manera sistemática y transversal, en atención a la realidad chilena y velando porque que la toma de decisión no quede relegada a respuestas discrecionales que puedan no darse en consonancia con el estándar de derechos humanos buscado. De tal manera, la propuesta trabaja desde dos supuestos teóricos básicos: el que una política pública presupone como objetivo lograr una solución a un problema social mediante un conjunto deliberado de recursos, actores e intervenciones, donde el Estado asume un rol de garante principal de los derechos de las personas (Valverde, 2008, p. 114).

II. Desarrollo

Para la construcción de este marco teórico, se utilizó como técnica de levantamiento de información y análisis: la revisión y sistematización documental de fuentes secundarias como literatura experta y estudios de caso situados a la realidad chilena. Las fuentes se seleccionaron en virtud de su referencia internacional (que sirven de base para la multidimensionalidad acá propuesta) y de su importancia para la política social.

En Chile, la evaluación pública de las políticas públicas con enfoque de inclusión se ha desarrollado sectorialmente. En el campo académico y en el trabajo de algunos servicios públicos, existen estudios específicos sobre inclusión educativa, políticas para personas con discapacidad, niñez, migración o género, que han generado importantes marcos conceptuales y orientaciones para el diseño de intervenciones en cada uno de esos ámbitos.

Sin embargo, al no ser partes de la definición política, tales apuestas carecen de una mirada holística y común que permita comprender la inclusión como principio estructurante y transversal del quehacer estatal, de manera que su incorporación queda sometida a la decisión de cada ministerio o servicio responsable de un plan, programa o prestación (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2015).

Esta fragmentación metodológica limita la evaluación a una mirada parcial del cambio social buscado, y deja fuera aspectos relacionales, simbólicos o estructurales. En consecuencia, la inclusión ha sido evaluada bajo el mismo enfoque que prima en la evaluación de programas públicos chileno: principalmente a través de indicadores de cobertura, focalización o eficiencia. (Leyton, 2024, Álvarez, 2018; Reininger et al., 2025).

Una experiencia destacable que rompe el esquema anterior es el mencionado Índice de Inclusión Social Regional (IRIS). A pesar de ser un trabajo específicamente pensado para la Región de Valparaíso, este modelo ofrece un análisis replicable a otras localidades: su aporte radica en proponer una métrica de inclusión holística a escala territorial, entendiendo la inclusión social como un proceso en el que personas y grupos sociales diversos acceden a empleo, espacios físicos, servicios sociales y toma de decisiones, que posibilitan un desarrollo individual y colectivo (CRIIS, 2017, pág. 85). De tal manera, se identifica el problema de la exclusión como un fenómeno complejo e interseccional, cuyas múltiples expresiones pueden generar un “espiral de desventaja” que impacte en aspectos de identidad, reconocimiento, oportunidades y bienestar del individuo (Berubé, 2005, en Cáceres et al., 2020, p. 98).

Sin perjuicio de lo anterior, la generalidad chilena contrasta con algunas experiencias internacionales que han avanzado hacia enfoques más integrativos: para la elaboración de esta propuesta, se revisaron cinco marcos internacionales de referencia que abordan la evaluación de políticas inclusivas desde diversas perspectivas. Si bien estos difieren en sus propósitos, niveles de aplicación o sector específico, comparten una preocupación común por construir herramientas

metodológicas que articulen múltiples dimensiones, criterios normativos y mecanismos participativos.

El Analytic Framework for Inclusive Policy Design de la UNESCO (2015) introdujo el acento en la transversalización del enfoque en la política pública nacional; el más reciente Toolkit on Public Policy Evaluation de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022) avanzó hacia la propuesta de metodología e instrumentos para la evaluación sistémica de la estrategia, incluyendo niveles normativos, simbólicos (o de aprendizaje) e institucionales. Por su parte, la Social Multi-Criteria Evaluation desarrollada por Munda (2008) y que luego adoptó la Comisión Europea para implementación del software SOCRATES en 2022, facilitó una herramienta de uso abierto para evaluación de impacto políticas públicas desde un enfoque ‘democrático’ pues señala que su objetivo es contribuir a la mejor toma de decisiones públicas. Esta evaluación multicriterio también pondera la eficacia institucional y la racionalidad de los actores. Por último, los recientes estudios e informes publicados tanto por la Comisión Económica Para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) (2016, 2020, 2022) como por el PNUD (2017, 2018) aportan una mirada situada sobre el contexto y evolución

de la política social chilena a nivel local, que pone el acento sobre la falta de 'traducción' de los marcos normativos de inclusión en prácticas e implementaciones efectivas, destacando para su formulación las dimensiones estructurales e interseccionales de la desigualdad en el país.

III. Presentación del marco teórico-analítico: relaciones y lógica interna

Con todo lo anterior como antecedente, este marco teórico-analítico se distingue por su anclaje situado a la realidad y características de la administración pública chilena y en su potencial aplicación a políticas sectoriales de distinto tipo, o desplegadas en los diferentes niveles de la administración: nacional, subnacional o regional, y local.

Cada componente puede ser en sí mismo aplicado como un criterio de evaluación, diagnóstico o diseño de nuevas políticas; aunque, en atención a la extensión del artículo, acá solo se incorpora un resumen teórico con la importancia y objetivo de cada uno. En conjunto, la relación de componentes propone un marco analítico que permite observar, de forma sistémica y crítica, si es que la inclusión es incorporada como principio estructurante de la acción pública y cuáles son sus proyecciones de sostenibilidad en el tiempo.

No existe un límite fronterizo excluyente entre cada componente, sino que cada uno revisa en parte alguna materia que otro aborda. El orden en que se describen a continuación no tiene relación con su aplicación práctica, pero sí persigue una lógica de comprensión del tema desde lo general a lo específico.

Componente número 1: Definición del problema de exclusión

El primer componente del modelo aborda cómo la política pública define y reproduce el problema de exclusión que busca atender. Desde una lectura weberiana, esto es especialmente importante cuando el análisis se centra en una intervención de tipo pública, por tanto, observando el uso del poder político y burocrático que concentra el Estado.

En tal sentido, el diagnóstico del problema es una definición política y epistemológica de primer orden, que delimita consecuentemente el campo de intervención, la población objetivo y las estrategias a implementar (Young, 2016). Esta definición no es neutra, sino que traduce visiones particulares sobre lo que el Estado considera como problemático, cuáles son sus causas y qué tipo de sujetos se ven implicados en ella (Bacchi, 2012).

Por ejemplo: en materia de discapacidad, hasta hace no mucho tiempo atrás las políticas ubicaban el problema en las personas y no en las estructuras sociales que producen la exclusión. Estas estrategias definían la discapacidad como una condición individual asociada a 'déficits' del sujeto, en consecuencia, las intervenciones diseñadas bajo este diagnóstico tendían a focalizarse en la corrección de tales condiciones, y no en la modificación de los entornos discriminatorios (Palacios, 2008). Transformar esta comprensión del problema inicial – profundamente arraigada en la sociedad a partir del modelo de salud biomédico – ha sido uno de los principales objetivos de la Convención Internacional de Derechos para las Personas con Discapacidad (NU, 2006) que, en cambio, define a la discapacidad como el resultado de la interacción entre la condición de salud de un individuo y las características del contexto social y físico donde se desenvuelve. (Artículo 1).

De tal manera, el primer componente invita a observar si la política pública considera la exclusión como un fenómeno relacional, político e históricamente acumulativo, en el que las personas se encuentran tras ser sistemáticamente empujadas fuera de los espacios de bienestar y ciudadanía. (Quiñones, 2014). Por lo tanto, esta

primera observación permite también identificar el rol y responsabilidad que asume y comprometerá el Estado en su abordaje.

Para este ejercicio, se debe considerar que la identificación de la exclusión social como resultado de la interacción social no es sencilla, pues requiere de un trabajo de resignificación contrainstitutivo a muchas clasificaciones que históricamente se han sedimentado en el denominado 'sentido común' de la sociedad; y en cuya construcción han participado actores e instituciones con intereses específicos, tales como iglesias, Estados, actores del mercado, partidos políticos o postulados científicos (Joignant y Güell, 2009).

En suma, esta normatividad social corresponde a preferencias históricamente acumuladas por definiciones de distinto orden que ocupan un lugar hegemónico respecto al resto, es decir, definen 'sociedades y sujetos ideales' y, en contraste, 'sujetos no-deseados' a excluir. (Tilly, 2017, p. 237). En el contexto nacional, distintas investigaciones han evidenciado discriminaciones históricamente arraigadas en el ethos chileno, entre ellas: el racismo y la población migrante (Tijoux, 2016), las inequidades de género dentro de la familia y el trabajo (Urrutia et al., 2017) o la homofobia (Contardo, 2017); las

cuales coinciden en identificar como fuentes históricas de la normatividad social al colonialismo, el rol dentro de la producción económica (dentro de ello la categoría de género) y el sustrato religioso.

Luego, incorporar el enfoque de inclusión en la acción estatal conlleva la validación y respeto por la diversidad humana, lo cual también implica desarrollar y adaptar lenguajes y otras categorías de reproducción social conforme al respeto que merecen las diferencias y derechos de todas las personas; sobre todo, para evitar reforzar una visión asistencialista que, en lugar de empoderar, reproduzca posiciones de subordinación simbólica (RED, 2020); como plantean también los componentes N° 5, 6 y 7.

Por último, desde el reconocimiento de la agencia de los sujetos, este ámbito también debe observar si la definición fue construida incorporando la experiencia y voz de quienes son afectados por el problema en cuestión. En tal sentido, la participación es central como estrategia epistemológica para evitar la reproducción de exclusiones menos evidentes o sesgos tecnocráticos en la formulación de la política pública (Cisternas y Águila, 2020; OECD, 2022). demás componentes.

En suma, esta primera dimensión no se limita a verificar si la política identifica un problema, sino que evalúa cómo lo hace y desde qué paradigma. Esto constituye la base sobre la cual se construyen políticas públicas orientadas no solo a la integración de algunos grupos, sino a reconfigurar los marcos de lo público en clave de justicia social. Para lo cual, este marco teórico-analítico ofrece algunas definiciones normativas base para su comparación.

Componente número 2: Estándar del Derecho Humano

Incorporar el enfoque de inclusión en el accionar estatal es una obligación jurídica para los países a partir de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. Su conceptualización se basa principalmente en la interpretación de dos derechos fundamentales: el de Igualdad y el de No-Discriminación. El segundo componente observa si estos principios son adecuadamente refrendados por la política pública nacional, es decir: si es que esta establece mecanismos tanto progresivos como de aplicación inmediata para su goce, exigibilidad, promoción y protección.

Tabla 1. Incorporación de ambos derechos en los pactos internacionales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Artículo 2: Derecho a la Igualdad (Misma redacción en ambos tratados) Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.	
Artículo 3: Derecho a la No Discriminación Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.	Artículo 3: Derecho a la No Discriminación Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.
Carácter de aplicación inmediata; énfasis en cursivas añadido: Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, <i>las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos</i> reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que <i>se establecerá un recurso y proceso</i> en caso de violarse algún derecho.	Carácter progresivo, énfasis en cursivas añadido: Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, <i>para lograr progresivamente</i> , por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos

Fuente: Elaboración propia

Los derechos humanos de igualdad y de no-discriminación corresponden a los dos primeros artículos de la De-

claración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas [UN], 1948), así como a los dos primeros derechos del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos (PIDCP) (NU, 1966a) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (UN, 1966b); los tres tratados que conforman el core jurídico esencial de los derechos humanos a nivel global.

Ambos derechos poseen un carácter dual: contienen una lectura sustantiva, que les permite ser garantías exigibles por sí mismas, y una lectura como principio jurídico, que les permite ser empleados para la interpretación y aplicabilidad de otros derechos humanos. Ambos principios cuentan también con una característica exclusiva y distintiva: son los únicos dos derechos que se encuentran presentes tanto en el PIDCP, como en el PIDESC:

El PIDCP o 1er pacto, se caracteriza por un tono preponderantemente liberal. Alude al respeto por la libertad de las personas y los límites que el Estado debe acatar para no vulnerarlas. Para ello, acentúa la disposición inmediata de mecanismos de protección judiciales o administrativos de fácil acceso para las personas en casos que estas sufran algún tipo de discriminación o vulneración.

Por otro lado, el PIDESC o 2do pacto, refiere con mayor fuerza a las condiciones que los gobiernos deben generar para avanzar hacia estadios de desarrollo que garanticen el progreso social, económico y cultural de sus poblaciones. Por ello, se entienden de manera más estrecha con el carácter progresivo de los derechos humanos².

² Este énfasis es expuesto solo para facilitar la comprensión del concepto de inclusión y su correcta aplicabilidad. En ningún caso contraviene u omite que todos los derechos humanos

Esta doble presencia implica consideraciones distintas en su aplicación y resguardo, como se muestra en el Cuadro N°1: exige que una política pública de inclusión deba considerar simultáneamente la refrendación de medidas tanto de aplicación inmediata, como de transformación progresiva de condiciones.

Esta articulación de enfoques aleja al discurso de una narrativa reactiva, para situarla en el plano de la responsabilidad estatal propositiva como garante de derechos (Pautassi, 2010; Abramo et al, 2020; Hevia de la Jara, 2011).

Un caso que permite observar la necesidad de esta articulación con mayor claridad es el proyecto de reforma a la Ley N°20.609 de Antidiscriminación creada en Chile el 2012, cuya principal contribución fue la creación de un procedimiento de judicial para que denunciar actos discriminatorios. Tras una década de vigencia, diversos actores abogan por su actualización planteando que la sola creación del recurso judicial, aunque fundamental, no es suficiente para la transformación simbólica y actitudinal que se requiere en los espacios sociales donde se continúan produciendo dichas discriminaciones. (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile [BCN], 2019, Boletín N°12.748-17). De igual mane-

son interdependientes e inalienables.

ra, la sola modificación de entornos supondría expectativas de cambio al mediano y largo plazo que, de no ser acompañadas por mecanismos de protección inmediatos, exponen a peligrosos riesgos a las personas.

Para evaluar lo anterior, es conveniente contrastar la evolución de compromisos estatales con los estándares de derechos humanos. Los estándares son parámetros técnico-normativos que orientan la implementación de políticas públicas hacia un horizonte claro de exigencia, reconociendo los estadios de avance progresivo de cada país y de sus pueblos (Pautassi, 2010).

Como ejemplo, un instrumento de gran utilidad al respecto es ofrecido por Rosa (2013), en su trabajo sobre inclusión digital. Acá la autora ofrece un estándar que establece tres fases de lectura ascendente y concatenadas para su logro: primero, la política debe garantizar el Acceso; al asegurar la distribución de bienes y servicios que equiparen condiciones de entrada; luego debe favorecer la Alfabetización, esto es educar y proveer de habilidades que permitan a las personas hacer uso efectivo de estos recursos y, por último, lograr la Apropiación, buscando que los grupos objetivo no solo comprendan, sino que adapten y resignifiquen estas soluciones en función de sus propios contextos e intereses (P. 36).

Asegurar el éxito de la última etapa es fundamental, pues la concreción de un estándar de derechos humanos es, ineludiblemente, el reconocimiento efectivo de las personas como sujetos titulares de derecho. Dicha legitimación implica no solo que estas reciban prestaciones – que es sumamente necesario – sino que también participen activamente en los procesos que afectan sus vidas. Por ello, el componente también analiza si la política contempla mecanismos de participación vinculante, transparencia y rendición de cuentas. Observando el ejercicio pleno de la ciudadanía y los derechos políticos, y no solo servicios asistenciales (Cisternas y Águila, 2022). De modo que la participación no es un agregado opcional: es una condición constitutiva de la inclusión social como estándar de derecho humano que, desde esta perspectiva, asume una doble dimensión del sujeto: requiere protección, pero también posee agencia.

Para evaluar el cumplimiento del estándar, se valora igualmente si la política establece indicadores, mecanismos de seguimiento, sistemas de monitoreo y metodologías adecuadas. No solo sobre los resultados obtenidos, sino también en los procesos institucionales y en el trato cotidiano hacia las personas usuarias del Estado. Cuando la política pública no compromete estos instrumentos u hojas de ruta

claras de seguir y evaluar en el tiempo, incumple características inherentes de los derechos humanos, como la interdependencia e indivisibilidad, su progresividad, y la garantía de no regresividad en caso de retrocesos institucionales o fiscales (Munda, 2008; OCDE, 2022; CEPAL, 2022).

Componente número 3: Discriminación histórica e igualdad sustantiva del Estado

Muy relacionado con el apartado previo, este componente analiza si la política pública reconoce cualitativa y cuantitativamente la existencia de procesos históricos de exclusión y si incorpora mecanismos orientados a corregir sus efectos acumulativos en los grupos afectados.

Para ello, toma como referencia el trabajo de Quiñones (2014), donde la autora acuña el concepto de “discriminación estructural o histórica”, cuya definición es:

Patrones y contextos de violaciones de derechos humanos en perjuicio de grupos vulnerables por su condición, situación social, económica y cultural, quienes han sido histórica o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna. Estos grupos pueden ser indígenas, mujeres, discapacitados, LGTBI, migrantes, adultos mayores, incluyendo personas de escasos recursos económicos o indigentes (entre otros) (p. 206).

La discriminación estructural explica que ciertos colectivos han sido marginados arbitrariamente y de forma reiterada a lo largo del tiempo, a través de prejuicios, sometimientos, normas o ausencia de ellas. En estos casos, la igualdad ante la ley entendida solo a nivel declarativo no basta para garantizar condiciones justas de acceso a los derechos. Por el contrario, se requiere que el Estado asuma una postura activa para reconocer estas desventajas, diagnosticarlas y asumir tareas orientadas a corregir los desequilibrios históricos. Así, se actualiza la interpretación desde una igualdad formal —donde se presume que un trato legal idéntico certifica justicia— hacia la igualdad sustantiva, que reconoce que tratar de igual manera a quienes están basalmente en condiciones desiguales solo perpetúa la inequidad. Por ello, una política que aspire a la inclusión no puede limitarse a ‘no excluir’, si no, que debe procurar corregir activamente las condiciones que han generado desventajas sistemáticas (CEPAL, 2016; Luan Ramos, 2021; Quiñones, 2014).

Dos puntos son sumamente importantes: (1) que la desventaja sea arbitraria o irrazonable, y (2) que el diagnóstico se apoye en una recolección de datos rigurosa y pertinente.

Lo primero permite separar aquello que se ‘percibe’ discriminatorio, de aquello que efectivamente constituye una marginación sostenida y sistemática. De acuerdo con Quiñones (2014) para que una exclusión sea considerada como tal debe pasar por un ‘test de discriminación estructural’ (p. 215) que pesquise condiciones de existencia, supervivencia y trato sobre el grupo afectado, mediante la identificación de patrones sistemáticos de discriminación y en distintos contextos socioeconómicos y culturales. Así mismo revisa la identidad colectiva del grupo y sus características comunes, para distinguir que la desventaja experimentada sea irrazonable.

Sobre el segundo punto, para reconocer e intervenir discriminaciones de tipo estructural, se requieren capacidades institucionales para recopilar datos desagregados de distinto tipo – de derecho o de hecho – que expliquen la exclusión (UNESCO, 2015; OCDE, 2022). Este diagnóstico también exige considerar las múltiples dimensiones en que se expresan las desigualdades y observar cómo estas se reproducen. En esta línea, como ejemplo, la Matriz de Desigualdad Social de la CEPAL (2016) ha demostrado que las brechas de tipo salariales no solo reflejan diferencias a nivel laboral, sino educativas e intersecciones de género, origen y territorio (p. 193). De modo que es

imposible diagnosticar una exclusión social – en tanto buscar una explicación – sin llevar a cabo un levantamiento de datos riguroso e interseccional sobre el grupo afectado.

Esto último supone que el análisis de este componente debe comprender que la identidad individual y el bienestar del grupo al que pertenecer se encuentran interrelacionados (RED, 2020). La construcción de la identidad individual es también una expresión social y relacional. Al comparar las características de las personas en su performance social, se observará que no todas las expresiones cuentan con el mismo trato, oportunidad o respeto. Al ser múltiples los atributos que conforman una identidad, una discriminación puede sumarse a otra, o potenciarla, aumentando la exclusión. Esto último, es lo que se ha conceptualizado como discriminación interseccional. (Luan Ramos, 2021, p.39).

Cada diagnóstico o caracterización poblacional requerirá de metodologías adecuadas y pertinentes a la realidad de cada grupo; para lo cual otros trabajos y desarrollos son requeridos. Sin perjuicio de aquello, la observación de este componente invita al chequeo de que dichos esfuerzos hayan sido considerados en el diseño y despliegue de la política.

Componente número 4: Complementariedad ecológica

Este componente busca evaluar si la estrategia pública articula leyes o políticas universales junto con medidas afirmativas en el tratamiento del problema, y si la política pública considera acciones transformadoras en los diversos entornos en que desarrollan las comunidades. Para explicar lo anterior se utiliza la Teoría Ecológica de Bronfenbrenner (1989), ampliamente difundida en modelos de intervención sistémica, la cual postula que los fenómenos sociales deben abordarse reconociendo la interdependencia entre los distintos sistemas que conforman la vida social —desde el nivel más íntimo del individuo hasta marcos macrosociales—, entendiendo que cada uno de estos niveles influye en los otros de manera recursiva.

De acuerdo con el enfoque basado en derechos humanos; las políticas universales, promueven marcos que garanticen desde su origen el acceso igualitario de toda la población a los bienes y servicios del Estado. Estas políticas – o regulaciones marco – deben diseñarse para no generar exclusiones, ya sea de forma explícita o por omisión, en función de características identitarias como el género, la discapacidad, la pertenencia a un pueblo originario o la edad como fuente de discriminación (Abramo et al., 2020, p. 1595).

Complementariamente, las ‘medidas afirmativas’ o políticas de inclusión especializadas, permiten ajustar la intervención pública hacia la remoción de barreras específicas o facilitar el acceso efectivo a determinados grupos que enfrentan desventajas persistentes. En este sentido, si el principio de universalidad se relaciona con la igualdad formal, las acciones afirmativas se orientan a la equidad sustantiva, reconociendo que no todas las personas llegan en igualdad de condiciones al ejercicio de sus derechos (Caro et al., 2019).

Un ejemplo claro de lo anterior se observa en materia de empleo: el Código Laboral marco debe asegurar en su legislación garantías comunes y de no-discriminación a toda la población que integre el territorio, en línea con la igualdad del derecho al trabajo ante la ley nacional. Complementariamente, políticas afirmativas como ‘la obligación de contratar a un porcentaje mínimo de mujeres dentro de la empresa’ son sumamente necesarias para fomentar la incorporación de grupos históricamente desventajados al bienestar común.

Evaluar este componente desde una lectura ecológica permite analizar si la política pública contempla mecanismos que operen de manera integral – universal y afirmativo – sobre las distintas escalas de exclusión o justicia (Fraser,

2010). Esto implica preguntar si se han considerado los factores estructurales; como la distribución desigual de ingresos, institucionales; como normas y procedimientos discriminatorios; interpersonales; como los sesgos actitudinales, y simbólicos; como las representaciones mediáticas estigmatizantes (Ibid.)

En esa misma línea, los trabajos sobre feminismo y equidad de género distinguen una clasificación de las medidas afirmativas de acuerdo con un orden progresivo en la complejidad del cambio social buscado: Medidas equiparadoras, orientadas a garantizar la igualdad de condiciones en ámbitos como el laboral o político; Medidas promocionales, que buscan visibilizar el aporte de grupos subrepresentados y fomentar su participación, y Medidas transformadoras, que apuntan a modificar las causas estructurales de la discriminación, como los estereotipos de género (Chillida et al., 2007, p. 23).

Aplicado a la intervención estatal, este componente sostiene que toda transformación normativa debe ir acompañada de dispositivos complementarios: programas sociales, campañas de sensibilización, ajustes institucionales o mecanismos de atención particular, entre otros. La complementariedad ecológica es indispensable para derrumbar las barreras que obstaculizan la participación

de grupos históricamente excluidos o la implementación de programas públicos, al mismo tiempo que se aseguran condiciones macro para su exigibilidad.

Luego, un despliegue público integral o ecológico – en los términos aquí descritos – implicará observar la coherencia vertical y horizontal de la política: cómo se relacionan los niveles centrales y locales del Estado, y cómo dialogan los sectores entre sí para abordar problemáticas que cruzan competencias institucionales (OECD, 2017, 2022).

Componente número 5: Percepción y cambios en las subjetividades

Este componente propone analizar si la política incluye acciones orientadas a transformar imaginarios colectivos e individuales, representaciones culturales y prácticas sociales que reproducen exclusión, estigmas o desigualdad (González y Güell (2012).

Este apartado comprende que las políticas públicas no actúan solamente en el plano material objetivo —proveyendo bienes, servicios, infraestructura o recursos—, sino también en el simbólico y subjetivo. En este nivel menos visible, pero decisivo, las políticas producen y reproducen sentidos, alimentan imaginarios y moldean clasificaciones sociales.

En este sentido, uno de los desafíos centrales es promover un cambio en la manera en que la sociedad percibe a los grupos históricamente marginados, así como favorecer la construcción de subjetividades afirmativas por parte de estos mismos grupos (Keefer y Scartascini, 2022, Sorj y Martuccelli, 2008). Desde esta perspectiva, el éxito de una política de inclusión no puede medirse exclusivamente por sus indicadores de cobertura o eficacia técnica. También debe evaluarse su capacidad para generar condiciones sociales en que las personas sistemáticamente excluidas sean reconocidas como sujetos de derecho, valoradas y representadas con dignidad en la vida colectiva (Ibid., OCDE, 2022).

Además de las barreras físicas, normativas o económicas, la exclusión responde a una sedimentación de prejuicios, temores y estigmas que configuran el 'sentido común' de la sociedad. Estas normatividades sociales no se modifican solo con reformas legales o administrativas, sino que requieren un trabajo sostenido en el plano cultural para desmontar las matrices de significación que reproducen desigualdades (UNESCO, 2015; RED, 2020).

Un elemento esencial para entender el fenómeno de la desigualdad social son los sentimientos de injusticia que produce en la relación actitudinal que

se da entre las personas. Se pueden percibir discriminaciones mediante los gestos, tonalidades, posturas y silencios como formas de menoscabo. Por ejemplo, incluso cuando se eliminan formalmente barreras de acceso al empleo, las personas que pertenecen a grupos históricamente desventajados pueden seguir experimentando los espacios laborales como ajenos o amenazantes, debido a los imaginarios que los asocian con la carencia, la incapacidad u otro estereotipo. (PNUD, 2017) Lo que puede terminar en una automarginación del mercado laboral y la profundización de sus condiciones de exclusión.

Por tanto, la política debe intervenir en los espacios donde se genera, transmite y transforma el sentido. Este proceso requiere intervenir sobre léxico, símbolos, narrativas institucionales, imágenes públicas e interacciones cotidianas que configuran las experiencias de inclusión o exclusión; para la cual una mirada ecológica de la intervención se vuelve indispensable. La adopción de lenguaje inclusivo, la representación visible de la diversidad en medios de comunicación o espacios públicos, o la integración de contenidos educativos que desafíen estereotipos, instancias de formación, trabajo comunitario o espacios de diálogo intercultural son ejemplos concretos de estas intervenciones (RED, 2020).

Transformar las subjetividades implica crear condiciones para que cada persona pueda resignificar su experiencia, fomentando la autoestima, la agencia y el sentido de pertenencia a una comunidad común plural y diversa (Keefer y Scartascini, 2022, Sorj y Martuccelli, 2008; Maldonado et al., 2022).

La subjetividad social opera entonces como una mediación entre la persona y el acceso objetivo al bienestar. De tal manera, las políticas que no logran incidir en los sentidos que las personas asignan a sí mismas y a los demás, tienen escasa posibilidad de romper con las lógicas de exclusión que estructuran la vida social, de ahí la importancia de la definición ontológica de la exclusión planteada en el primer componente y de su potencial reproducción simbólica mediante las acciones del Estado. El fin de la política de inclusión se sostiene en un acto de reconocimiento: implica la existencia de otros que se disponen a aceptar como igual al sujeto excluido (Gonzalez y Güell, 2012).

Componente número 6: Cohesión social y participación

La CEPAL ha definido la cohesión social como el resultado de la interacción entre factores objetivos, como la distribución del ingreso o el acceso a derechos, y dimensiones subjetivas, como el sentido de pertenencia o la percepción de justicia social (CEPAL, 2020).

De tal manera, este componente buscar proyectar que para alcanzar la sostenibilidad de las políticas de inclusión es necesario lograr que estas sean comprendidas, respaldadas y apropiadas por la ciudadanía en su conjunto; no solo por su población objetivo. Como plantea Maldonado et al. (2022): “(cohesión social es) ... la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (p. 13).

En la ausencia de este diálogo, se corre el riesgo de que los sectores no directamente beneficiarios de una política inclusiva perciban estas medidas como privilegios injustificados, afectando su legitimidad. Esta percepción puede derivar en resistencias sociales, conflictos o que se invisibilicen las necesidades de otros actores del sistema dentro de la problemática y solución (Maldonado et al., 2022, Keefer y Scartascini, 2022).

Para desestimar percepciones de este tipo es imperativo generar condiciones de bienestar universales, desde una definición política común del desarrollo. De otra manera, sin garantías sociales colectivas, el bienestar individual no se percibe como algo vinculado a un contrato social en el que todos participen, sino como resultante del esfuerzo, oportunidades e incluso la suerte in-

dividual (Abramo et al., 2020, p. 1589). El supuesto tras esta recomendación es que entre más disfruten todas las personas de sus derechos, más cerca estará esa sociedad de alcanzar el desarrollo inclusivo (PNUD, 2018).

Al respecto, la CEPAL en su propuesta “Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina”, recomienda la incorporación de cuatro principios en la elaboración de políticas públicas inclusivas sostenibles: Disponibilidad, como oferta estatal y cobertura universal, Accesibilidad, como garantías de no-discriminación para beneficiarse de los bienes y servicios del Estado, Adecuación, en el sentido de seguridad social, asegurando niveles basales de ingreso para vivir dignamente y Transversalidad, como la incorporación del enfoque inclusivo en todos los ámbitos en que interviene el Estado – como opuesto a la fragmentación sectorial (UNESCO, 2015)– potenciando lo que hay de común entre todos esos sectores y grupos humanos, aquello que les pueda fortalecer mutuamente (Maldonado et al., 2022).

La perspectiva de la cohesión social orienta la acción pública a considerar tanto los mecanismos objetivos, como la dimensión subjetiva, la credibilidad institucional y las percepciones de todas las personas usuarias del Estado en el análisis, comprendiendo que la ‘acción

pública’ es el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan o soportan los efectos negativos del problema que el Estado intenta resolver (Subirats et al, 2008).

En la misma línea, orienta la necesidad de incluir indicadores tanto objetivos como subjetivos, combinando variables cuantitativas y cualitativas, y en distintos momentos de la política pública: previniendo que la medición del proceso y de las percepciones no queden supe-
ditadas únicamente a una evaluación de resultados (Leyton, 2024; Alvarez, 2018; Munda, 2008). Este seguimiento permite evaluar si una política está contribuyendo realmente a fortalecer el tejido social o si, por el contrario, arriesga la generación de nuevas fracturas.

Al respecto, según Cisternas y Águila (2020), la participación ciudadana es el puente más adecuado para reducir la distancia entre el universo de beneficiarios específicos y el resto de la ciudadanía, permitiendo comprender que los problemas sociales son comunes y requieren soluciones colectivas. Además de prevenir, como ya se ha dicho, que la inclusión o cohesión social se transformen en un ejercicio sesgado por lo tecnocrático. Sobre esto último, este componente implica revisar si se fomenta el diálogo y la educación

para la inclusión desde la apuesta institucional – en línea con el siguiente componente - observando que en el proceso se desarrollen los dispositivos de gobernanza necesarios para la canalización de las contradicciones y conflictos (OECD, 2022).

Componente número 7: Cohesión social y participación

El último componente aborda la dimensión operativa e institucional de la política pública. Frente a la complejidad previamente descrita, una política inclusiva – como cualquier intervención estatal – no se sostiene únicamente en su diseño e intenciones, sino, en su capacidad efectiva para proveer bienes y servicios a la población, y asegurar, en ese trayecto, su coherencia con los estándares de derecho humano. En ese afán las variables de observación para este componente son múltiples y complejas en sí misma. Desde la estructura de gobernanza hasta la asignación presupuestaria, por ejemplo. Sin embargo, este apartado buscará ahondar en la capacidad de los funcionarios para implementar la política en escenarios reales y complejos.

Para este análisis, la implementación pública refiere a la movilización coordinada de un conjunto de actividades orientadas a alcanzar fines estatales, mediante la articulación de diversos actores, con

roles y niveles de poder diferenciados, para tomar decisiones efectivas frente a problemas complejos en contextos específicos. Al respecto, la literatura distingue dos enfoques principales: el top-down, que observa la implementación de tipo descendente desde el nivel central y la coherencia vertical; y, por otro lado, el enfoque bottom-up, que subraya el protagonismo de los implementadores locales en la adaptación o redefinición de las políticas a partir de sus saberes y experiencias, y su potencial escalamiento. Ambos enfoques coinciden en que una implementación sin margen de adaptación contextual, con responsabilidades difusas y escasos recursos, tiende a reproducir exclusiones o alejar a las personas de los apoyos estatales (Olavarría, 2017).

Al respecto, uno de los mayores desafíos de la administración pública chilena es justamente la brecha entre diseño e implementación. Las políticas suelen concebirse bajo una lógica secuencial idealizada, pero, llevadas a la práctica, su ejecución enfrenta desafíos del entorno como dinámicas territoriales, fragmentación institucional y limitaciones presupuestarias (Olavarría, 2017).

Las deficiencias en la implementación pueden derivar en efectos no deseados de exclusión pública. Estudiando el proceso administrativo para la obten-

ción de la credencial de discapacidad en una región de Chile, Aravena et. al (2023) plantean que cuando estos costos son asumidos por la ciudadanía, se conocen como cargas administrativas y se clasifican en: costos de aprendizaje; información que las personas deben conocer; costos psicológicos; asociados al estrés o estigma y costos de cumplimiento; requisitos formales que deben acreditarse (Moynihan, Herd y Harvey, 2015, en Aravena et. Al., 2023, p. 46). Si estos obstáculos no son atendidos, pueden derivar en una “autoexclusión de las personas”, debida a la propia administración (ibid.).

Las cargas administrativas son prevenibles, pues forman parte de la decisión pública: el Estado es quien define la forma en que las personas deben relacionarse con la institucionalidad.

Adicionalmente, la ‘teoría del burócrata callejero’ desarrollada por Lipsky (1980) sostiene que la implementación efectiva de las políticas depende en gran parte de quienes interactúan directamente con la ciudadanía, como: asistentes sociales, docentes, funcionarios municipales, entre otros. Lejos de ser meros ejecutores, estos funcionarios trabajan en márgenes de discrecionalidad donde deben adaptar, reinterpretar o incluso resistir las orientaciones institucionales,

condicionados por recursos limitados, presión temporal, demandas sociales y sus propias creencias.

De manera tal, las ideas, creencias y discursos que los burócratas callejeros utilizan terminan por incidir en el modelo de gobernanza operacional a cargo de la implementación final de la política inclusiva. Para regular esa discrecionalidad, las organizaciones crean reglas y mecanismos de rendición de cuentas (Hill y Hupe, 2022, Subirats et al., 2008).

En ningún caso una gobernanza inclusiva debiera negar la autonomía de los burócratas de nivel calle, pues esta es sumamente necesaria para adaptar rápidamente la respuesta pública a necesidades emergentes en el ‘sitio del suceso’. Si no, no descuidar la coherencia entre la declaración y acción del Estado en materia de derechos humanos, pues es en la traducción interpretativa que realizan los burócratas callejeros que describe Lipsky (1980) que la política pública termina por ‘forjarse’ (Leyton, 2023, Reininger et al., 2025).

En consecuencia, estos implementadores requieren de algún nivel de formación específico, que debiese ser integrado en el diseño de la política pública. Y en un nivel aún más pragmático, lo anterior debiera complementarse con el desarrollo de orientaciones técnicas, protocolos de acción, programas de

capacitación funcionaria e instrumentos operativos modernos y actualizados a las necesidades territoriales junto con la disponibilidad de recursos suficientes para sostener la intervención (Leyton, 2024, Reininger et al., 2025).

Adicionalmente, la literatura coincide en la necesidad de incluir mecanismos de monitoreo, evaluación y ajuste, que permitan identificar obstáculos, corregir desvíos y aprender de la experiencia oportunamente (Munda, 2008); buscando evitar que la propia institucionalidad pública se transforme en una barrera de exclusión para quienes necesitan acceder a los servicios y prestaciones del Estado.

IV. Reflexiones Finales y Conclusión

Este artículo ha propuesto un marco teórico para el análisis multidimensional de políticas públicas de inclusión, estructurado en siete componentes que integran perspectivas normativas, estructurales, culturales, simbólicas e institucionales, a partir de la revisión de literatura especializada y marcos internacionales, aunque con una mirada situada en la experiencia chilena.

El marco acá propuesto plantea elementos claves para comprender una estrategia de inclusión: como la lectura ecológica de la interacción social y el en-

foque basado en derechos humanos, con especial énfasis en la comprensión actualizada de la discriminación estructural y de la igualdad sustantiva como obligación por parte de los Estados. Así también, sitúa el fenómeno de la exclusión como un problema social previo al acceso. Esto es importante para superar enfoques puramente declarativos y transitar hacia la generación de condiciones y garantías para el desarrollo de las personas en condiciones de igualdad y equidad, que no diluyan la responsabilidad de ninguna de las instituciones y grupos que integran la sociedad.

Además, señala la necesidad de incorporar estrategias que modifiquen la subjetividad de actores tanto institucionales como no institucionales, y la participación social como principal mecanismo de cohesión social, a la vez que es condición indispensable para el reconocimiento de las personas como agentes titulares de derechos.

Sobre una eventual aplicabilidad del marco y su transformación hacia un modelo de análisis empírico; esta propuesta podrá complementarse con trabajos futuros para el desarrollo de indicadores e instrumentos, y de validaciones empíricas que aborden, por ejemplo, la evaluación simultánea de los componentes ante un mismo desafío. Sin embargo, con lo desarro-

llado hasta este punto, es igualmente posible ejecutar un análisis teórico o académico según dimensiones, dado que cada componente ofrece criterios de observación en su área.

Referencias bibliográficas

Abramo, L., Cecchini, S., y Ullmann, H. (2020). Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social. *Revista Ciência y Saúde Coletiva*, 25(5), 1587-1598. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.32802019>

Álvarez, J. A. C. (2018). Gestión por resultados en las políticas para la superación de la pobreza en Chile. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 16(28), 13-39. <https://doi.org/10.60728/f9pjgc24>

Aravena, W. M., Parra, S. R., y Parra, M. S. (2023). El trámite para calificar la discapacidad en Chile. Las cargas administrativas que deben asumir las personas con discapacidad en la región del Biobío. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 12(23), 37-66. <https://doi.org/10.15174/remap.v12i23.398>

Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach. *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges*, 21-24. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/33181/560097.pdf>

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (BCN). (2019) Proyecto de ley que modifica y fortalece la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación. *Boletín N°12.748-17*. Recuperado el 02 de junio de 2025 de: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=13286yprmbOLETIN=12748-17>

Bronfenbrenner, U. (1989). *Ecological systems theory*. En Vasta, R. (Ed.) *Six theories of Child Development: revised formulations and current issues*. JAI Press.

Cáceres Seguel, C., Leal Kaymalyz, C., y Ramírez Vega, C. (2020). Índice de inclusión Social en la Región de Valparaíso, Chile. *Revista mexicana de sociología*, 82(1), 93-122. <https://mexicanadesociologia.unam.mx/docs/vol82/num1/v82n1a4.pdf>

Caro, P., Ilabaca, P., Román, H., et al. (2019). *Inclusión sustentable de mujeres en industrias masculinizadas: la minería en Chile*. Universidad Santo Tomás

Centro Regional de Inclusión e Innovación Social (CRIIS). (2017). Índice Regional de Inclusión Social: IRIS 2017. Universidad de Viña del Mar. <https://criisvum.cl/wp-content/uploads/2020/09/IRIS-2017.pdf>

Cisternas, D. S., y Águila, M. F. (2020). Participación ciudadana de personas con discapacidad y políticas públicas intersectoriales ofertadas por el Estado en la Región de Magallanes, Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77), 187-214. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357566674007/357566674007.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45959>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Inclusión social y desarrollo en América Latina: una mirada desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45566>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Políticas públicas para la inclusión social en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48190>

Contardo, Ó. (2017). *Raro, una historia gay de Chile*. Planeta Chile.

Chillida, A., Gomáriz, N., y Soletto, M. L. (2007) Módulo de sensibilización y formación continua en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para personal de la Administración Pública. Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad de España. <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE0261.pdf>

Fraser, N. (2010). Injustice at intersecting scales: On 'social exclusion' and the 'global poor'. *European journal of social theory*, 13(3), 363-371. <https://doi.org/10.1177/1368431010371758>

González, P., y Güell, P. (2012). Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (54), 5-20. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685001>

Hevia de la Jara, F. (2011). La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. *Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil*. *Gestión y política pública*, 20(2), 331-379. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000200004&lng=es&tlng=es

Hill, H. y Hupe, P. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage Publications

Joignant, A., y Guell, P. (2009). *Organizando la heterogeneidad: Clasificaciones, taxonomías y convenciones sobre los chilenos y sus diferencias*. En *El arte de clasificar a los Chilenos* (p. 11-16) Ediciones Universidad Diego Portales. https://www.researchgate.net/publication/259033937_El_arte_de_clasificar_a_los_chilenos_Enfoques_sobre_los_modelos_de_estratificacion_en_Chile

Keefer, P. y Scartascini, C. (2022) *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Publicaciones Banco Interamericano del Desarrollo.

Leyton, C. (2023). Traducciones de los equipos locales en la implementación de programas sociales en Chile. *Rumbos TS*, 18(29), 165-187. <https://dx.doi.org/10.51188/rtrs.num29.747>

Leyton, C. (ed.) (2024). *Implementación de políticas sociales en Chile*, RIL Editores.

Luan Ramos, D. (2021). Discriminación interseccional, desarrollo del concepto, inclusión en la jurisprudencia del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, el concepto en la jurisprudencia nacional. *Estudios constitucionales*, 19(2), 38-70. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002021000200038>

Munda, G. (2008). *Social Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-73703-2>

Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Naciones Unidas. (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Naciones Unidas. (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Olavarría, M. G. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. [Documentos de trabajo] Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos %20 Basicos Politicas Publicas.pdf](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf)

Olavarría, M. G. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (67), 95-124. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550203004>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022). Toolkit on public policy evaluation. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9f6f1f4c-en>

Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Cermi. <https://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/32232/1/el-modelo-social-de-dis-capacidad.pdf>

Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich V, Pautassi L, Ed. La medición de derechos en las políticas sociales. Ediciones del Puerto.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). Informe sobre Desarrollo Humano 2018: Chile en transición, desarrollo humano para tiempos de incertidumbre. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). Desiguales: Orígenes, Cambios y Desafíos de la Brecha Social en Chile. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/desiguales-origenes-cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-chile/>

Quiñones, Paola (2014). La “Discriminación estructural” en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista IIDH, Vol. 60. pp. 205 – 215 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>

Red de trabajo para la reforma de la Ley 20.609 de Antidiscriminación (2020) Guía de Comunicación Inclusiva: Uso correcto del lenguaje y cómo hablar de diversidad.

Reininger, T., Duboy Luengo, M., Muñoz Arce, G., Villalobos, C., Vásquez, M., e Irarrazabal, F. (2025). Implementing Proximate Welfare Programs in Weak Institutional Contexts: Lessons From the Global South. *Social Policy & Administration*.

Rosa, F. R. (2013). Inclusión digital como política pública: Disputas en el campo de los Derechos Humanos. *Sur - Revista Internacional De Derechos Humanos*, 10(18)), 33-55. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32486-1.pdf>

Sorj, B., y Martuccelli, D. (2008). El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia. Centro Edelstein.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel España.

Tijoux, M. E. (2016). Racismo en Chile La piel como marca de la inmigración. Editorial Universitaria

Tilly, C. (2017). Durable Inequality. En *Collective Violence, Contentious Politics, and Social Change*. Routledge.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2015). *Analytic Framework for Inclusive Policy Design*.

Urrutia, V. G., Faúndez, O. A., y Contreras, C. V. (2017). Negociaciones en familia: género, trabajo y cuidado en Chile. *Revista Estudios Feministas*, 25, 661-682. <https://www.redalyc.org/pdf/381/38151031012.pdf>

Valverde Mosquera, F., (2008). Intervención Social con la Niñez: operacionalizando el enfoque de derechos. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, (3), 95-119. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311249720005>

Young, I. M. (2016). Justice and the Politics of Difference. En *Democracy: A Reader* (pp. 553-557). Columbia University Press.

Memorias de eventos académicos



3

Julio - Diciembre
Año 2025

Memoria del Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) – Edición Chile

Innovando la comunicación académica desde los territorios

8 al 10 de octubre de 2024
Valdivia, Región de los Ríos, Chile

Dra. María Tibusay Márquez^a

Lic. Pablo Flores-Oñat^b

^a Lic. en Trabajo Social (L.U.Z.), Magister Scientiarum en Gerencia Pública (L.U.Z.), Master en Dirección y Gestión Pública Local (UIM-Universidad Carlos III de Madrid), Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad del Zulia-Venezuela. Académica e Investigadora. Editora de la Revista Economía Gestión y Territorio.

Áreas disciplinares: Participación ciudadana, gestión pública y desarrollo local.

Email: maria.marquez@uach.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9929-5392>

^b Administrador de empresas de turismo. Licenciado en turismo, Universidad Austral de Chile, Valdivia.

Áreas disciplinares: Desarrollo turístico, planificación turística, gestión turística.

Email: pabloflores.onat@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1645-4917>

Cita Recomendada

Márquez, M. & Flores-Oñat, P. (2025). Memoria del Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) – Edición Chile. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2 (3), 88-96. <https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-05>

Resumen

El Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) se realizó entre los días 8 y 10 de octubre de 2024 en el Campus Isla Teja de la Universidad Austral de Chile. El encuentro reunió a representantes de revistas científicas y universitarias de América Latina y el Caribe, propiciando un espacio de reflexión y diálogo respecto a los desafíos contemporáneos de la edición académica, la profesionalización de equipos editoriales y la consolidación de redes regionales de cooperación. Realizado en formato híbrido, el congreso abordó temas como ciencia abierta, ética editorial, acceso al conocimiento, evaluación de manuscritos, uso de tecnologías emergentes —incluyendo inteligencia artificial— y sostenibilidad de modelos editoriales. Asimismo, se organizaron plenarias, paneles y presentaciones de publicaciones, junto con espacios para el intercambio profesional, la articulación institucional y la proyección de futuras colaboraciones. CIRU 2024 consolidó un espacio de referencia para fortalecer el ecosistema editorial universitario latinoamericano, reafirmando el compromiso con la transparencia, la cooperación y la innovación en la comunicación académica.

Palabras Clave

Revistas científicas, ciencia abierta, ética editorial, publicación universitaria, evaluación editorial.

Proceedings of the International Congress of University Journals (CIRU 2024) – Chile Edition

Innovating Academic
Communication from the Territories

October 8–10, 2024

Valdivia, Región de los Ríos, Chile

María Tibusay Márquez

Pablo Flores-Oñat

Abstract

The International Congress of University Journals (CIRU 2024) was held from October 8 to 10, 2024, at the Isla Teja Campus of the Universidad Austral de Chile. The event gathered representatives of scientific and university journals from Latin America and the Caribbean, fostering a space for dialogue and reflection on the contemporary challenges of academic publishing, professionalization of editorial teams, and the strengthening of regional cooperation networks. Conducted in a hybrid format, the congress addressed key topics such as open science, editorial ethics, access to knowledge, manuscript evaluation, emerging technologies—including artificial intelligence—and the sustainability of editorial models. The program included plenaries, thematic panels, presentations of journals and publications, and opportunities for academic exchange and institutional articulation. CIRU 2024 positioned itself as a significant platform for reinforcing the Latin American university publishing ecosystem, highlighting the importance of transparency, collaboration, and innovation in scholarly communication.

Recommended Cite

Márquez, M. & Flores-Oñat, P. (2025). *Memoria del Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) – Edición Chile*. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2 (3), 88-96.

<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-05>

Key Words

Scientific journals, open science, editorial ethics, university publishing, editorial evaluation.

I. Introducción

El Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) se realizó en el Auditorio N.º 3 del Edificio Nhmias de la Universidad Austral de Chile. El encuentro fue impulsado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y la Revista Economía, Gestión y Territorio, en conjunto con instituciones de Chile, Argentina, Colombia y Brasil, además del apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

El evento destacó por su carácter colaborativo, reuniendo a editores, investigadoras, investigadores, profesionales de bibliotecas y equipos técnicos. Asimismo, se contó con el respaldo de unidades institucionales como Biblioteca Central, proyectos de Ciencia Abierta y estudiantes de la Escuela de Administración Pública, quienes contribuyeron en las labores logísticas.

II. Desarrollo del congreso

La jornada inaugural del 9 de octubre comenzó con las palabras del Dr. Egon Montecinos, Decano de FACEA-UACH, quien relevó la importancia de reforzar la cooperación regional en materia editorial. Posteriormente, la Dra. María Tibisay Márquez, editora jefe de la Revista Economía, Gestión y Territorio, presentó el primer volumen de la publicación

Durante la mañana, diversas ponencias presenciales abordaron los desafíos de la publicación científica latinoamericana, la relación entre autoría y procesos editoriales, y la apropiación social del conocimiento. Destacaron las intervenciones de Juan Mansilla, Felipe Vargas, Claudio Pinto Nunes, Ígor Cigarroa y Lia Fialho, quienes profundizaron en calidad editorial, IA en edición, difusión científica y métodos de divulgación.

Paralelamente, se realizó una presentación colectiva de revistas universitarias de Brasil, Argentina y Colombia, fortaleciendo el intercambio entre equipos editoriales.

Plenaria I. Innovación Editorial

La primera plenaria, desarrollada la tarde del 9 de octubre, estuvo dedicada a Innovación Editorial, abordando los retos y oportunidades derivados de la transformación digital y de las nuevas dinámicas de producción científica.

La sesión inició con la ponencia de Luis Ernesto Paz (UNAM, México), quien presentó un análisis sobre la endogamia editorial, revisando sus manifestaciones, indicadores y las consecuencias que conlleva para la diversidad, legitimidad y proyección internacional de las revistas universitarias.

Durante su intervención, propuso orientaciones para promover prácticas editoriales más abiertas, transparentes y diversas.

Posteriormente, César Olmos y Daniela Leiva Mora (SeCiAT Córdoba – RIL, Argentina) abordaron la accesibilidad como eje estratégico para garantizar la inclusión en los sistemas de comunicación científica. Presentaron lineamientos técnicos y editoriales para avanzar hacia publicaciones universales, accesibles en contenido y plataformas.

La tercera ponencia, a cargo del equipo de la Universidad del Zulia (Venezuela), compuesto por Rosana Meleán Romero y Maribý Boscán Carroz, se centró en la

generación de productos científicos de impacto, analizando estrategias para mejorar la visibilidad, la circulación del conocimiento y la articulación entre investigación y divulgación.

Cerró la plenaria una infografía conceptual presentada por Verónica Fabiana Ávila y Jorgelina Casella (Universidad Provincial de Córdoba, Argentina), en la que se reflexionó sobre la convergencia de soportes digitales y sus implicancias para nuevas prácticas de edición universitaria.



Día de clausura - Comité Organizador CIRU 2024

Plenaria II. Acceso Abierto y Políticas de Publicación

La segunda plenaria —realizada también la tarde del 9 de octubre— profundizó en debates vinculados a la democratización del conocimiento, la visibilidad académica, y las transformaciones en los modelos de evaluación y publicación científica.

La sesión comenzó con la presentación de María Verónica Basile (Universidad Nacional de Córdoba), quien expuso sobre acceso abierto y visibilidad, tomando como referencia la experiencia de la Revista Estudios. Su intervención subrayó la importancia de políticas claras y estrategias de alcance regional

Le siguió la presentación de Rosemary Lapa, Carla Liane Nascimento y Cláudia Sisan de Santana (Universidade do Estado da Bahia, Brasil), quienes compartieron experiencias sobre divulgación científica y la gestión editorial

en revistas del ámbito educativo.

A continuación, Marcelo Nolasco Barreto (UESB, Brasil) presentó un análisis audiovisual sobre la sostenibilidad de los modelos de evaluación de manuscritos en ciencia abierta, destacando tensiones derivadas de la carga editorial y la transparencia.

La cuarta intervención estuvo a cargo de Wileidys Artigas (High Rate Consulting, EE.UU.), quien abordó el uso de inteligencia artificial en revisiones iniciales, reflexionando sobre criterios éticos, riesgos de automatización y la importancia de marcos de gobernanza para su uso responsable.

Finalmente, un equipo de la Universidad Austral de Chile presentó una propuesta para la creación de una revista transdisciplinaria de estudios de la mujer en la Facultad de Medicina, relevando la importancia de abrir nuevos espacios editoriales temáticos.



Banner oficial - CIRU 2024



Estudiantes de Administración Pública junto al Dr. Egon Montecinos,
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (periodo 2022-2025)

Plenaria III. Ética y Buenas Prácticas en la Publicación Académica

Desarrollada el 10 de octubre en jornada de la tarde, la tercera plenaria reunió ponencias centradas en la ética editorial, la integridad académica y la consolidación de culturas institucionales de publicación científica

Inició con la presentación de la Editorial de la Universidad Provincial de Córdoba, a través de Mariela Edelstein, Pía Reynoso, Ana Inés Leunda y Nicolás Ponsone, quienes expusieron sobre nuevas prácticas lectoras y los cambios que atraviesa la edición universitaria en entornos digitales, destacando la importancia de adaptar los formatos a contextos formativos diversos.

Luego, Gabriel Suárez Fossaceca (Universidad Nacional de Villa María, Argentina) presentó una ponencia titulada “Hacia una cultura institucional de las revistas científicas”, subrayando la necesidad de articular políticas, formación y procesos sistemáticos para asegurar calidad, continuidad y ética en la gestión editorial.

La sesión concluyó con la presentación de Ariel Ingas (SeCiAT – Córdoba, Argentina), quien compartió su experiencia en publicación científica, reflexionando sobre los desafíos que enfrentan los investigadores en el proceso editorial y la importancia de la transparencia y el acompañamiento institucional.

La plenaria cerró con un ciclo de preguntas y respuestas que permitió articular debates sobre responsabilidad

editorial, propiedad intelectual, procesos de evaluación y fortalecimiento de comunidades editoriales.

De manera paralela, se desarrollaron actividades complementarias como exposiciones de revistas, presentación de libros, y visitas guiadas a la Biblioteca Central de la Universidad Austral de Chile, espacios que favorecieron el encuentro entre equipos editoriales de las diferentes universidades fortaleciendo la difusión de prácticas de edición académica universitaria. De igual forma, hay que destacar la presencia de estudiantes de pregrado y postgrado, así como también al Comité Científico de congreso, donde se contó con la representación de universidades a nivel nacional como internacional.

III. Temas transversales y aprendizajes

El Congreso Internacional de Revistas Universitarias: Edición Chile (CIRU 2024), evidenció la convergencia de varios temas centrales para el fortalecimiento del ecosistema editorial latinoamericano. En primer lugar, la profesionalización de los equipos editoriales en la que, se destacó como una condición esencial para la sostenibilidad y calidad de las publicaciones científicas. La discusión sobre ciencia abierta puso de relieve la necesidad de democratizar el acceso al conocimiento, garantizando transpa-

rencia, inclusión y responsabilidad ética.

Otro de los ejes abordados fue la incorporación de tecnologías emergentes, especialmente la inteligencia artificial, como herramienta de apoyo en los procesos de edición, evaluación y difusión. Las reflexiones apuntaron a un uso responsable y contextualizado de estas herramientas, con énfasis en la ética, la propiedad intelectual y la integridad académica.

Finalmente, la cooperación interinstitucional y regional fue subrayada como un pilar estratégico. El intercambio de experiencias entre revistas de distintos países permitió identificar desafíos comunes y abrir espacios para la creación de redes de colaboración orientadas a la innovación, la visibilidad y el fortalecimiento de políticas editoriales inclusivas, finalmente el éxito de éste primer congreso y de su importante contribución.

IV. Conclusiones y balance general

El Congreso Internacional de Revistas Universitarias (CIRU 2024) consolidó su papel como un espacio de referencia para la reflexión crítica y el fortalecimiento de la edición científica universitaria en América Latina. El encuentro permitió compartir buenas prácticas, promover la cooperación entre instituciones y reflexionar sobre los desafíos de un contexto editorial en transforma-

ción, marcado por la ciencia abierta y la digitalización. El balance general del congreso destaca el compromiso de las revistas participantes con la transparencia, la ética y la innovación, reafirmando la necesidad de construir comunidades editoriales diversas, colaborativas y sostenibles, lo cual conllevó que la próxima sede a desarrollar el Congreso Internacional de Revistas Universitarias 2025, cuya sede fue la Universidad Estadual Do Ceará (Fortaleza-Brasil), contando como organizador.

Créditos y agradecimientos

Se otorgan los agradecimientos a las y los expositores, moderadores, asistentes y equipos técnicos que hicieron posible la realización del Congreso Internacional de Revistas Universitarias: Edición Chile 2024, así como a las instituciones colaboradoras de América Latina y el Caribe que participaron activamente en este encuentro.

Comité Organizador

- Dra. María Tibisay Márquez, Universidad Austral de Chile (Chile).
- Lic. Pablo Flores Oñat, Universidad Austral de Chile (Chile).
- Dr. Igor Iván Cigarroa Cuevas, Universidad Católica Silva Henríquez (Chile).

- Dr. Claudio Nunes Pinto, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Brasil).
- Mg. Elkin Ríos-Osorio, Universidad Católica de Oriente (Colombia).
- Mgter. Ariel Ingas, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Dra. Alicia Olmos, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Argentina).

Participación internacional

- Universidades como la Universidad Estadual Do Ceará (Brasil).
- Universidad Nacional de Villa María (IAPCS UNVM) (Argentina).
- Universidad del Pacífico (Perú).
- Universidad del Zulia (Venezuela).
- Universidad Autónoma de México (México).
- Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
- High Rate Consulting (EE. UU).
- Fondo Editorial de la Universidad Católica de Oriente (Colombia)
- Editorial Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).

Participación nacional

- Universidad Católica Silva Henríquez. (Santiago-Chile).
- Universidad de Tarapacá (Arica-Chile).

Patrocinantes

- Sistema de Bibliotecas de la Universidad Austral de Chile.
- Ciencia Abierta, Vicerrectoría de Investigación, Desarrollo y Creación Artística VIDCA (UACH- Chile).
- Escuela de Administración Pública (UACH-CHILE).
- Magister Gobierno, Gestión y Desarrollo Regional (UACH).
- Centro de Estudios Regionales. (UACH-CHILE).
- Hotel Melillanca. (Valdivia-Chile).

Comité Académico

- Mgter. Felipe Alonso Vargas Ríos, Universidad Católica Silva Henríquez (Chile).
- Mgter. Valeria Alejandra Muñoz Palma, Universidad Católica Silva Henríquez (Chile).

- Dr. José Ramón Urdaneta Machado, Universidad Austral de Chile (Chile).
- Dr. Jorge Enrique Cea Rodríguez, Universidad Austral de Chile (Chile).
- Dra. Vanesa Garbero, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Dra. Magalí Paz, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Mg. Carla Sleek, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Prof. Daniela Leiva Mora, Universidad Provincial de Córdoba, (Argentina).
- Lic. Luis Serna, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Lic. Rocío Larrechea Calderón, Universidad Provincial de Córdoba, (Argentina).
- Mg. Paola Roldán, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Mg. Carola Tejeda, Universidad Provincial de Córdoba (Argentina).
- Dra. Berta Leni Costa Cardoso, Universidade do Estado da Bahia (Brasil).
- Dra. Arlete Ramos dos Santos, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Brasil).

- Mg. Marcelo Nolasco Barreto, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Brasil).
- Mg. Julián Acosta, Universidad Católica de Oriente (Colombia).

Agradecimientos

- Dirección de comunicaciones (UACH-Chile).
- Relaciones Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (UACH- Chile).
- Operaciones técnicas Aula Magna de la Universidad Austral de Chile.

Próxima versión CIRU 2025

Sede organizadora del Congreso Internacional de Revistas Universitarias – Edición Brasil 2025.

Universidade Estadual do Ceará (UECE), en la ciudad de Fortaleza – Ceará, Brasil, los días 29, 30 y 31 de julio 2025.

(Resumen de la memoria del congreso será publicada en una próximo volumen de la Revista "Economía, Gestión y Territorio).



La Revista de Economía, Gestión y Territorio es una publicación editada por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Se presenta como un espacio dedicado a la difusión de investigaciones y conocimientos que contribuyen al desarrollo y comprensión de los desafíos económicos y territoriales de la actualidad.

Enfocada en las áreas de economía, administración, políticas públicas, ciencia de datos y geografía, nuestra revista abraza la diversidad de perspectivas para ofrecer un espacio de encuentro donde convergen diversas disciplinas, manteniendo altos estándares de calidad y promoviendo la innovación en la investigación.

Esta tercera edición del segundo volumen de la revista contribuye con la difusión científica, valorando los resultados de investigaciones a nivel nacional e internacional.