

SINOPSIS

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CHILE

2024



¿POR QUÉ NOS CUESTA CAMBIAR?

Conducir los
cambios para un
Desarrollo Humano
Sostenible

DESARROLLO HUMANO EN CHILE 2024

Inscripción N° 197500
ISBN: 978-956-6057-42-0

Edición de textos

Andrea Palet

Diseño y diagramación

Pilar Alcaíno y Alejandra Peralta (TILT Diseño)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura

www.undp.org

www.undp.org/es/chile

Santiago de Chile, agosto de 2024

Cita sugerida:

PNUD (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar?: conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible.* Santiago de Chile.

PRESENTACIÓN

A nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile me complace enormemente presentar el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar?: conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible*. Este Informe, el duodécimo, es en varios sentidos diferente de sus predecesores. Es el primero publicado en casi una década, y por lo tanto el primero tras el “estallido social” de 2019, los procesos constituyentes que le sucedieron y la pandemia del Covid-19, todos sucesos con profundas consecuencias para la sociedad chilena, y que han puesto a prueba la capacidad del país y de su modelo de desarrollo para realizar los cambios que anhela o para preservar aquello que valora.

El Informe 2024 que hoy entregamos al país es heredero de una manera de hacer investigación social y de una perspectiva común. Una que reconoce los éxitos de Chile, pero que con igual agudeza destaca los obstáculos que enfrenta para hacer de los procesos sociales en curso un motor para el Desarrollo Humano Sostenible. Hoy retomamos la labor, iniciada en 1996, de contribuir al debate público sobre los sentidos del desarrollo y los desafíos que enfrenta la sociedad chilena en ese camino, a través de nuestro producto insignia de conocimiento: los *Informes sobre Desarrollo Humano*.

El Informe surge, además, en un escenario global caracterizado por desafíos sin precedentes, que ningún país puede ignorar, como la triple crisis ambiental que configuran el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación; el peligroso estancamiento generado por un desarrollo desigual, la fuerte percepción de inseguridad y la creciente polarización política.

Al igual que en Informes anteriores, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2024* se ha planteado el desafío de explicar una situación paradójica. La sociedad chilena está cambiando intensamente y el país exhibe destacables logros en Desarrollo Humano, mientras que al mismo tiempo está experimentando profundas dificultades para implementar cambios que desea o que necesita. Dicho desafío se ha abordado con una sólida base empírica provista por una rigurosa investigación independiente, que no solo ha recolectado información primaria sino que también se ha nutrido de múltiples fuentes de información secundaria especializadas. Además, se ha beneficiado de extensas fuentes de datos y de la experiencia acumulada en casi treinta años de Informes, lo que ha permitido realizar comparaciones en el tiempo.

Este es un producto de conocimiento sobre Chile y para Chile. Como se ha planteado muchas veces a lo largo de estas tres décadas, los Informes son un patrimonio de la sociedad chilena y, más que responder preguntas, buscan generar debates y estimular conversaciones necesarias.

Deseo reconocer el gran esfuerzo invertido en la realización de este Informe y en la investigación que le da soporte para lograr un análisis robusto y relevante para el Chile actual. Quiero expresar mi profundo agradecimiento a todas las personas que participaron en esta investigación, compartiendo sus vidas y visiones sobre el país con nuestro equipo a cargo; a los miembros del Consejo Consultivo del Informe por enriquecer el proyecto con sus elaboradas visiones del país, y al equipo de profesionales del PNUD Chile por su compromiso, rigurosidad y la calidad de sus análisis.

El mensaje es de esperanza: a pesar del escenario complejo, la conducción de los cambios deseados es posible. Esto no implica que sea una tarea fácil. Para fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales es necesario aprovechar las oportunidades existentes en el país, pero también construir un conjunto de condiciones actualmente ausentes o insuficientes. En el PNUD tenemos la

convicción de que los Informes sobre Desarrollo Humano pueden contribuir a ello, al estimular un diálogo constructivo y plural sobre estas condiciones. La invitación está abierta a toda persona que quiera sumarse y enriquecer el debate sobre las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios favorables al Desarrollo Humano Sostenible.



Georgiana Braga-Orillard
Representante Residente del PNUD en Chile

Representante Residente del PNUD en Chile

Georgiana Braga-Orillard

Coordinadora del Informe

Maya Zilveti Vásquez

Equipo de investigación

Javier Bronfman Horovitz

Eduardo Candia Agusti

Pedro Güell Villanueva

Ana Hernández Vera

Matías Retamales Ramírez

Vicente Silva Palacios

Pasantes

Ariel Álvarez Martínez

Belén Cabezas Araya

Francisco Salazar Valdebenito

Consultoras y consultores

Octavio Avendaño

Sofía Donoso

Mario Fergnani

Mónica Gerber

Oswaldo Larrañaga

Macarena Orchard

Tomás Undurraga

Datavoz / Statcom

Joao Acharán, Paulina Valenzuela, Jorge Fábrega y Pablo Ganem

Dirección de Estudios Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (DESUC)

Cristián Ayala, Vicky Rojas, Macarena Marchant y Jonatan Salazar

FASESbi

Catalina Labbé y Alejandro Pinto

SINOPSIS

¿Por qué nos cuesta cambiar?

Desde la recuperación de la democracia, Chile ha experimentado intensos procesos de cambio. Muchos de ellos han mejorado las oportunidades y el bienestar de las personas, pero otros han hecho surgir desafíos, y sigue habiendo brechas por superar y deudas por saldar. En los últimos veinte años, a la par que la sociedad pide respuestas eficaces para enfrentar cambios demandados y necesarios, parecen reducirse las capacidades de los actores con poder de incidencia para acordarlos e impulsarlos por la vía institucional y democrática. Los fracasos reiterados de las iniciativas de cambio constitucional, los sucesivos intentos infructuosos de reformar el sistema de pensiones, o de resolver los problemas en el ámbito de la salud, dan cuenta de ello. Como consecuencia, las discusiones sobre las soluciones se prolongan de manera indefinida y no arriban a acuerdos ni se concretan en políticas.

¿Por qué nos cuesta cambiar? ¿Por qué se entrampan cambios largamente demandados por la ciudadanía y cuya necesidad avala el conocimiento experto? Responder tales preguntas es parte de los objetivos de este *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024*. Son interrogantes que remiten a un desafío clave para avanzar hacia un Desarrollo Humano Sostenible en el país: para aprovechar las oportunidades que Chile provee, se requiere con urgencia llevar a cabo los cambios pendientes y anticipar los desafíos. No se trata de una invitación al voluntarismo, pues cambiar de manera democrática y sostenible es una tarea compleja, sino de una invitación a dialogar sobre este desafío.

El foco de este Informe son los cambios sociales conducidos que son favorables al Desarrollo Humano Sostenible, es decir, aquellas transformaciones impulsadas por actores sociales a partir de objetivos de futuro compartidos, que son fruto de la agencia colectiva, que garantizan los logros civilizatorios de la humanidad como los derechos humanos y la democracia, y que no comprometen las capacidades y oportunidades de las generaciones futuras.

El Informe propone que la dificultad actual del país para llevar adelante las transformaciones requeridas se vincula con las insuficientes capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Define la conducción social de los cambios como un esfuerzo colectivo que no se reduce a la voluntad de los liderazgos políticos. Incluye una constelación compleja de relaciones y factores que interactúan mutuamente, aunque no siempre de manera coherente. En ese sentido, la conducción social de los cambios tiene una naturaleza relacional, pues su éxito o fracaso depende de la relación entre los actores sociales (elites, movimientos sociales y ciudadanía), los cuales a su vez están condicionados por las subjetividades (por ejemplo, las emociones que asocian las personas a los cambios recientes), los discursos públicos (por ejemplo, aquellos referidos a propuestas de cambio) y las instituciones (por ejemplo, el sistema electoral o las reglas de libre competencia).

El Informe propone el concepto de *capacidades sociales para la conducción de los cambios* para evaluar, desde

una perspectiva sociocultural, el grado habilitador o inhibidor de cambios sociales que posee tanto la relación entre elites, movimientos sociales y ciudadanía como los factores que la condicionan en un contexto sociopolítico dado.

A través de una investigación multimétodo¹ el Informe indagó en cada uno de estos elementos. Como resultado, atribuye las insuficientes capacidades de la sociedad chilena básicamente a dos factores. El primero es el

predominio de relaciones disfuncionales entre los actores de la conducción, es decir entre la ciudadanía, las elites y los movimientos sociales. Y el segundo, la preeminencia de lógicas inhibitoras de la conducción a nivel de las instituciones, los discursos públicos y las subjetividades. A continuación se describen ambos elementos y sus impactos en la conducción social de los cambios. Aun cuando varios de ellos son parte de tendencias globales y no exclusivas de Chile, aquí se analizan las expresiones que adoptan en la sociedad chilena.

Relación disfuncional entre los actores de la conducción social

Relación en torno a la deuda, la villanización y el castigo

Las dificultades de la sociedad chilena para cambiar tienen un correlato subjetivo. Hoy las personas consideran que, a pesar de los innumerables cambios que experimentan día a día, aquellos cambios profundos, prometidos y esperados en materia de derechos y protección social han sido insuficientes o bien no han ocurrido. Y algunos cambios han deteriorado al país, por ejemplo el incremento de delitos violentos. Desde esa perspectiva, perciben un país estancado o que va de mal en peor. En la Encuesta de Desarrollo Humano (EDH) 2023 la evaluación crítica de los cambios es contundente (Gráfico A): un 59% considera que en los últimos años el país ha empeorado. Casi un tercio cree que se ha mantenido igual. Y una proporción muy minoritaria considera que Chile ha mejorado. La evaluación negativa de los cambios recientes ha aumentado de manera importante en la última década (Gráfico B).

H: Yo pienso que Chile no ha cambiado tanto...

¿En qué lo notas?

H: ... seguimos igual que siempre. Sigue la educación igual, la salud igual. No hay un cambio. Yo no noto un cambio...

H: ... aquí los temas profundos no están ocurriendo en el país. Qué es lo que nos interesa, por lo menos a mí: educación, pensiones dignas para los viejos. Esos cambios desde hace mucho tiempo que yo no veo (...). Seguimos marcando el paso en cuanto a la educación, en la salud, en las pensiones (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

¹ En el marco de la elaboración de este Informe se realizaron una encuesta de opinión pública, una encuesta de elites, una serie de nueve grupos focales, un estudio sobre movimientos sociales, otro de discursos públicos acerca de cambios institucionales, además de monografías sobre cambios recientes, pensiones, salud y capacidad del sistema político para anticipar crisis y procesar demandas sociales.

Las personas atribuyen el estancamiento y deterioro que perciben a los liderazgos políticos y al gran empresariado. Consideran que estos actores han incumplido sostenidamente importantes promesas de cambio realizadas en el pasado, vinculadas al acceso a derechos y a protección social. Son, para la ciudadanía, los “villanos” del cambio. Se les acusa de manera transversal de priorizar sus intereses electorales y económicos en desmedro del bienestar de la población, de desconocer las verdaderas necesidades de las personas, de falta de voluntad para construir acuerdos que beneficien al país y de bloquear cualquier iniciativa de cambio que provenga de la coalición opuesta, sin considerar el bien común (Gráfico C).

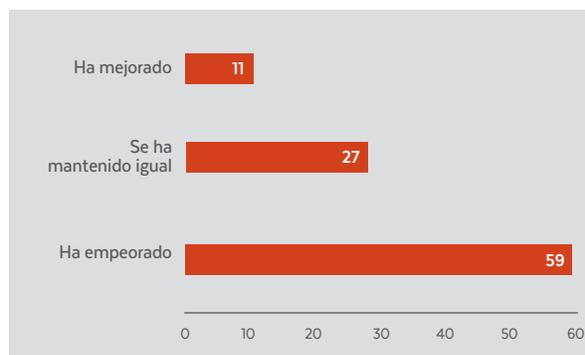
M: ... pueden presentar un súper buen proyecto que va a ser bacán para Chile. Pero si lo presenta un blanco, todos los negros dicen que [no]. Y si lo presenta un negro, todos los blancos dicen que no. Sin ni siquiera leerlo. Sin ni siquiera pensar (...) en el bien común... (GSE ABC1, 35-55 años, mixto).

La villanización de los liderazgos políticos y del gran empresariado por parte de la ciudadanía no es nueva. Fue una de las tesis planteadas por el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Los tiempos de la politización* para explicar la colectivización del malestar y el paso desde formas implorativas de descontento social hacia formas expresivas. Y fue también una de las tesis principales que formuló la academia para explicar el estallido social de 2019. Los datos recogidos para este Informe muestran que, lejos de desaparecer, esa villanización persiste en la sociedad chilena. Como se observa en la Tabla A, más de la mitad de las personas responsabiliza del estancamiento y del deterioro del país a los liderazgos políticos (67%).

Es importante precisar que la relación en torno a las deudas del cambio que establecen las personas con las elites no es lo mismo que la distancia entre elites y ciudadanía, tesis descrita por anteriores Informes sobre Desarrollo Humano (2004 y 2015) y por la academia, sino que alude a un tipo de relación que enfatiza la

GRÁFICO A

Pensando en Chile en los últimos 5 años, ¿usted diría que la situación del país ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (%)

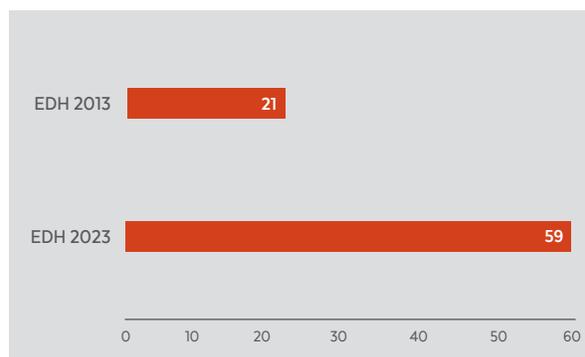


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

GRÁFICO B

Evaluación de los cambios recientes. Ha empeorado (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR. Las preguntas son equivalentes.

Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 2013 y 2023.

deuda persistente, que identifica culpables y que insta el castigo como modo de relación permanente. Este tipo de relación se ha ido fraguando a lo largo del tiempo y representa una radicalización de la desafección de las personas hacia quienes ejercen funciones de representación, frente a la creciente percepción de que las dificultades de las elites para dar respuesta oportuna y eficaz a las demandas ciudadanas no son resultado de errores o acciones fallidas, sino que obedecen a su falta de voluntad para abordarlas.

Este tipo de relación comienza a desarrollarse con las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011, cuando las demandas de cambio se amplían y dejan de referirse a cambios puntuales para aludir a cambios estructurales. La ampliación de la escala de las demandas sociales, sumada a la percepción de que quienes ostentan el poder no pretenden responder a ellas, parecen conformar el punto de inflexión en la relación que establece la ciudadanía con las elites. El paso de la villanización al castigo podría contribuir a explicar en parte el estallido de 2019 y algunos comportamientos electorales posteriores.

TABLA A
¿Cuál de los siguientes actores cree usted que está poniendo los mayores obstáculos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país? (%)

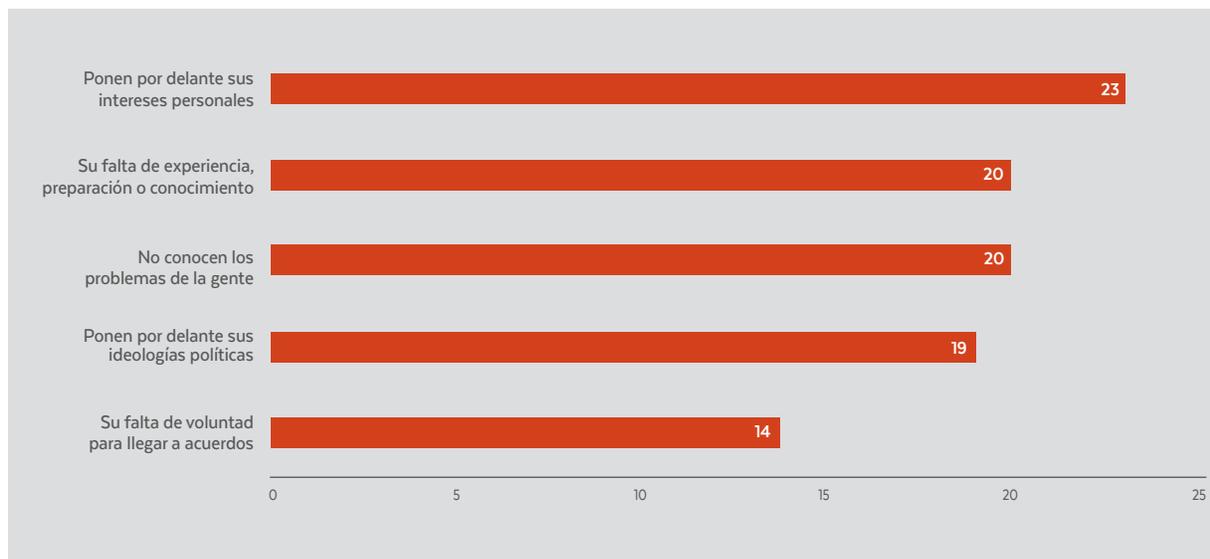
Liderazgos políticos de oposición	34
Liderazgos políticos de gobierno	33
Grandes empresarios	7

Nota: No se incluyeron los actores con menor preferencia (consultar cuestionario en Anexo 3) ni las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

GRÁFICO C

¿Cuál es la principal debilidad de los liderazgos políticos chilenos para conducir los cambios que el país pueda necesitar? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

La crítica recíproca elites-ciudadanía

La evaluación crítica de las elites que tiene la ciudadanía se replica al observar cómo las elites evalúan a la población general (Tabla B). Casi la mitad (49%) de las elites considera que la ciudadanía es individualista o que le falta interés por lo común. Un 15% opina que la ciudadanía cree que los problemas tienen fácil solución. También creen que la ciudadanía tiene múltiples

demandas de cambio (12%), que solo piensan en las necesidades del presente (11%) y que tienen una baja disposición a asumir costos (9%). En general no hay diferencias relevantes por tipo de elite, salvo dos excepciones: la elite social considera en mayor proporción que el individualismo es la principal debilidad de la ciudadanía (60%). Y la elite económica opina, en mayor medida que el resto de las elites, que la ciudadanía cree que los problemas son de fácil solución (25%).

TABLA B

¿Cuál es la principal debilidad que presenta la ciudadanía en Chile para conducir los cambios que el país pueda necesitar? (%)

	Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites
Individualismo o falta de interés por lo común	39	45	51	60	49
Creencia de que los problemas son de fácil solución	25	11	11	12	15
Multiplicidad de las demandas sociales	15	16	11	8	12
Solo piensan en las necesidades del presente	12	13	11	9	11
Baja disposición a asumir costos	7	11	12	6	9
Falta de paciencia	0	2	0	1	1
No saben lo que quieren	1	0	1	3	1

Nota: No se incluyeron las respuestas "Otra", "Ninguna" y NS-NR.

Fuente: Encuesta de Elites, PNUD 2023.

Acentuadas diferencias entre la elite económica y el resto de las elites

Entre las elites hay importantes diferencias. El Informe muestra que la elite económica es sistemáticamente más crítica, pesimista, punitiva y menos inclusiva que los otros tipos de elites. Así, quienes representan el poder económico perciben un mayor deterioro que el resto de las elites, desean en mayor medida que las cosas en el país vuelvan a ser como antes,

manifiestan más preocupación frente a la situación actual y perciben mayores niveles de conflictividad. Los datos revelan además divergencias clave en los cambios deseados y en los sueños para el país en el futuro. La elite económica prioriza cambios en la seguridad en los barrios por sobre la desigualdad de ingresos. Y sus sueños son un país con más crecimiento económico y un país con más orden y seguridad. Es además la única que no incluye la protección del medioambiente en sus sueños para el país (Tabla C).

TABLA C

¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor su sueño para el país en el futuro? (%)

Sueño con un país...	Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites	Ciudadanía
Con más derechos sociales	12	51	47	45	39	24
Más seguro y ordenado	36	16	21	17	23	35
Con más crecimiento económico	37	7	9	8	15	16
Más tolerante con la diversidad	12	15	9	16	13	8
En el que se proteja el medioambiente	0	5	8	6	5	4
Donde se respeten los valores tradicionales	0	0	1	4	1	11

Nota: No se incluyeron las respuestas "Otro", "Ninguna" y NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023 y Encuesta de Elites, PNUD 2023.

Efectos ambivalentes de los movimientos sociales

Los movimientos sociales han tenido efectos tanto positivos como negativos sobre las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Por una parte, son capaces de desplegar estrategias que les permiten incidir en la opinión pública y presionar al sistema político para que incorpore demandas nuevas y otras insuficientemente reconocidas. Sin hacerse extensivo al resto de los movimientos sociales, el estudio de caso del movimiento feminista en Chile que incluye

este Informe ilustra varias de estas estrategias. Sin embargo, al vincularse con la institucionalidad política los movimientos sociales pueden desplegar también lógicas que obstaculizan la negociación, la agregación de demandas, la construcción de alianzas y acuerdos, el ejercicio de la representación y el establecimiento de vínculos estratégicos con los actores sociales y políticos. El maximalismo, el identitarismo, la fragmentación y el antipartidismo constituyen ejemplos de este tipo de lógicas; algunas de ellas estuvieron presentes en los procesos constituyentes recientes y en parte explican el amplio rechazo ciudadano a ambas propuestas.

Lógicas inhibitoras de la conducción

El Informe muestra varias dinámicas subjetivas inhibitoras de las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Algunas constituyen reacciones adaptativas al tipo de relación entre agentes del cambio, otras obedecen a tendencias socioculturales estructurales.

Individuación asocial

En el plano de la subjetividad, una de estas dinámicas inhibitoras es la individuación asocial: un tipo de autoafirmación defensiva frente a la ausencia de soportes sociales percibidos sobre los cuales construir las biografías, que exacerba las capacidades individuales e invisibiliza el rol de la sociedad en el logro de los proyectos de vida de cada cual. El Informe muestra que esta forma de individuación se vincula con la disociación normativa entre el futuro personal y el futuro colectivo que establece la mayoría de la población. La siguiente cita la ilustra.

M: Es que el país puede que esté mal. Pero yo, como Ana, no lo voy a permitir. No voy a dejar que el país pisotee mis sueños, mis proyectos...

M: Yo igual. Yo encuentro que la pobreza se la busca uno (...). Yo soy así. Soy luchona. Yo no voy a esperar a que mi hijo le falte algo, que el gobierno me dé un bono para dárselo a mi hijo. Yo, si puedo pintar una piedra, yo la pinto y la vendo...

M: Es verdad lo que dicen las chicas. Claro que van a llegar muy lejos. Porque está en uno. Independientemente de cómo esté el país, de las potencias mundiales. (...) Y de todo lo que esté pasando y lo que vaya a pasar

y lo que vaya a suceder. Pero dentro de todo, la convicción interna de cada persona. Es lo que a uno la lleva hacia adelante (GSE D, 35-55 años, mujeres).

Doble impotencia a nivel de las subjetividades

Otra de las dinámicas que limita las capacidades sociales para conducir cambios es la escasa agencia colectiva que perciben las personas. El Informe muestra que la mayoría no se ve a sí misma como agente de cambio colectivo: seis de cada diez personas consideran que la gente como uno puede hacer poco o nada para cambiar la situación del país. Esta percepción ha aumentado de manera importante en las últimas dos décadas, pasando del 45% al 63%. La capacidad autopercebida para dar forma a la propia vida, en cambio, si bien ha disminuido en este período se mantiene alta (Tabla D).

Se suma el predominio de la desconfianza hacia quienes ejercen funciones de representación. Las personas consideran que los liderazgos políticos ponen por delante sus intereses personales y que no les interesa la opinión de la ciudadanía. Según la EDH 2023, la mayoría de la población está en desacuerdo o muy en

TABLA D
Percepción de agencia: capacidad de las personas para cambiar... Poco/Nada (%)

	EDH 1999	EDH 2023
Su situación personal	14	25
La situación del país	45	63

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR. Las preguntas son equivalentes.
Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 1999 y 2023.

desacuerdo con la idea de que las personas no tienen nada que decir sobre el rumbo que debiera tomar el país (58%). Sin embargo, una proporción casi idéntica considera que a los liderazgos políticos no les importa mucho lo que piensa la ciudadanía (59%). En este escenario marcado por la crisis de representación y la desconfianza, el 57% de las personas indica que en Chile no tenemos liderazgos para conducir los cambios que el país requiere. Las conversaciones grupales revelan además importantes cuestionamientos a las vías de acción disponibles para incidir en el rumbo del país, dentro de los marcos democráticos: las personas consideran que el voto carece de valor práctico, pues los representantes, una vez electos, actúan en función de sus beneficios. También dudan de la efectividad de la protesta callejera, pues opinan que los logros alcanzados por esta vía son en general efímeros y porque la violencia que suele acompañar a estas formas de acción colectiva conlleva altos costos para la propia ciudadanía. Lo anterior se traduce en una doble impotencia a nivel de las subjetividades: las

personas no creen tener capacidades para cambiar el país, y tampoco confían en las capacidades de quienes ejercen funciones de representación.

Deterioro del tejido social y baja disposición a participar en organizaciones

Otra de las dinámicas inhibitoras es el deterioro del tejido social y la escasa disposición de la ciudadanía a participar en acciones colectivas organizadas. Actualmente, la confianza interpersonal en Chile alcanza un 15% y la participación en organizaciones un 22%. En ambos casos se trata de mínimos históricos (Gráfico D). La reticencia a la asociatividad se constata además en la poca disposición de la ciudadanía a asumir los costos de ella. La gran mayoría de las personas (68%) declara estar poco o nada dispuesta a involucrarse en actividades que impliquen organizarse para lograr un objetivo común, si eso implica sacrificar una parte de su tiempo libre.

GRÁFICO D
Confianza interpersonal y participación en organizaciones en el tiempo (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 1999, 2001, 2008, 2011 y 2023, y Encuesta Desigualdades Económicas y Sociales, PNUD 2016.

Lógicas obstruccionistas en espacios institucionales

Si bien el sistema político ha tenido una considerable capacidad para dar respuesta a demandas y crisis sociales, en relación con varios de los cambios demandados por la sociedad chilena, y sobre cuya necesidad de cambiar existe consenso experto, en los espacios institucionales han predominado lógicas obstruccionistas. El análisis indica que, en la política nacional de los últimos años, el ímpetu reformista que hasta mediados de la década de 2010 se apoyaba en la “democracia de los acuerdos”, esa capacidad de construir acuerdos políticos transversales, aun con múltiples limitaciones, como el empate favorecido por el sistema electoral binominal, el temor heredado a la ingobernabilidad y la desconfianza ante la injerencia del Estado en la sociedad, entre otras, ha sido reemplazado por un espíritu obstruccionista y de revancha política.

El Informe muestra que estas lógicas han sido extendidas y transversales, es decir, constituyen prácticas comunes a los distintos conglomerados políticos. Un caso que muestra contundentemente esta tendencia son los fallidos intentos de reforma previsional en los últimos tres gobiernos. Otro ejemplo de obstruccionismo se vio en los distintos procesos de elaboración de un nuevo texto constitucional. El resultado de estas lógicas, como es evidente, es la dilación de las soluciones y la acumulación de deudas del cambio. Lo que no implica, por cierto, que otros factores vinculados a la gestión, la modernización y la eficiencia institucional no incidan también.

La polarización del debate público

Los discursos públicos en torno a cambios institucionales que generan controversias se caracterizan por la

presencia de oposiciones dicotómicas. Estas oposiciones funcionan en el debate público como verdaderas trincheras, desde las cuales los actores caracterizan negativamente a quienes sostienen posiciones diferentes, negándoles toda racionalidad. Una de las oposiciones más relevantes en el debate público es la de Estado versus mercado, y sus correlativos solidaridad-competencia, colectivo-individuo, política-economía, ideología-evidencia científica.

Esta oposición es omnipresente: se expresa, de manera directa o indirecta, en la totalidad de los discursos analizados, aunque adopta expresiones disímiles. En algunos, el Estado constituye una amenaza para la libertad de las personas y el mercado representa el mecanismo idóneo para coordinarlas. En otros, el Estado promueve la esencia de lo social, los vínculos y derechos colectivos, mientras que el mercado crea desigualdades y discriminación entre las personas. Aun cuando es omnipresente, la oposición Estado-mercado tiene una presencia asimétrica en las columnas y editoriales de los medios analizados para este Informe. Lo que prima son los discursos que exaltan la capacidad del mercado y cuestionan la del Estado. Los discursos relativos a las iniciativas de cambio institucional analizadas muestran claramente esta primacía.

El Estado someterá a miles de sostenedores particulares con subvención pública, principal sostén de la educación escolar, a que se les diga qué deben enseñar, dónde pueden fundar colegios, cómo deben elegir a sus estudiantes y cómo deben financiar sus gastos. Se regresa a la lógica sesentera de un Estado Docente que, a modo de paternal abrigo, no vacila en poner en apremio la libertad de enseñar y de emprender... (*El Mercurio*, 16 de octubre, 2017).

Consecuencias para la conducción del cambio

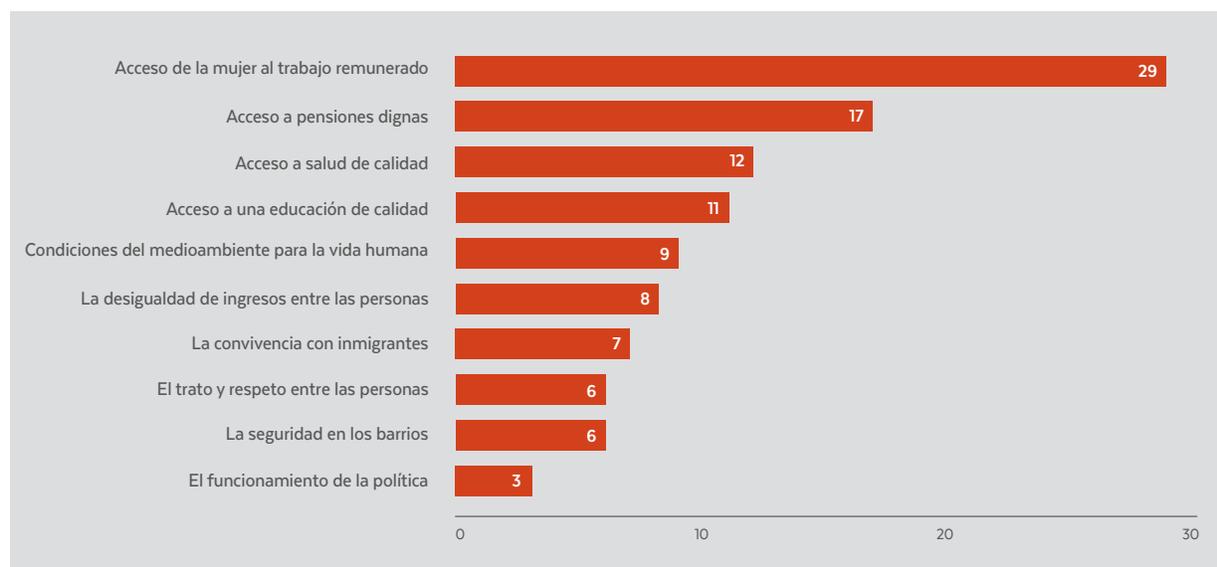
El predominio de lógicas inhibidoras en las subjetividades, los discursos públicos y en los espacios institucionales, así como el carácter disfuncional de las relaciones entre los actores, se refuerzan mutuamente. Esto tiene impactos profundos en las capacidades sociales para la conducción de los cambios, los que se describen a continuación.

Las deudas del pasado condicionan el presente y el futuro

Una de estas consecuencias se vincula con el tipo de temporalidad que predomina en la evaluación de los cambios de la sociedad chilena, y en la valoración de sus riesgos y de sus oportunidades. Respecto del rol del pasado en la relación de la ciudadanía con las elites, las antiguas promesas de cambio incumplidas –las

deudas del cambio– subordinan al presente y anulan el futuro. En las conversaciones grupales, el presente es una oportunidad para actualizar la deuda persistente, y el futuro aparece despojado de sentido y de imaginación. A consecuencia de ello, y en una suerte de revancha o castigo, las personas tienen dificultades para reconocer avances sociales producto de ciertas políticas públicas, o de identificar impactos positivos en los cambios recientes. Los grupos focales realizados para este Informe lo muestran claramente: los cambios positivos asociados a políticas sociales estuvieron en general ausentes en las conversaciones. Y en los casos en que explícitamente se mencionó alguno, la dinámica conversacional cuestionó su efectividad o directamente lo ignoró. Los datos de la EDH 2023 confirman esta dificultad: en la gran mayoría los ámbitos consultados, la proporción de personas que identifica cambios positivos o avances es minoritaria (Gráfico E).

GRÁFICO E
Evaluación de los cambios recientes por ámbito. Ha mejorado (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Mayor pesimismo sobre el futuro colectivo

En cuanto al futuro colectivo, cunde en general el pesimismo. El Informe muestra que en diez años disminuyeron de manera importante las expectativas positivas sobre la situación del país, se triplicaron las negativas (Tabla E), y la preocupación por el futuro colectivo aumentó a más del doble. El futuro personal, si bien es menos pesimista, tampoco es auspicioso: en diez años se duplicó la proporción de personas que ve su futuro con preocupación.

El tipo de temporalidad predominante se asocia con dos elementos clave para las capacidades de conducción de los cambios: los niveles de agencia autopercibida y la evaluación que realizan las personas sobre los liderazgos políticos. El Informe muestra que las personas que creen que Chile estará peor en el futuro tienden más a percibirse a sí mismas con poca o nada capacidad de agencia para incidir en el rumbo del país. Asimismo, mientras menor es la eficacia que se atribuye a los liderazgos políticos, más se tiende a creer que el país estará peor en el futuro. En este sentido, el Informe sostiene que la actual crisis de representación política es también una crisis de confianza en el futuro.

Incremento de emociones negativas implosivas

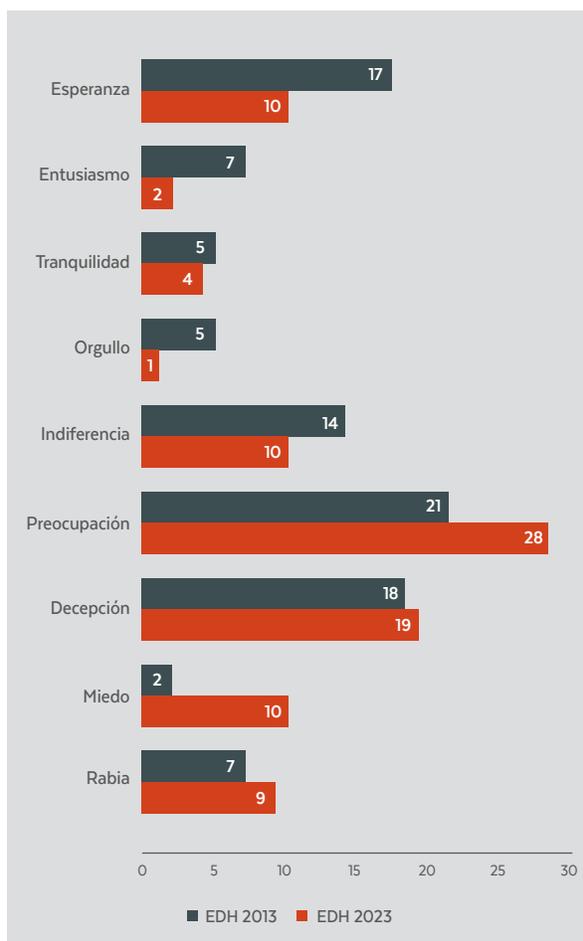
Otra consecuencia es el incremento de emociones negativas implosivas –que conducen al retraimiento individual– como la preocupación y el miedo. El Informe muestra que, frente a la situación actual del país, predominan las emociones negativas en las personas (Gráfico F). El mismo tipo de emociones destacaba también hace una década (48%), pero hoy la proporción alcanza un 66%. Además, en este período algunas han cambiado de intensidad: se incrementó la preocupación, de un 21% a un 28%; aumentó cinco veces el miedo, desde un 2% a un 10%, y disminuyó la esperanza, de un 17% a un 10%. Al comparar con las emociones registradas durante el estallido social de

TABLA E
Expectativa de la situación futura del país... (%)

	EDH 2013	EDH 2023
Mejorará	43	27
Seguirá igual	41	34
Empeorará	10	29

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR. Las preguntas son equivalentes.
Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 2013 y 2023.

GRÁFICO F
Emociones sobre la situación actual del país (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas “Ninguna” y NS-NR.
Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 2013 y 2023.

2019, se aprecia además el tránsito desde emociones con potencial movilizador, como la esperanza, hacia emociones de carácter implosivo como la decepción y la preocupación. Es posible que este giro en las emociones frente a la situación nacional se vincule con las dificultades que mostró el sistema político para interpretar y conducir las demandas del estallido, evidenciadas en el fracaso de los proyectos constitucionales o en la persistente dilación de reformas sociales que son fundamentales para la ciudadanía.

Pero no todo ha cambiado: se mantiene la rabia y también las demandas expresadas en el estallido de 2019. El Informe revela que, entre las personas que estaban a favor de estas demandas, el 83% lo sigue estando. También persiste la desconfianza hacia quienes ejercen funciones de representación y hacia las instituciones políticas. Permanece también la percepción de que la sociedad no respeta plenamente la dignidad y los derechos de las personas, con valores de 56% el 2013 y 53% en 2023.

Y sobre todo persiste uno de los elementos clave para explicar las multitudinarias manifestaciones sociales de 2019: la villanización, esa combinación entre la desnaturalización de las frustraciones individuales y la atribución de esas frustraciones a voluntades e intereses de actores concretos. Esta atribución no es fija sino móvil: en diferentes momentos y según el acceso a posiciones de poder, la ciudadanía puede apuntar a diferentes grupos sociales o personas como culpables de las frustraciones que les afectan, y en consecuencia castigarles a través del voto, la condena social u otras prácticas. Esta lógica de villanización y castigo estuvo presente en la elección de convencionales constituyentes del proceso de 2021-2022.

Una disposición a asumir costos que no está a la altura de los deseos de cambio

También la baja disposición a asumir los costos de los cambios deseados es una consecuencia de las dinámi-

cas subjetivas que caracterizan a la sociedad chilena. La individuación asocial ha producido un tipo de subjetividad que normativamente exagera sus propias capacidades para concretar sus proyectos de vida, e invisibiliza el papel del Estado y de la sociedad en ello. Esto se vincula con la baja disposición a asumir costos en pro de objetivos comunes. El Informe muestra que las personas son más proclives a asumir costos cuando consideran que estos se traducirán en beneficios concretos en sus vidas cotidianas, o cuando los problemas les afectan directamente. Pero la disposición a asumir costos se diluye a medida que se asocian a problemas menos directos o apuntan a beneficios para otros grupos sociales.

Así, la mitad de la población manifiesta disposición a destinar parte de su cotización previsional a un componente solidario para mejorar las pensiones de las personas más vulnerables, y poco más de un tercio está dispuesta a pagar más impuestos si eso reduce la desigualdad de ingresos. Además, el Informe muestra que las aspiraciones de cambio están nula o débilmente relacionadas con la disposición a asumir costos en pro de las transformaciones deseadas (Tabla F). Por ejemplo, quienes desean que se reduzca la desigualdad de ingresos no se muestran más favorables a pagar más impuestos que quienes no tienen esa preferencia. Y la disposición a pagar más impuestos para mejorar servicios básicos para todos es prácticamente la misma que la que manifiestan quienes no tienen esa prioridad.

No obstante, esta autoafirmación de las propias capacidades e invisibilización de la sociedad es ambigua, como se verá más adelante, pues coexiste con una fuerte demanda de proyectos de futuro colectivo, de expectativas de acuerdos entre los liderazgos políticos y de la presencia del Estado en ámbitos fundamentales de la vida social. Desde esta perspectiva, lo que anteriores Informes sobre Desarrollo Humano denominaron individuación asocial no es puro retraimiento.

TABLA F

Disposición a asumir costos según deseos de cambio. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)

	Desigualdad de ingresos	
	Sí	No
Aceptar pagar más impuestos, si eso reduce la desigualdad de ingresos	37	37
	Acceso a pensiones dignas	
	Sí	No
Aportar con su cotización individual previsional a un fondo común, si esto mejora las pensiones de vejez de las personas más vulnerables	50	48
	Acceso a salud de calidad	
	Sí	No
Pagar más impuestos (o comenzar a pagar si aún no lo hace) para mejorar servicios básicos y con eso obtener beneficios para todos	38	40
	Fomentar una inmigración planificada	
	Sí	No
Aceptar una sobrecarga en los servicios sociales para atender las necesidades de los inmigrantes	33	15
	Deseo de cambio hacia algo distinto	
	Sí	No
Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	44	46

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

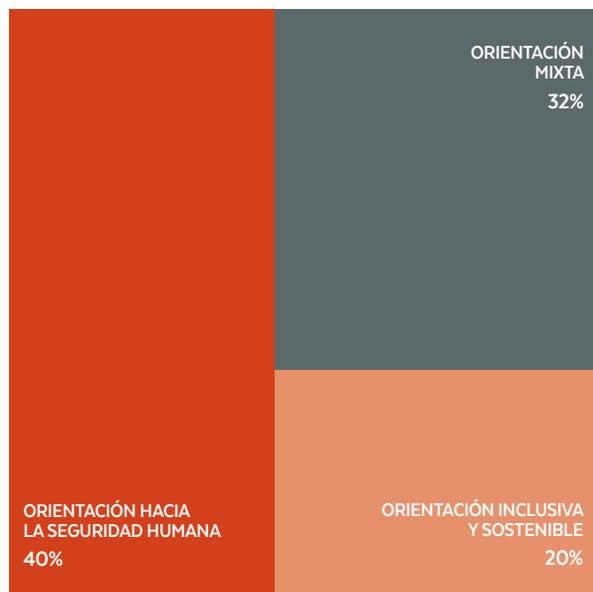
Las dinámicas de las elites dificultan la representación y la construcción de acuerdos

El tipo de relación que predomina entre las elites respecto de los cambios demandados más controvertidos limita las capacidades de diálogo. Se observa una dinámica centrada en la compensación de bloqueos y agravios experimentados en el pasado, lo que impide acordar visiones comunes acerca del futuro colectivo. Además, las acentuadas diferencias entre la elite económica y el resto de las elites en aspectos como los sueños de país, los cambios deseados y los costos

que están dispuestas a aceptar en pro de los cambios pueden dificultar la construcción de acuerdos sobre objetivos de futuro, y por esa vía inhibir las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales.

La calidad del debate público también es relevante en esta materia. Como muestra el Informe, el debate sobre cambios institucionales se estructura en torno a clivajes ideológicos que reflejan los temores y prejuicios de los actores, más que las bondades o debilidades objetivas de las propuestas de transformación. Desde esta perspectiva, más que un espacio de diálogo y

FIGURA A
Tipología de orientación de los cambios deseados



Nota: No se incluye al grupo sin clasificar que representa el 9% de la muestra.
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

de intercambios fructíferos, en los últimos años el debate público ha sido un espacio de descalificación que promueve la incomunicación entre los actores y obstaculiza la construcción de acuerdos. Dos disposiciones clave para la conducción social de los cambios se ven afectadas por ello: la disposición a la autocrítica y el aprendizaje mutuo.

Lo anterior limita las capacidades de representación, pues la estructuración del debate público en torno a las dicotomías antes descritas (Estado-mercado y sus correlativas) no tiene sentido para la ciudadanía. El Informe revela que sus sueños para el país y sus aspiraciones de cambio son bastante más pragmáticas, diversas y concretas, por lo que no encajan en las categorías dicotómicas mencionadas. En esa mixtura se incluyen aspiraciones de seguridad y orden, seguidas de derechos sociales y crecimiento económico. También las respuestas de la ciudadanía a dilemas clave de la vida social revelan los matices y mixturas de las

preferencias ciudadanas. Mediante un análisis multivariado de clasificación el Informe identificó tres grupos de personas que comparten un patrón de soluciones frente a temas como el control de la delincuencia, la distribución de ingresos, la distribución de roles de género o la priorización del desarrollo económico por sobre el cuidado del medioambiente (Figura A). Los resultados revelan dos consensos importantes: la amplia adhesión a la igualdad de género y la preferencia por una respuesta punitiva frente a la delincuencia. En el resto de los temas indagados, la población se encuentra prácticamente dividida en dos. Esta mixtura no es consistente con agendas políticas unidimensionales, que promueven modelos puros de sociedad, sea centrados en la seguridad humana o en la inclusión social.

Las lógicas obstruccionistas reducen la eficacia institucional y alimentan la desconfianza

En cuanto a las instituciones, el predominio de lógicas obstruccionistas y revanchistas reduce la eficacia institucional y en consecuencia puede alimentar la desconfianza en las instituciones y la evaluación crítica de su desempeño, además de disminuir la disposición a acatar las normas y regulaciones que aquellas establecen.

Estas lógicas pueden promover la práctica del veto, un obstáculo clave para la conducción social de los cambios. En tal escenario, más que buscar acuerdos orientados al futuro, los actores buscan asegurar sus posiciones y limitar el avance del “adversario”. Con ese fin usan todas las herramientas institucionales disponibles, aun si en el camino desvirtúan los fines propios de esas instituciones. Como se observa en el análisis del largo proceso de reforma previsional, hoy la práctica del veto está extendida y se apoya en el uso estratégico de los espacios institucionales, tanto jurídicos como políticos y administrativos. El resultado es que nada cambia, sea porque no conviene el contenido del cambio, o porque quien lo propone, aun si propone algo conveniente, se percibe como una

amenaza. El veto acentúa la tendencia a la autorreferencia de las instituciones respecto de las demandas y necesidades ciudadanas. Con ello se debilita su capacidad para reconocer y enfrentar tanto las demandas

de sus contrapartes como sus propias capacidades para hacer adaptaciones y reformas internas. A su vez, ello profundiza la distancia con la ciudadanía que ha caracterizado al entramado institucional chileno.

Oportunidades por aprovechar

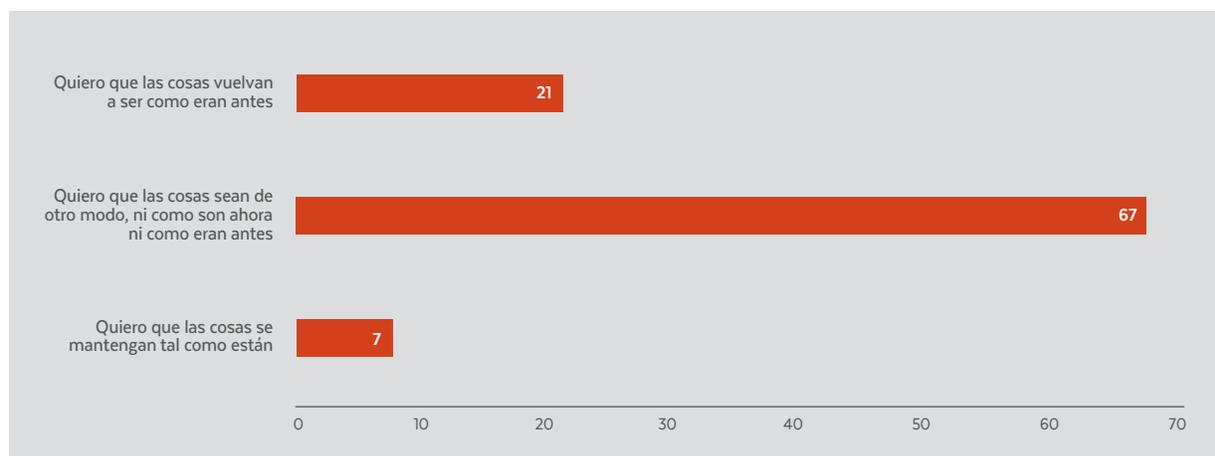
¿Podemos fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible? El Informe muestra varias oportunidades que pueden y deben aprovecharse como punto de partida para fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. A continuación se describen brevemente.

Persiste el deseo de cambios profundos, pese a las decepciones

A nivel de las subjetividades, y pese a la evaluación negativa de los cambios recientes, la gran mayoría de las personas desea cambios (88%), y especialmente que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes (67%). Además, prefiere que los cambios

GRÁFICO G

¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted quiere que ocurra en el país? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

sean profundos (75%). Esto puede ser un aliciente para buscar, proponer e impulsar alternativas de cambio. Este anhelo de transformaciones puede considerarse una piedra angular o la condición mínima para fortalecer la capacidad para conducir los cambios (Gráfico G).

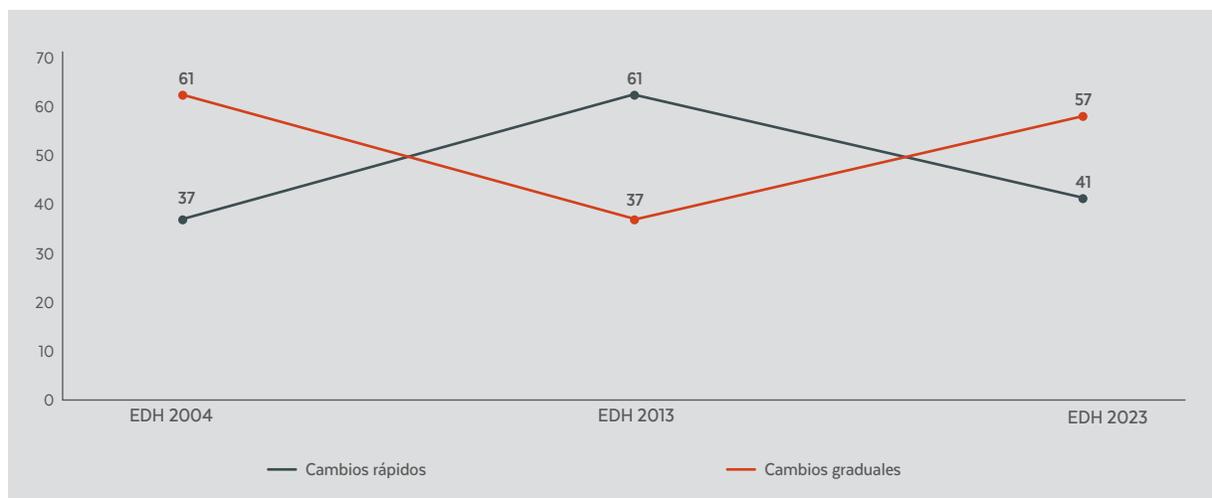
Preferencia por la gradualidad

La ciudadanía demuestra ciertos aprendizajes en relación con procesos de cambio recientes. Uno de estos aprendizajes es el valor de la gradualidad y la capacidad de espera. Hace diez años, según la EDH 2013, un 61% de la ciudadanía se inclinaba por cambios rápidos, mientras que en 2023 un 57% prefiere que las cosas en el país cambien gradualmente (Gráfico H). Y un 70% está bastante o muy dispuesta a apoyar un liderazgo cuyas promesas tarden en hacerse realidad, si es capaz de ir en la dirección correcta. Asimismo, al menos dos tercios de las personas reconocen que la resolución de problemas típicos de la vida social es una tarea de gran dificultad. Esta posición puede reflejar un estado de resignación ante las deudas del cambio, pero también

un aprendizaje derivado de experiencias de cambio frustrantes de los últimos años. En suma, los datos sugieren una ciudadanía más paciente y realista que antes.

En efecto, al examinar cómo se posicionan las personas ante los cambios —mediante un análisis estadístico de clases latentes, en base a las variables de deseo de cambio, profundidad y velocidad preferidas para cambiar, expectativa de cambios en el país y dificultad percibida para la realización de cambios en la dirección deseada—, el Informe identifica cuatro grupos: conformes, nostálgicos, impacientes y gradualistas (Figura B). Las personas conformes, el 7% de la población, no desean cambios; el grupo nostálgico quiere que las cosas vuelvan a ser como eran antes, y también corresponde a un 7%; el grupo de impacientes que corresponde a un 28% de la población, desea que las cosas sean distintas del presente y del pasado, y prefiere cambios profundos y rápidos; por último, el grupo más grande (44%), el de gradualistas, es el de las personas que quieren que las cosas sean distintas respecto del pasado y del presente, y también anhelan cambios profundos, pero graduales. En resumen, en el nivel subjetivo actualmente

GRÁFICO H
Preferencias sobre la velocidad del cambio (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR. Las preguntas son equivalentes.

Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 2004, 2013 y 2023.

predomina un anhelo de cambios profundos pero graduales. Sin embargo, una porción significativa de la población –casi un tercio– se caracteriza por estar a favor de cambios profundos y rápidos.

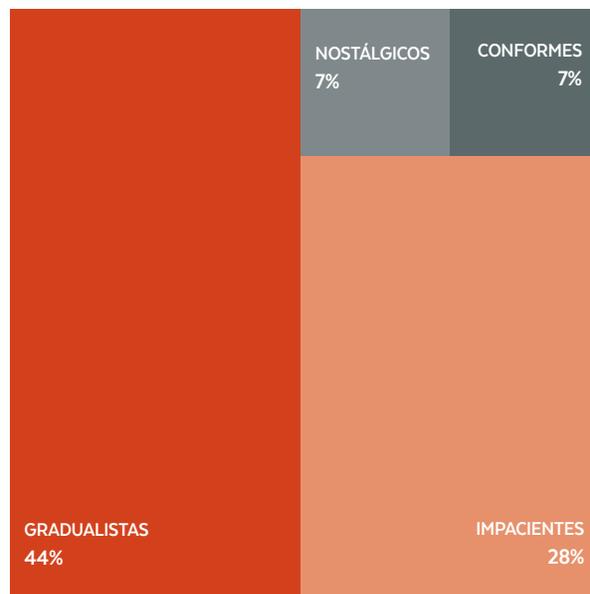
Alta adhesión a la democracia y sus mecanismos

Otra oportunidad es que la ciudadanía conserva una importante adhesión a la democracia y sus mecanismos, lo que brinda un marco de acción legítimo para la conducción de los cambios. Según la EDH 2023, la mayoría de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (58%), y en una escala de 1 a 10, las personas se posicionan en el polo de que es muy importante para ellas vivir en una sociedad democrática, con un promedio de 7,3. Además, el 75% de la ciudadanía declara estar bastante o muy dispuesta a ir a votar todas las veces que sea necesario, si eso fortalece la democracia, y reportan una alta valoración abstracta del voto (76%). A esto se suma la disposición a esperar por los cambios dentro de los marcos democráticos: un 73% prefiere que, al tomar decisiones, los liderazgos les consulten a todas las personas afectadas, aunque las decisiones y soluciones tarden más.

Valoración abstracta de liderazgos políticos y revalorización de proyectos comunes

Vinculado a lo anterior, la ciudadanía tiene una disposición favorable a la representación. Pese a una preponderante evaluación negativa del desempeño de los liderazgos políticos en la EDH 2023, la ciudadanía exhibe una alta valoración abstracta de la función de estos actores: a excepción de la gestión del cambio climático, en el resto de los temas indagados las personas consideran que quienes deben tomar las decisiones más importantes son los liderazgos políticos democráticamente electos. Además, el In-

FIGURA B
Cómo se posicionan las personas frente a los cambios en Chile



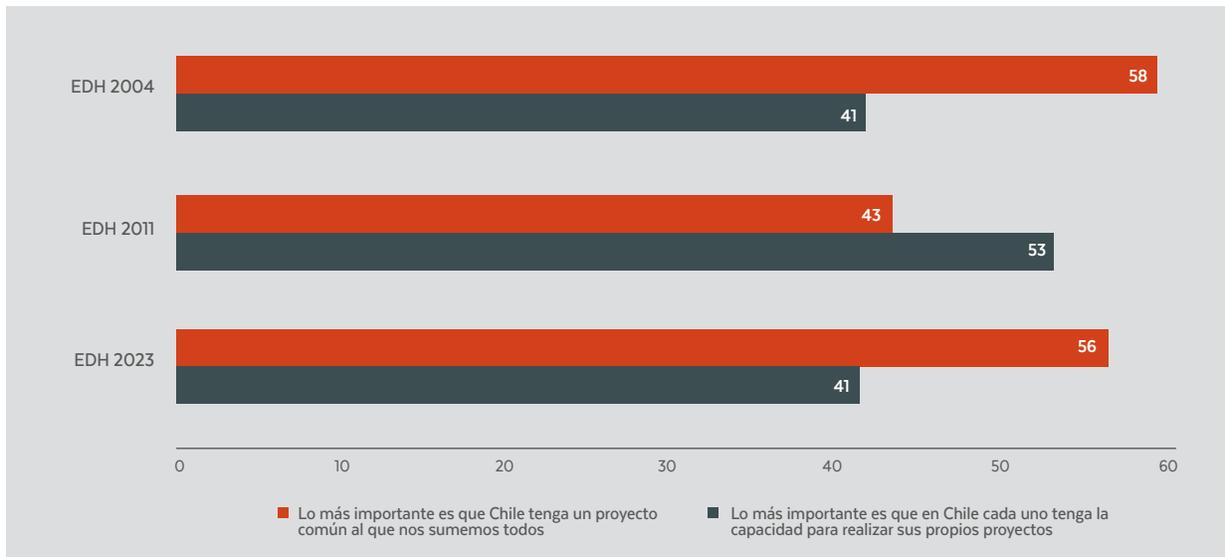
Nota: No se incluye grupo sin clasificar que representa el 14% de la muestra.
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

forme muestra una revalorización de los proyectos colectivos: según la EDH 2023, un 56% reconoce la importancia de que Chile tenga un proyecto común al que nos sumemos todos, en contraste con un 43% en la EDH 2011 (Gráfico I).

Lo anterior se acompaña de disposiciones favorables de la ciudadanía a ser representada, asumiendo el respeto a la toma de decisiones de las autoridades y manifestando disposición a asumir los costos asociados a la representación. El 75% de la población está dispuesto a apoyar a un liderazgo que cambie de opinión o cambie su programa, si es capaz de proponer una solución a un problema de interés común; un 70%, a ser paciente y a favorecer liderazgos cuyas promesas tarden en hacerse realidad, con tal de que sean capaces de ir en la dirección correcta, y un 60%, a apoyar liderazgos que sean capaces de llegar a acuerdos, aun si estos no reflejan exactamente sus ideas y valores (Gráfico J).

GRÁFICO I

¿Qué frase lo representa mejor respecto del futuro? (%)

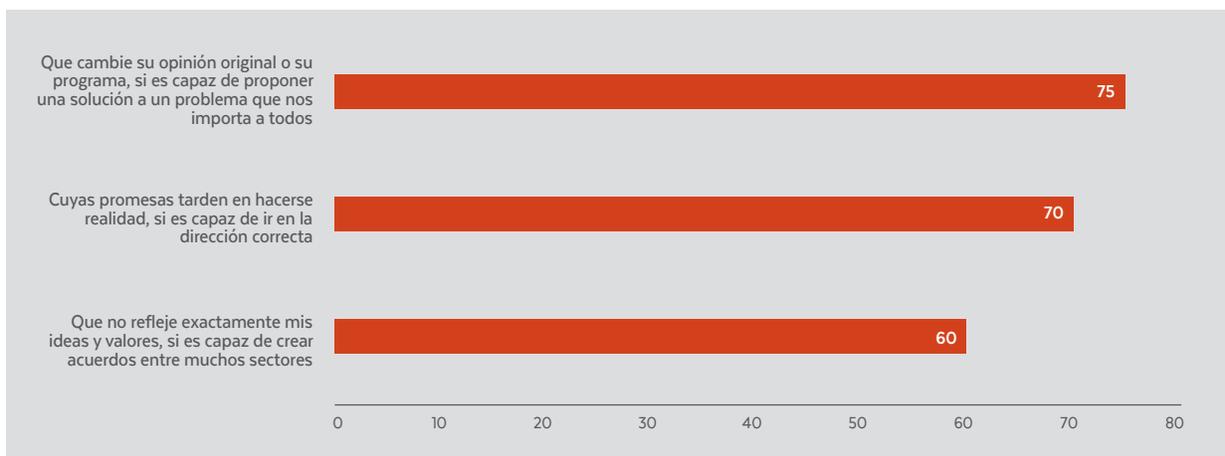


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuestas de Desarrollo Humano, PNUD 2004, 2011 y 2023.

GRÁFICO J

¿Cuán dispuesto estaría usted a apoyar un liderazgo...? Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Alta intolerancia a la desigualdad

La gran mayoría de las personas en Chile desaprueba la desigualdad en diferentes dimensiones de la vida en común (Tabla G). Según la EDH 2023, en una escala de

molestia de 1 a 10, la población se inclina hacia el polo de la molestia con un valor promedio de 7,1. La intolerancia a la desigualdad ofrece un horizonte normativo para la conducción del cambio, entregando incentivos para buscar y aspirar a arreglos sociales más justos e inclusivos.

TABLA G

En Chile hay distintos tipos de desigualdades. ¿Cuánto le molestan a usted cada uno de estos tipos de desigualdad? Escala de 1-10 (media)

Que a algunas personas se les trate con mucho más respeto y dignidad que a otras	7,7
Que algunas personas accedan a mucho mejor salud que otras	7,5
Que algunas personas accedan a mucho mejor educación que otras	7,5
Que exista desigualdad entre hombres y mujeres	7,5
Que algunas personas vivan en zonas con más contaminación que otras	7,5
Que algunas personas vivan en barrios mucho más seguros que el resto	7,2
Que algunas personas tengan muchas más oportunidades que otras	7,0
Que algunas personas tengan mucho más poder que otras	6,1
Que algunas personas ganen mucho más dinero que otras	5,6
Media general	7,1

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Resiliencia del sistema político

También hay oportunidades en el sistema político. En los últimos veinte años el país ha experimentado una serie de cambios institucionales en respuesta a demandas sociales y crisis de distinto tipo. El sistema político ha tenido capacidad de respuesta ante situaciones críticas, y en ese lapso, con una relativa efectividad para solucionar los problemas que se buscaba aminorar, ha

mostrado ser capaz de impulsar una serie de políticas públicas favorables para la población. Por ejemplo, pese a los problemas de fragmentación y polarización, ha demostrado gran resiliencia frente a la crisis del estallido social de 2019, la que logró encausar institucionalmente a través de un proceso constituyente. Si bien los intentos de reemplazo constitucional fracasaron después, esa capacidad muestra el potencial que existe en el sistema político chileno para enfrentar momentos de crisis.

Importantes capacidades del Estado

Por último, la sociedad chilena cuenta con un Estado que demuestra capacidades relevantes para la conducción de los cambios. En el pasado el Estado chileno ha sido capaz de implementar políticas públicas de forma proba, eficiente y eficaz. La respuesta de in-

munización durante la reciente pandemia constituye un ejemplo claro de ello. La ciudadanía valora estas capacidades. El Informe muestra que la mayoría considera que el Estado es un actor clave de la vida social y que debe tener un papel preponderante en ámbitos como la salud, la educación, el agua, la electricidad y el sistema de pensiones, entre otros aspectos.

Condiciones por construir

Para aprovechar las ventanas de oportunidad y fortalecer la conducción del cambio, también es necesario construir un conjunto de condiciones, tarea que puede expresarse en tres términos: dejar de hacer, empezar a hacer y fortalecer. A continuación se enuncian algunas condiciones para incrementar las capacidades de conducción de los cambios que se desprenden de la reflexión en torno a los hallazgos de este Informe.

Reparar la relación entre elites y ciudadanía, y reconstruir la confianza en las instituciones

Un primer paso es que las elites aprendan a escuchar a las personas y sus demandas, reconozcan sus matices y ambivalencias, y promuevan la participación ciudadana en las decisiones políticas para superar la elitización de esas decisiones. Es necesario además reconstruir la confianza de las personas en las instituciones, especialmente en el sistema político. Pero ello no será posible sin mostrar resultados –visibles en el corto plazo– que aborden las necesidades concretas de la población en materia de salud, seguridad, pensiones, educación, vivienda o trabajo. Un acuerdo político sin esta condición carecerá de legitimidad y muy probablemente enfrentará una fuerte desaprobación, por considerarse un ajuste autorreferente de la clase política. Y unas políticas de bienestar que no se fundamenten en un acuerdo político

no concitarán los acuerdos institucionales requeridos ni encontrarán los recursos para ponerse en marcha.

Adoptar otro paradigma para procesar diferencias al interior de las elites

Otra condición es que las elites asuman el conflicto como parte inherente de los cambios. Se requiere además replantear el objetivo de los acuerdos de manera realista, lo que implica reconocer las diferencias y el carácter transitorio y en revisión de los acuerdos, así como la capacidad constructiva y creativa de las controversias. Es importante atender especialmente al efecto de los clivajes ideológicos en las capacidades de colaboración en la sociedad.

Promover acuerdos pragmáticos entre las elites y mejorar la calidad del debate público

Es necesario un acuerdo pragmático entre quienes ostentan el poder en torno a los desafíos que debe enfrentar la sociedad chilena. Ese acuerdo debiese limitar los efectos de la polarización, la fragmentación, los ciclos de ajustes de cuentas y las lógicas obstruccionistas. Vinculado a lo anterior, el debate público debe abandonar la lógica de trincheras y adoptar

prácticas discursivas que permitan la convergencia de ideas, con una disposición a la autocrítica y orientación al aprendizaje mutuo y la innovación. Todo ello eleva la calidad de la deliberación democrática. Es clave también fortalecer el sistema de los medios de comunicación. Resulta deseable el fomento al buen periodismo, caracterizado por corroborar sus fuentes, por líneas editoriales declaradas y que no recurran a prácticas nocivas para la vida democrática como la desinformación o discursos de odio en las redes sociales.

Promover la vinculación de los movimientos sociales con el sistema político

Es necesario generar nuevos vínculos entre los movimientos sociales y el sistema político que propicien la agregación de demandas, la negociación y la construcción de acuerdos. Desde esta perspectiva, es central contrarrestar las tendencias a la desinstitucionalización de ciertos movimientos al entrar al juego político, como el cuestionamiento que realizan a instituciones de representación como los partidos políticos.

Promover el crecimiento económico

Sin desconocer los enormes desafíos redistributivos de la sociedad chilena, es clave reconocer que el crecimiento económico desempeña un papel fundamental en la concreción de cambios sociales. Aumenta la capacidad del Estado para financiar políticas sociales de gran envergadura, por ejemplo en educación, salud y protección social. Al expandir la base de recursos disponibles a través de una mayor actividad económica, el gobierno puede implementar programas que directamente mejoren el bienestar de la ciudadanía y reduzcan las desigualdades socioeconómicas. Esta capacidad incrementada para financiar políticas públicas es crucial para reconstruir la confianza en las instituciones y fortalecer el contrato social entre el Estado y la ciudadanía.

Reconocer el impacto de la configuración del poder

En sociedades muy desiguales como la chilena, los grupos más privilegiados tienen un acceso asimétrico a herramientas de incidencia en las decisiones públicas, y con ellas tienden a resistir los cambios que contravienen sus intereses económicos y políticos, sea restando apoyo u obstruyendo reformas. La concentración de medios de comunicación bajo su control, su presencia constante en ellos, el financiamiento de partidos y campañas, el financiamiento de centros de pensamiento que nutren la discusión pública y legislativa, el mecanismo de “la puerta giratoria” y el *lobby* son algunas de estas herramientas.

Fortalecer la cultura política ciudadana y abordar el carácter asocial de la individuación

Algunas orientaciones cívicas predominantes en la población tienden a inhibir las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Los cambios demandan costos, esperas, confianzas, solidaridad, tiempos largos, renunciaciones. Se requiere un trabajo específico de pedagogía cívica, cuya voluntad y condiciones básicas deben estar contenidas en el acuerdo político, pues serán materia de controversia. Aquí le cabe un rol tanto a la educación formal como a los medios de comunicación, los actores sociales y las vocerías de las instituciones. Asimismo, es necesario cuestionar la idea de que el éxito de los proyectos de vida individuales depende solo del esfuerzo de cada persona, sin importar las oportunidades y recursos que la sociedad provee.

El Informe muestra que en el presente los obstáculos para una conducción exitosa de los cambios en la sociedad chilena son considerables, y su superación una tarea difícil, sobre todo si se considera que en el corto plazo los escenarios electorales posiblemente incentivarán las polarizaciones, las lógicas de obstruccionismo y la revancha. Pero no es imposible. Asumir este desafío es tarea de la sociedad en su conjunto.





Desde la recuperación de la democracia, Chile ha experimentado intensos procesos de cambio. Muchos de ellos han mejorado las oportunidades y el bienestar de las personas, pero sigue habiendo brechas por superar y deudas por saldar. En los últimos veinte años, a la par que la sociedad pide respuestas eficaces para enfrentar cambios demandados y necesarios, parecen reducirse las capacidades de los actores con poder de incidencia para acordarlos e impulsarlos por la vía institucional y democrática. Los fracasos reiterados de las iniciativas de cambio constitucional, los sucesivos intentos infructuosos de reformar el sistema de pensiones o de resolver los problemas en el ámbito de la salud dan cuenta de ello. Como consecuencia, las discusiones sobre las soluciones se prolongan de manera indefinida y no arriban a acuerdos ni se concretan en políticas.

¿Por qué nos cuesta cambiar? ¿Por qué se entrampan cambios largamente demandados por la ciudadanía y cuya necesidad avala el conocimiento experto? Responder estas preguntas es parte de los objetivos de este *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024*. Son interrogantes que remiten a un desafío clave para avanzar hacia un Desarrollo Humano Sostenible en el país: para aprovechar las oportunidades que Chile provee, se requiere con urgencia llevar a cabo los cambios pendientes y anticipar los desafíos.

El Informe propone que la dificultad actual del país para llevar adelante las transformaciones requeridas se vincula con las insuficientes capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Atribuye esta insuficiencia a dos factores. Uno es el predominio de relaciones disfuncionales entre los actores de la conducción, esto es, ciudadanía, elites y movimientos sociales; el otro es la preeminencia de lógicas inhibitoras de la conducción a nivel de las instituciones, los discursos públicos y las subjetividades.

El Informe muestra que en el presente los obstáculos para una conducción exitosa de los cambios son considerables, y su superación una tarea difícil, pero no imposible. La invitación es a dialogar sobre este desafío.