



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)

Fotografías

@cerebroaudiovisual (págs. 37, 67 y 123)

Karol Moraes (pág. 91)

Jorge Donoso (pág. 155)

Hernán Araya Marambio (pág. 199)

Pablo Rogat (pág. 227)

Impresión

Ograma Impresores

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 Fernani

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

AGRADECIMIENTOS

El equipo responsable del *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024* desea expresar su gratitud a todas las personas e instituciones que contribuyeron a su elaboración.

Queremos agradecer al ministro Secretario General de la Presidencia, Álvaro Elizalde, y al ministro de Relaciones Exteriores, Alberto van Klaveren, por su apoyo a esta investigación. También a Carlos Durán, jefe de gabinete de la Presidencia de la República; a Luna Follegati, jefa del Área de Estudios de Presidencia de la República; a Miguel Crispi, jefe del equipo de asesores del segundo piso de La Moneda, y a Javier Castillo, coordinador de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por su interés permanente en el proceso de investigación que dio origen a este libro. También a Pablo Arrate y a Javiera Vela, director y subdirectora de Programación, por organizar el lanzamiento del Informe.

Nuestro agradecimiento también va al Consejo Consultivo del Informe, que en diferentes etapas orientó el proceso de investigación sugiriendo claves de análisis, comentando resultados y compartiendo literatura afín al foco del Informe: Alejandra Sepúlveda (Comunidad Mujer), Andrea Repetto (Pontificia Universidad Católica de Chile), Carlos Choque (Universidad de Tarapacá), Constanza Michelson (Universidad Diego Portales), Daniel Mansuy (Universidad de los Andes), Egon Montecinos (Universidad Austral de Chile), Gonzalo Delamaza (COES - Universidad de Los Lagos), Hernán Larraín Matte (Horizontal), Jeannette von Wolfersdorff (Consejo Fiscal Autónomo), Josefina Araos (Instituto de Estudios de la Sociedad), Laura Nahuelhual (Universidad Austral de Chile), Magdalena

Aninat (Universidad Adolfo Ibáñez), Manuel Antonio Garretón (Universidad de Chile), Octavio Avendaño (Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado), Osvaldo Larrañaga (Pontificia Universidad Católica de Chile), Paulina Aldunce (Universidad de Chile), Sergio Toro (Universidad Mayor) y Sofía Correa (Universidad de Chile).

Asimismo expresamos nuestra gratitud a quienes participaron en las dos rondas de conversaciones con expertos y expertas. La primera, en 2022, para orientar la elaboración de hipótesis a explorar empíricamente en el Informe y anticipar los debates y temas que dominarían la agenda pública al momento de su lanzamiento. En ella participaron Alfredo Joignant, Anahí Urquiza, Andrea Repetto, Daniel Mansuy, Andrés Liberman, Bárbara Saavedra, Carolina Tohá, Constanza Michelson, Esperanza Cueto, Ignacio Briones, Josefina Araos, Kathya Araujo, Manuel Antonio Garretón, Marcelo Mena, María José Abud, María Magdalena Aninat, Matías Chaparro, Octavio Avendaño y Rodrigo Valdés. Y la segunda ronda, para recibir comentarios sobre los hallazgos y la tesis central del Informe (2024). Contó con la participación de Claudia Heiss, Eugenio Rivera, Eugenio Tironi, Heriberto Tapia, Loreto Cox, Luis Felipe López Calva, María José Naudon, Sergio Toro, Daniel Mansuy, Gonzalo Delamaza, Juan Pablo Luna y Osvaldo Larrañaga.

Agradecemos también a quienes participaron de las Jornadas de Conversaciones sobre el Desarrollo Humano organizadas por la Unidad de Investigación de la Oficina del PNUD Chile durante la elaboración del Informe. En ellas compartieron su reflexión sobre los cambios sociales en Chile Claudia Heiss, Guy Bajoit,

Hernán Larraín Matte, Josefina Araos, Constanza Michelson, Manuel Antonio Garretón, Marcel Thezá, Octavio Avendaño y Sergio Toro.

Nuestro agradecimiento se extiende a Emmanuelle Barozet, Modesto Gayo, Óscar MacClure, Juan Pablo Luna y Claudia Heiss, por facilitarnos el acceso a sus publicaciones, y a Cristóbal Rovira y Jorge Atria por la orientación provista en las etapas iniciales de la elaboración de la Encuesta de Elites (2023).

Queremos destacar y agradecer el excelente trabajo de consultoras y consultores cuyos productos constituyeron insumos clave para la elaboración de este Informe. Macarena Orchard participó en la elaboración y análisis de la Encuesta de Desarrollo Humano (2023), y junto a Mónica Gerber elaboraron un análisis de clases latentes y redactaron las versiones iniciales de los capítulos de elites. Tomás Undurraga y Mario Fergnani realizaron un estudio sobre el peso de los discursos públicos en las iniciativas de cambio institucional. Octavio Avendaño, además de compartir lecturas relevantes para el proceso, elaboró una monografía sobre cambios recientes y otra sobre la capacidad del sistema político para responder a crisis y demandas sociales. Osvaldo Larrañaga elaboró un documento sobre avances y obstáculos en el sistema de pensiones –que fue publicado como Documento de Política Pública del PNUD– y otro trabajo sobre cambios y desafíos del sistema de salud en Chile, además de apoyar sostenidamente el proceso de investigación aportando datos y revisando capítulos. Sofía Donoso realizó un estudio sobre movimientos sociales en Chile y su capacidad para promover u obstaculizar las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales.

De manera especial deseamos reconocer el aporte a la elaboración inicial del Informe de los exintegrantes de la Oficina del PNUD Chile que estuvieron involucrados en diferentes etapas del proceso: Álvaro Bello,

Marcela Ríos, Sebastián Madrid, Matías Cociña, Raimundo Frei y Mendel Steinsapir. También a Soledad Godoy, por compartir generosamente sus aprendizajes y experiencias sobre el proceso de elaboración de un Informe sobre Desarrollo Humano, así como sus conocimientos técnicos respecto de la realización de una Encuesta de Elites.

Con inmensa gratitud, queremos reconocer a todo el personal de la Oficina del PNUD en Santiago de Chile por su constante apoyo a lo largo de esta investigación y por sus valiosas opiniones. En especial extendemos nuestro agradecimiento a la Representante Residente del PNUD-Chile Georgiana Braga-Orillard, por su permanente apoyo e interés durante todo el proceso de elaboración del Informe. A Rodrigo Herrera, Valentina Salas y Elizabeth Guerrero, por sus contribuciones a la elaboración de la Encuesta de Desarrollo Humano (2023) y por sugerir importantes mejoras al argumento y a algunos capítulos del Informe. A Paloma Toranzos, Marta Cozar, Esteban Delgado y Hernán Araya, por compartir con el equipo sus generosas opiniones sobre el borrador del Informe. A Hernán Araya y Claudia Sepúlveda, por el apoyo en la organización del lanzamiento y en el proceso de difusión. A Paula Garay, por su apoyo persistente y entusiasta a lo largo de todo el proceso de elaboración del Informe. A Luis Ibaceta y Ana María Becerra, por agilizar los procesos de licitaciones y contrataciones. A Javiera Troncoso, Gustavo Cabezas y Tomás Campos, por sus contribuciones en diferentes etapas. A César Pagliai, por su generoso apoyo en gestiones administrativas, a Gerardo González por el apoyo con traslados y temas logísticos. Asimismo agradecemos a la Unidad de Operaciones: a Yenni Manquian, Jimena Cerda, Paula Román, Marino Bejarano, Ricardo Nauto y Víctor Ogno, y al personal de servicios por su constante apoyo a nuestra labor. Un reconocimiento especial a Paola Vilca, quien con gran compromiso y disposición apoyó de maneras diversas el proceso de investigación que dio origen a este libro.

Otras personas del PNUD global y regional apoyaron de diversas maneras la elaboración de este Informe. George Gray Molina, Economista Jefe del PNUD y encargado del área de crecimiento inclusivo, proporcionó importantes recomendaciones a la propuesta inicial de investigación. Heriberto Tapia, investigador del Informe sobre Desarrollo Humano global, sugirió valiosas pistas de análisis sobre los resultados de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023. Almudena Fernández, Economista Jefe del PNUD de América Latina y el Caribe, Rodrigo Barraza, Especialista ODS, y Camila Olate, Especialista en Políticas, también de la

sede regional del PNUD, compartieron generosamente con el equipo sus impresiones sobre los hallazgos del Informe.

Agradecemos sinceramente a las personas que de manera anónima colaboraron con la investigación compartiendo sus opiniones y experiencias en diversas instancias, como entrevistas, grupos focales, encuestas y estudios de caso. Por último, extendemos nuestro más profundo agradecimiento a nuestras familias, cuyo apoyo incondicional y cariño han sido esenciales para la exitosa realización de este Informe.

ÍNDICE

SINOPSIS	15
PARTE I. ¿Cómo ha cambiado Chile?: transformaciones recientes, deudas y desafíos	37
Capítulo 1.1. El dinamismo de la sociedad chilena	40
Cambios demográficos	
Cambios en materia económica y notable reducción de la pobreza	
Una sociedad más educada	
Un contexto más propicio para la igualdad de género	
Profundización de la democracia	
Capítulo 1.2. Las deudas del cambio	50
Limitaciones del modelo de desarrollo	
Déficit en protección social	
Insuficiente calidad de la educación	
Deudas con la igualdad de género	
Creciente sensación de inseguridad	
Procesos constitucionales fallidos	
Capítulo 1.3. Desafíos globales	59
Vulnerabilidad ambiental	
Debilitamiento de la gobernabilidad democrática	
Expansión del crimen organizado	
Revolución tecnológica	
PARTE II. Capacidades para conducir los cambios: una perspectiva para pensar los desafíos de Chile	67
Capítulo 2.1. El cambio de las sociedades	70
Capítulo 2.2. Pesimismo y nuevas complejidades	76
Capítulo 2.3. Propositiones para una noción actualizada de la conducción social	79
Capítulo 2.4. Capacidades sociales para la conducción del cambio	84

PARTE III.	Los cambios desde la perspectiva de las personas	91
Capítulo 3.1.	La evaluación negativa de los cambios recientes Estancamiento y deterioro del país Emociones negativas e implosivas frente al momento actual	94
Capítulo 3.2.	Las explicaciones para los cambios Los principales “villanos” del cambio en Chile Ausencia de liderazgos Débil agencia colectiva	104
Capítulo 3.3.	Expectativas de cambio Creciente pesimismo colectivo Incertidumbre y ausencia de soportes Disociación defensiva entre el futuro personal y del país	114
PARTE IV.	Deseos, disposiciones subjetivas y orientaciones socioculturales	123
Capítulo 4.1.	El deseo de cambio El persistente deseo de transformaciones Una ciudadanía más realista Cómo se posicionan las personas ante el cambio	126
Capítulo 4.2.	¿Qué y hacia dónde cambiar? Ámbitos prioritarios y tipos de cambios preferidos La orientación de los cambios deseados	133
Capítulo 4.3.	Orientaciones normativas y disposición a asumir costos Las orientaciones normativas Los costos de los cambios	138
Capítulo 4.4.	Orientaciones socioculturales La revalorización de los proyectos comunes y el rol del Estado Tejido social e involucramiento político Intolerancia a la desigualdad	144
PARTE V.	Elites y movimientos sociales: la lógica de los actores frente a los cambios	155
Capítulo 5.1.	Las elites frente a los cambios recientes El concepto de elites Caracterización de las elites chilenas ¿Cuánto y cómo ha cambiado Chile? Deseos de cambio, sueños y preferencias para Chile La disposición a asumir costos Un optimismo decreciente	158

Capítulo 5.2.	La conducción y los liderazgos desde la perspectiva de las elites El diagnóstico de las elites sobre el problema de la conducción La crítica recíproca Disposiciones a la representación y tipos de liderazgos preferidos	173
Capítulo 5.3.	Los movimientos sociales en los procesos de conducción social ¿Por qué estudiar los movimientos sociales? Breve panorama de los movimientos sociales en Chile Estrategias de incidencia del movimiento feminista Factores y lógicas que inhiben la conducción de los cambios	184
PARTE VI.	Los discursos públicos y las lógicas de interacción en el sistema político	199
Capítulo 6.1.	El peso de los discursos públicos ¿Qué son los discursos públicos y cuál es su relevancia? La esfera pública chilena: medios de comunicación, vocerías y formas discursivas Las disputas sobre los diagnósticos: consensos generales, divergencias centrales La limitación del debate El código de la incomunicación: Estado versus mercado	202
Capítulo 6.2.	Capacidad del sistema político para lograr acuerdos Reformas de pensiones: de la convergencia al obstruccionismo Reformas de salud: convergencia con resultados deficientes Reformas en seguridad ciudadana: del escepticismo a la convergencia en el punitivismo Proyectos de nueva constitución: de los acuerdos de cambio a los límites del maximalismo	214
PARTE VII.	Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible	227
	Débiles capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales ¿Podemos conducir los cambios? Oportunidades por aprovechar Condiciones por construir	
ANEXOS		241
REFERENCIAS		292

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).

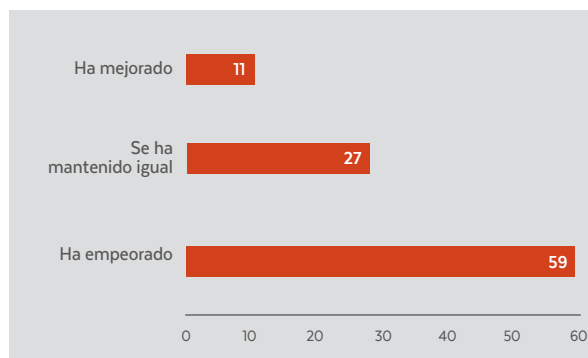
M: ... pueden presentar un súper buen proyecto que va a ser bacán para Chile. Pero si lo presenta un blanco, todos los negros dicen que [no]. Y si lo presenta un negro, todos los blancos dicen que no. Sin ni siquiera leerlo. Sin ni siquiera pensar (...) en el bien común... (GSE ABC1, 35-55 años, mixto).

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? (%)

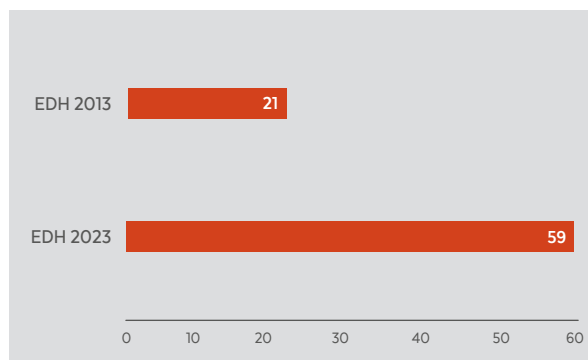


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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? (%)

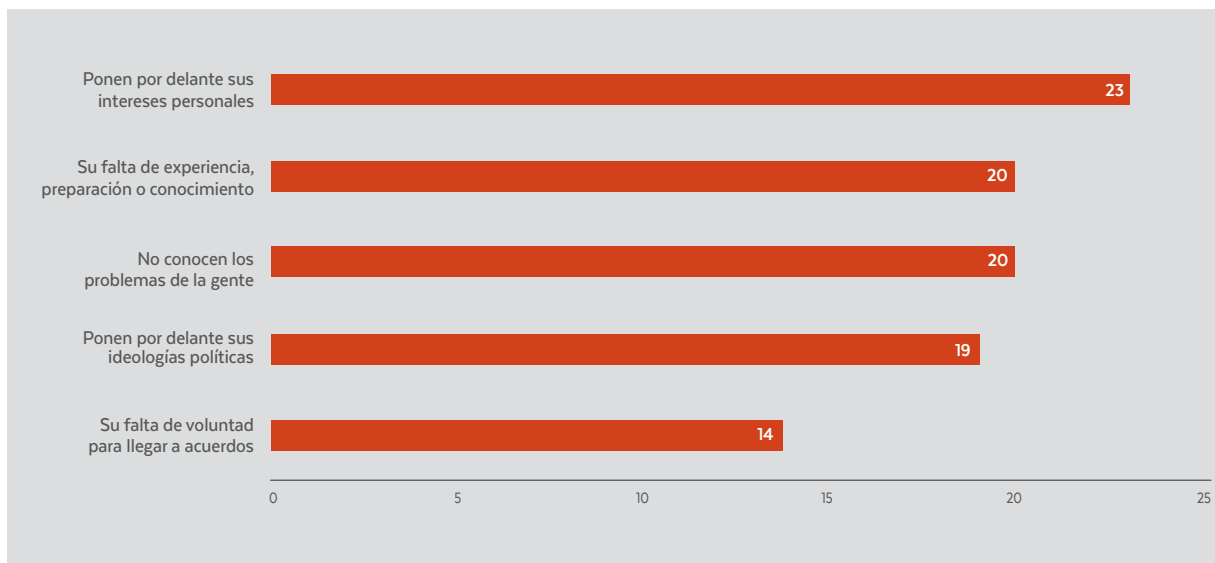
Liderazgos políticos de oposición	34
Liderazgos políticos de gobierno	33
Grandes empresarios	7

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 inhibidoras 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

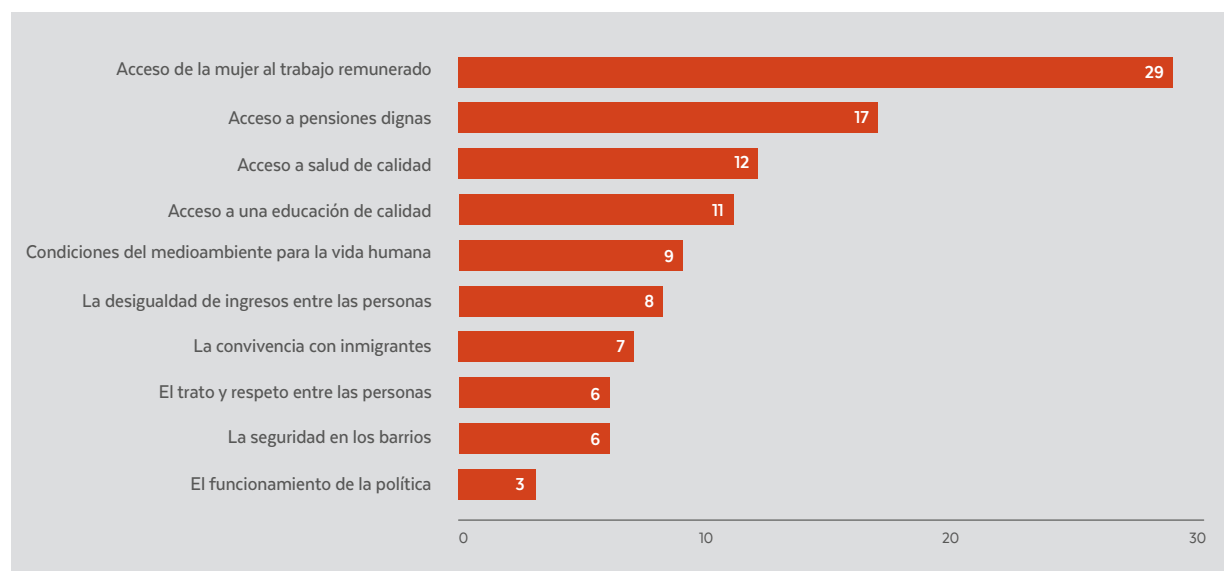
El predominio de lógicas inhibitoras en las subjetividades, los discursos públicos y en los espacios institucionales, así como el carácter disfuncional de las relaciones entre los actores, se refuerzan mutuamente. Esto tiene impactos profundos en las capacidades sociales para la conducción de los cambios,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

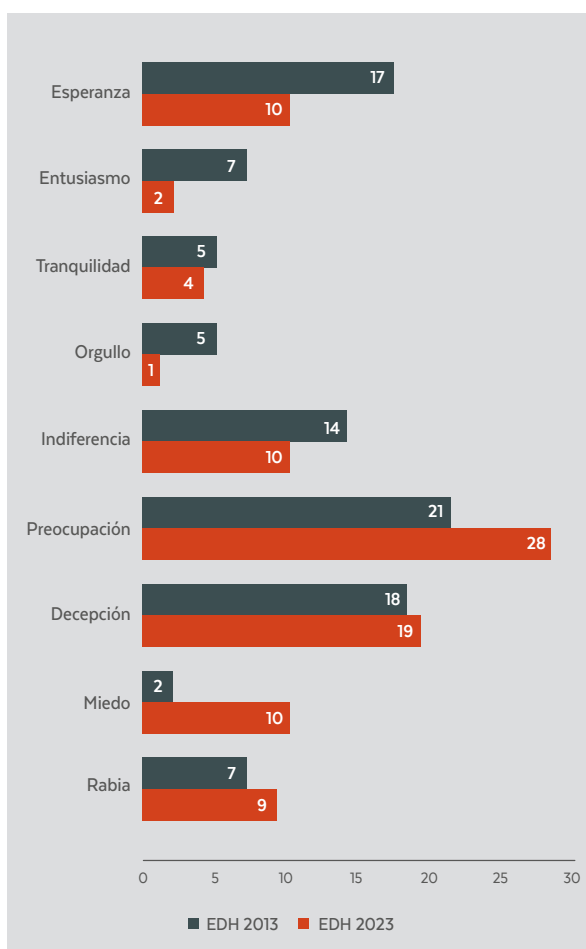
Otra consecuencia es el incremento de emociones negativas implosivas –que conducen al retraimiento individual– como la preocupación y el miedo. El Informe muestra que, frente a la situación actual del país, predominan las emociones negativas en las personas (Gráfico F). El mismo tipo de emociones destacaba 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.

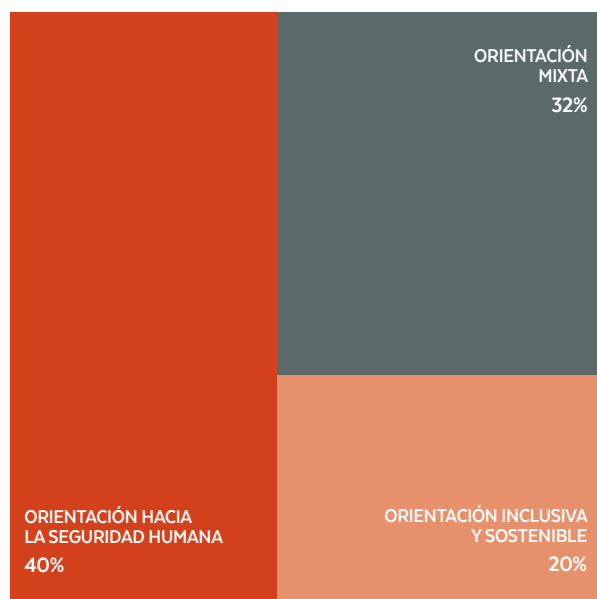
Las dinámicas de las elites dificultan la representación y la construcción de acuerdos

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

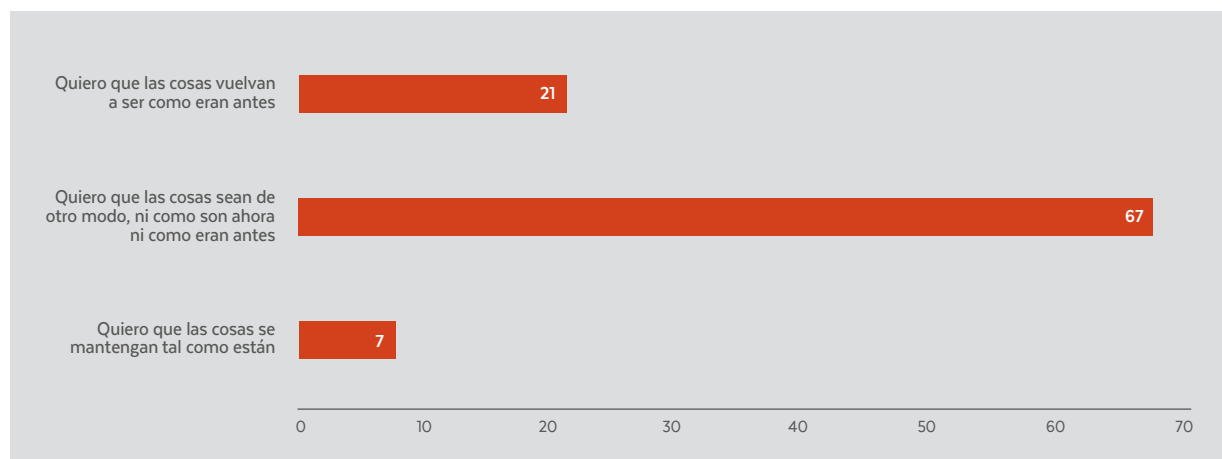
¿Podemos fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible? El Informe muestra varias oportunidades que pueden y deben aprovecharse como punto de partida para fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios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

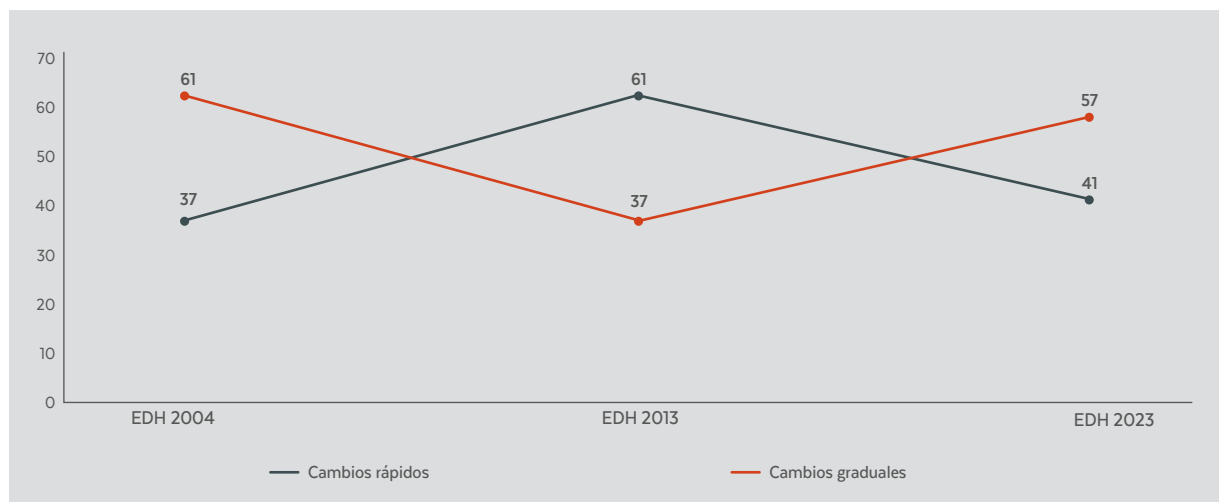
Preferencia por la gradualidad

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.

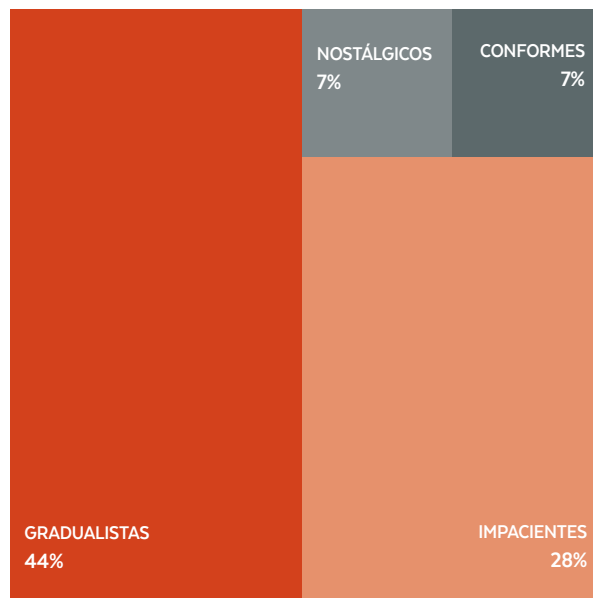
Alta adhesión a la democracia y sus mecanismos

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.

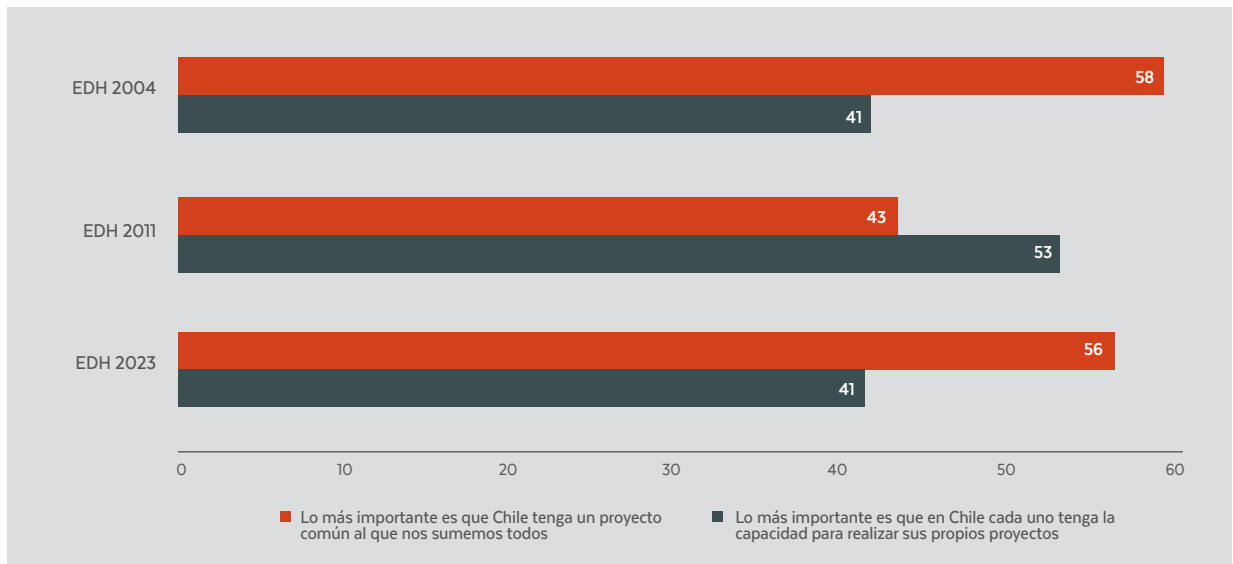
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

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? (%)

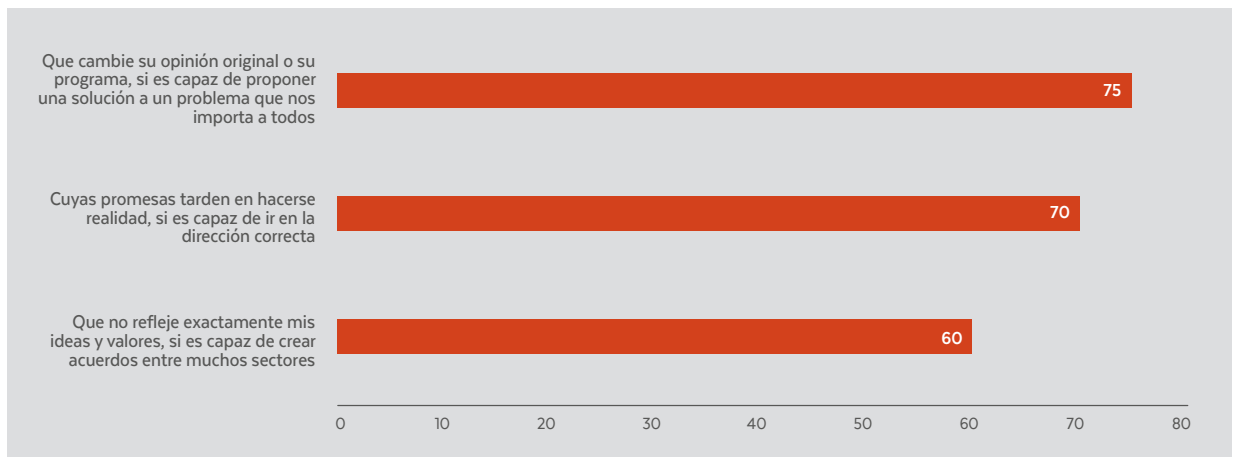


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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.

PARTE I

¿Cómo ha cambiado Chile?:
transformaciones recientes,
deudas y desafíos



Desde la recuperación de la democracia Chile ha cambiado de manera profunda e incesante. Algunos de estos cambios han sido el resultado de movimientos culturales lentos, pero persistentes. Otros han sido impulsados por políticas públicas. Hay también cambios que son parte de tendencias globales, y otros corresponden a resultados inesperados de cambios deliberadamente perseguidos.

Esta Parte apunta a tres objetivos. Primero, mostrar a través de una serie de ejemplos que Chile ha cambiado de manera importante en las últimas décadas (capítulo 1.1). El segundo objetivo es evidenciar que, pese al dinamismo de la sociedad chilena, hay ámbitos de la vida social en los que el país ha tenido dificultades persistentes para cambiar, y además algunos cambios han tenido consecuencias negativas (capítulo 1.2). El

tercer propósito es mostrar un conjunto de cambios globales que crecientemente desafían las capacidades locales de adaptación y anticipación (capítulo 1.3). Varios de los cambios que se abordan en esta Parte, si bien exhiben particularidades, se enmarcan en un contexto global de transformaciones aceleradas, con las consiguientes incertidumbres asociadas.

El análisis se basa en datos secundarios provenientes de fuentes oficiales del Estado de Chile, de organismos internacionales y de la evidencia provista por las ciencias sociales.

Esta Parte no tiene la pretensión de dar cuenta exhaustiva de todo lo que ha ocurrido, sino de mostrar patrones importantes de transformación en el período.

CAPÍTULO 1.1

El dinamismo de la sociedad chilena

Desde el estallido social de 2019 se ha instalado un debate sobre el alcance de los cambios en Chile. Este debate se intensificó tras la experiencia de la pandemia del Covid-19, los intentos fallidos de cambio constitucional y las propuestas de reformas del gobierno de Gabriel Boric. Mientras unos señalan que Chile cambió radicalmente a partir de las movilizaciones de 2019, dejando atrás una fase de conformismo de treinta años, otros sostienen que la pandemia modificó profundamente nuestra convivencia social, y hay también quienes dicen que en realidad nada ha cambiado porque aquel impulso de 2019 se frustró, o que las reformas de la última década han hecho

retroceder al país. En cualquier caso, en la última década Chile habla de sí mismo en clave de cambios, y el deseo de cambios profundos persiste entre las grandes mayorías.

El análisis de las dificultades y oportunidades de cambio de la sociedad chilena debe hacerse a partir de la constatación de que Chile no está inmóvil y ha venido cambiando desde hace décadas. Lo que está en juego no es la falta de cambios, sino su tipo y dirección. Para especificar esta perspectiva de análisis es adecuado describir primero el contexto de cambios que ha experimentado Chile en las últimas décadas.

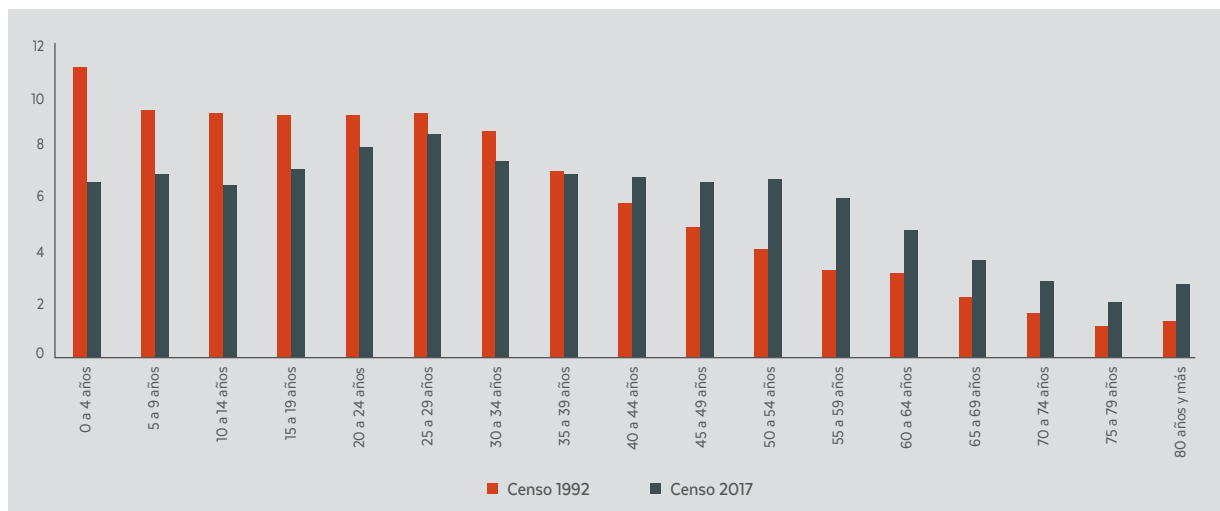
Cambios demográficos

Una transformación evidente en la sociedad chilena es la demográfica. De manera consistente con los patrones globales de transición demográfica, la población ha envejecido notoriamente. Entre 1990 y 2022 aumentó en un 47%, pasando de 13.342.868 a 19.603.733 personas, y la cohorte de 65 años o más pasó de representar un 6% del total a un 13% (Banco Mundial, 2024a), mientras las cohortes jóvenes se han vuelto cada vez más pequeñas (Gráfico 1.1). En 2021 se registró la caída más fuerte de nacimientos en diez años, con lo que la tasa de fecundidad promedio fue

de 1,17 hijos por mujer, la más baja de la historia desde que hay registro, y mucho más baja que la tasa de reemplazo poblacional del 2,1 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2024a).

Lo anterior tiene importantes consecuencias para la organización social. Por ejemplo, una disminución de la fuerza laboral debido a la baja de la población en edad de trabajar puede reducir el crecimiento económico y conllevar presiones sobre los sistemas previsionales y de servicios de salud.

GRÁFICO 1.1
Distribución poblacional de Chile, 1992-2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo, años 1992-2017.

Asimismo, ha habido importantes cambios en la estructura de los hogares. Su tamaño se ha reducido desde un promedio de 4 integrantes en 1990 a 3,7 en 2006 y 2,8 en 2022, de acuerdo a las respectivas encuestas CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional). Esto se suma al aumento de los hogares unipersonales, los que se han incrementado desde un 6,9% a un 19,3% del total en el mismo período. A su vez, los hogares monoparentales aumentaron desde un 27,9% en 1990 a 47,4% en 2022, de acuerdo a la misma fuente. Cabe destacar que en 2022 el 82,2% de los hogares monoparentales tenían a una mujer como jefa de hogar.

La esperanza de vida al nacer, otro aspecto de la transición demográfica, aumentó 6,9 años entre 1990 y 2022, pasando desde 72,6 a 79,5 años (PNUD, 2024a). Es más, en 2021, Chile fue el país de América Latina y el Caribe con la mayor esperanza de vida, situándose incluso sobre el promedio de la OCDE (2023). Este notable incremento ha sido impulsado por mejoras sustantivas en el sistema de salud, entre ellas una extensa cobertura territorial

de prestadores públicos. Los recursos para la salud pública han aumentado de manera sostenida desde 1990, convirtiéndose en la principal prioridad en el presupuesto estatal desde esa fecha. Un ejemplo de mejora destacable en este ámbito es la reforma AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) de 2006, que entregó garantías de acceso, oportunidad (tiempos de espera máximos), calidad (acreditación de establecimientos y certificación de médicos) y protección financiera (desembolso anual máximo por familia) para los problemas más importantes de salud en la población.

Además, la inmigración está transformando la composición de la población de Chile. Entre 1998 y 2003 se registró un flujo migratorio proveniente sobre todo de Perú (Stefoni, 2003). Desde 2001 ha crecido la presencia de personas migrantes de Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y Haití. Estos movimientos han estado mayoritariamente ligados a situaciones de inestabilidad política, recesión o estancamiento económico y reducción de oportunidades laborales en los países de origen. Durante 2018 y

2019 se registró un fuerte aumento en la migración haitiana y venezolana, que se distribuyó en diferentes zonas del territorio nacional, incluso en localidades rurales centradas en actividades agroindustriales y agroexportadoras. Posteriormente, y pese a las restricciones impuestas durante la pandemia, se observó

un aumento de la migración irregular, la que pasó de 7.213 personas en 2018 a 107.223 en 2022. Así, entre 2018 y 2022 la población migrante en el país aumentó un 25%, pasando de 1.300.005 personas a 1.625.074 en todo Chile (INE-Servicio Nacional de Migraciones [SERNAMIG], 2023).

Cambios en materia económica y notable reducción de la pobreza

Según la última medición del Índice de Desarrollo Humano del PNUD, el país se ubica como líder de América Latina y el Caribe, con un Desarrollo Humano muy alto: 0,860 para el año 2022 (UNDP, 2024a). Además, desde la década de 1990 el PIB per cápita aumentó desde 9.302 dólares en 1990 a 24.431 en 2022, lo que sitúa a Chile como el quinto país con la cifra más alta en América Latina y el Caribe (PNUD, 2024a). Esto se debe a una combinación de factores, entre ellos la estabilidad financiera, el perfeccionamiento de las instituciones y la expansión de la inversión (Cortázar y Vial, 1998), la política fiscal y la regla de balance estructural, la reducción de la deuda pública (Gallegos Zúñiga, 2018; Velasco et al., 2010), la mayor inversión pública (French-Davis, 2016), la profundización del mercado financiero y la apertura comercial, el aprovechamiento de las ventajas competitivas del país y un mayor acceso al crédito para empresas y hogares (Berstein y Marcel, 2019).

El crecimiento del PIB hizo posible un aumento del ingreso del trabajo, que casi se triplicó entre 1990

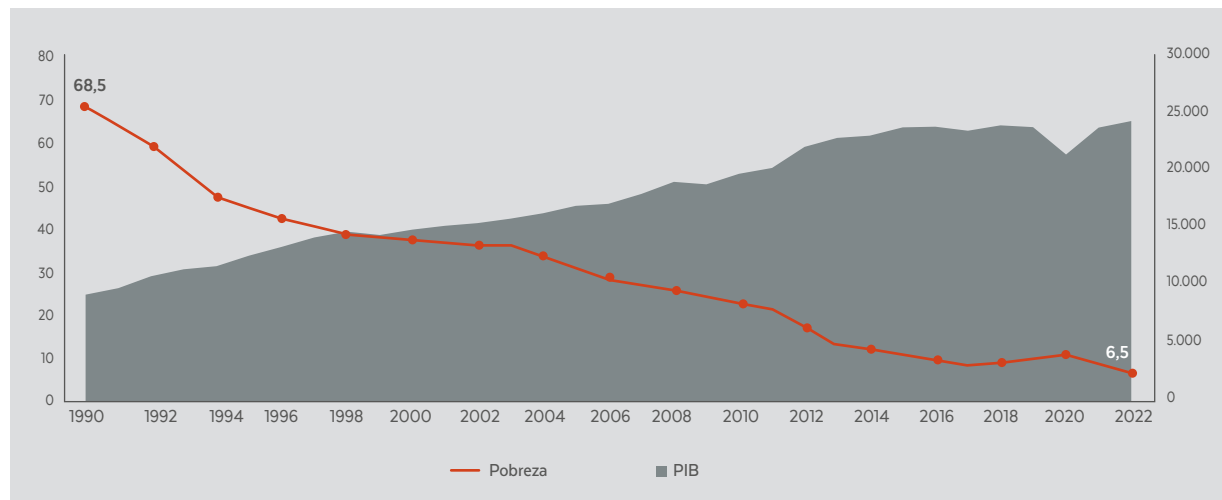
y 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF] y PNUD, 2020). Por otra parte, a partir de 1990 se produce un fuerte crecimiento en el gasto público social, el que, unido al crecimiento de los ingresos del trabajo, posibilitó una sustantiva reducción de la pobreza (Gráfico 1.2). El porcentaje de la población en situación de pobreza disminuyó notablemente desde un 68,5% en 1990 a un 6,5% en 2022,¹ y el porcentaje de pobreza extrema disminuyó de un 49% a un 2% en el mismo período (MDSF, 2023). Desde una perspectiva de género, la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en las mujeres (6,9%) que en los hombres (6,1%).

El Índice de Pobreza Multidimensional creado el 2015, experimentó una caída de 3,4 puntos porcentuales entre 2015 y 2022, pasando de un 20,3% a un 16,9% (MDSF, 2023). Si bien la pobreza aumentó con la pandemia del Covid-19, las medidas de alivio financiero como subsidios y el Ingreso Familiar de Emergencia, junto con otros factores como la reducción del tamaño de los hogares (PNUD, 2023a), lograron recuperar su trayectoria a la baja.

¹ El MDSF calculó estas cifras con una nueva metodología, que se elaboró a partir de la Canasta Básica de Alimentos calculada con base en la VII Encuesta de Presupuestos Familiares, 2011-2012.

GRÁFICO 1.2

Incidencia de la pobreza (%) y evolución del PIB per cápita en Chile (Paridad de Poder Adquisitivo [PPA], a precios internacionales 2017), 1990-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CASEN (2022) y PNUD (2024), años 1990-2022.

Uno de los focos del gasto social en los últimos veinte años ha sido la mejora en las pensiones para la vejez. Entre 2008 y 2012 se puso gradualmente en marcha un pilar solidario de pensiones que incluía una Pensión Básica Solidaria (PBS) para personas vulnerables mayores de 65 años con veinte o más años de residencia en el país, que no tenían derecho a una pensión contributiva, y el Aporte Previsional Solidario (APS), un pago condicionado a requisitos socioeconómicos y de residencia que complementaba proporcionalmente las pensiones contributivas más bajas.

Tales políticas tuvieron un impacto significativo sobre las tasas de reemplazo.² El APS elevó de 33% a 52% la mediana de la tasa de reemplazo para los hombres y de 12% a 29% para las mujeres. Además, a inicios del año 2022 entró en vigencia, en reemplazo de las pensiones solidarias, la Pensión Garantizada Universal (PGU), una pensión no contributiva, financiada con impuestos, que entrega un pago fijo para casi todos sus receptores y que beneficia a la gran mayoría de la población de 65 y más años. Representa un aumento de 55% respecto de lo que pagaba la PBS, y para quienes perciben una pensión contributiva transfiere en promedio un monto tres veces mayor que el APS (PNUD, 2024b).

² En este ámbito, la tasa de reemplazo es la relación entre la pensión de una persona y sus ingresos en su etapa laboralmente activa.

Una sociedad más educada

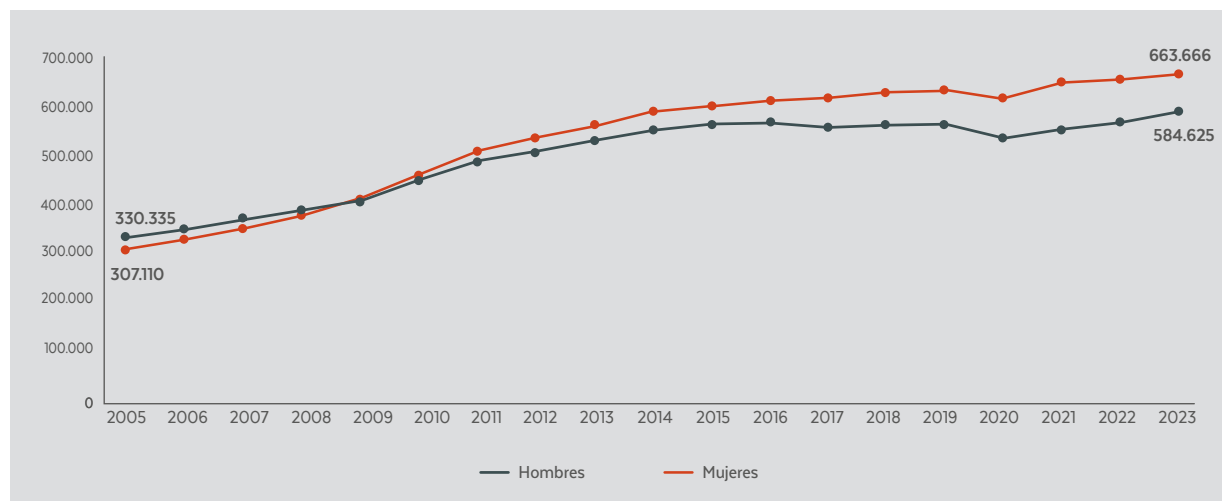
Desde la década de 1990 las reformas a la educación han transformado el sistema educativo en todos sus niveles, ampliando el acceso y dando paso a que la mayoría de las personas completen más años de estudio. De este modo, el promedio de años de escolaridad de la población creció de 8,4 en 1990 a 11,1 en 2022 (PNUD, 2024a).

La matrícula escolar aumentó en todos los niveles, y la mayor expansión se evidenció en la educación terciaria, la que duplicó su matrícula entre 2005 y 2023 (Gráfico 1.3), pasando de 637.445 a 1.248.291 personas matriculadas en pregrado (Consejo Nacional de Educación [CNE], 2024). Además, desde 2009 se

observa una mayor presencia de mujeres matriculadas en las instituciones de educación terciaria.

Esta expansión se debió a un fuerte aumento de la oferta del sector privado, acompañada del Crédito con Aval del Estado (CAE) desde 2005 y del incremento de la demanda por parte de los hogares (UNESCO, 2023). A partir del año 2016 se implementó un programa de gratuidad en la educación para estudiantes provenientes de las familias de menores ingresos. Durante el año académico de 2023, 511.705 personas –el 40% de la matrícula terciaria– obtuvieron este beneficio (Ministerio de Educación, 2023).

GRÁFICO 1.3
Matrícula total de pregrado por sexo en Chile, 2005-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo Nacional de Educación (2024), años 2005-2023.

Un contexto más propicio para la igualdad de género

En el período analizado destacan también ciertos avances en materia de igualdad de género. Estas transformaciones han sido posibles gracias a un conjunto de cambios institucionales, culturales y políticos –varios de ellos impulsados por el movimiento feminista en el país–, destinados a erradicar las desigualdades de género. Junto a ellos, la creación del Servicio Nacional de la Mujer en el año 1991, y del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en 2016, han sido determinantes en la transversalización del enfoque de género para el avance en materias como la protección de la maternidad, la coordinación de servicios estatales para impulsar políticas de igualdad de género y la creación de programas orientados a erradicar la violencia contra la mujer.

En esta línea, se han implementado reformas legislativas que buscan eliminar la discriminación formal que afecta a las mujeres en ámbitos como empleo (cambios al Código del Trabajo), familia (ley de filiación, ley de divorcio) y erradicación de la violencia (ley de violencia intrafamiliar, tipificación del femicidio en el Código Penal), entre otros.

Sin embargo, hay áreas en las que se ha avanzado más lento. Es el caso de los derechos sexuales y reproductivos –la ley de aborto en tres causales de 2017, por ejemplo–, de la regulación de la posición y autonomía de las mujeres al interior del hogar, de la corresponsabilidad en los roles de cuidado y de la participación y representación política de las mujeres. En relación con lo último, desde 1990 la presencia de mujeres en el Congreso fue aumentando tímidamente, pasando de un 6% el año 1995 a un 13% el 2009. En 2015, con la aprobación de la Ley 20.840 que sustituyó el sistema binominal se aprobó la ley

de cuotas, siendo Chile uno de los últimos países en la región en contar con una ley de este tipo. La ley estableció un sistema transitorio de aplicación de cuotas para la inscripción de candidaturas a elecciones parlamentarias, definiendo que ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres pueden sobrepasar el 60% de inscripciones. El año 2017 se aplicó por primera vez la cuota y se logró aumentar de manera sustantiva el porcentaje de mujeres electas al Poder Legislativo, que llegaron a un 23% en el año 2018 (PNUD, 2021). No obstante, en ámbitos como los niveles subnacionales, que no cuentan con esta medida de acción afirmativa, se han mantenido bajos los porcentajes de mujeres. Aun de manera rezagada considerando el contexto internacional, el proceso constituyente iniciado a partir del estallido social de 2019 estuvo marcado por el debate sobre la paridad de género y se aplicó un mecanismo innovador para asegurarla en el proceso, el que se mantuvo en el segundo proceso constituyente.

También ha cambiado el posicionamiento de la igualdad de género en la agenda pública. En mayo de 2018 se movilizaron numerosos colectivos feministas universitarios, estableciendo “tomas feministas” en recintos de estudio para demandar una educación no sexista y la erradicación de la violencia de género, lo que reposicionó el movimiento feminista y sus demandas (Richard, 2018). Con el estallido social de 2019 estas demandas alcanzaron mayor notoriedad y presencia en distintos espacios y medios de comunicación. La marcha del Día por la No Violencia el 25 de noviembre de ese año y la extraordinariamente masiva manifestación del Día Internacional de la Mujer de marzo de 2020 (de Fina et al., 2022) constituyen hitos notables al respecto.

Profundización de la democracia

Durante la transición democrática en Chile en la década de 1990 persistieron resabios autoritarios y limitaciones en la capacidad del sistema político para responder a las demandas sociales en áreas críticas como la educación, la salud y la previsión social. Los esfuerzos por modernizar y democratizar el sistema político se vieron frenados en gran medida por las reglas institucionales establecidas por la dictadura en la Constitución Política de 1980, que no permitían un debate realmente democrático al sustentarse en elementos como quórums demasiado altos para la aprobación de leyes, senadores designados y vitalicios o el sistema electoral binominal, que implicó una sobrerrepresentación y el consiguiente poder de veto de los partidos de derecha (Fuentes, 2021; Huneeus, 2014; PNUD, 2014), incluso con las reformas introducidas para mejorar la representatividad y la participación ciudadana.

El período posterior a las reformas constitucionales de 2005 marcó un punto de inflexión en la profundización democrática. Estas reformas, entre otros ajustes, suprimieron los senadores no electos, redujeron las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, ampliaron las funciones de fiscalización de la Cámara de Diputados –balanceando el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo– y fortalecieron el poder civil sobre los militares (Fuentes, 2015; PNUD, 2014).

No obstante, en la década de 2010 se hicieron evidentes varios problemas en el funcionamiento de la democracia chilena, entre ellos una caída en la participación electoral –sobre todo en jóvenes y grupos de menor nivel socioeconómico– debida a la falta de alternativas políticas y a la limitada influencia de la ciudadanía, poca renovación en la conformación del Congreso y de gobiernos locales, altas barreras de entrada para nuevos partidos y movimientos

políticos, subrepresentación de mujeres en la política, desigual peso del voto entre zonas más y menos pobladas, escasa competencia y alta predictibilidad en los resultados electorales.

A nivel de partidos políticos se observaba, entre otros problemas, falta de transparencia en el ingreso a la militancia y la participación interna, desigualdad en el financiamiento, falta de confianza y desconexión con la ciudadanía (PNUD, 2014). Los partidos chilenos eran controlados por un número reducido de personas y cada vez estaban más desconectados de la sociedad civil (Luna y Altman, 2011). Con relación a la participación ciudadana en Chile, se observaba una creciente brecha entre la ciudadanía y las formas tradicionales de involucramiento político y social, así como un aumento de la participación en protestas, lo que reflejaba una insatisfacción generalizada con la política y las instituciones respectivas.

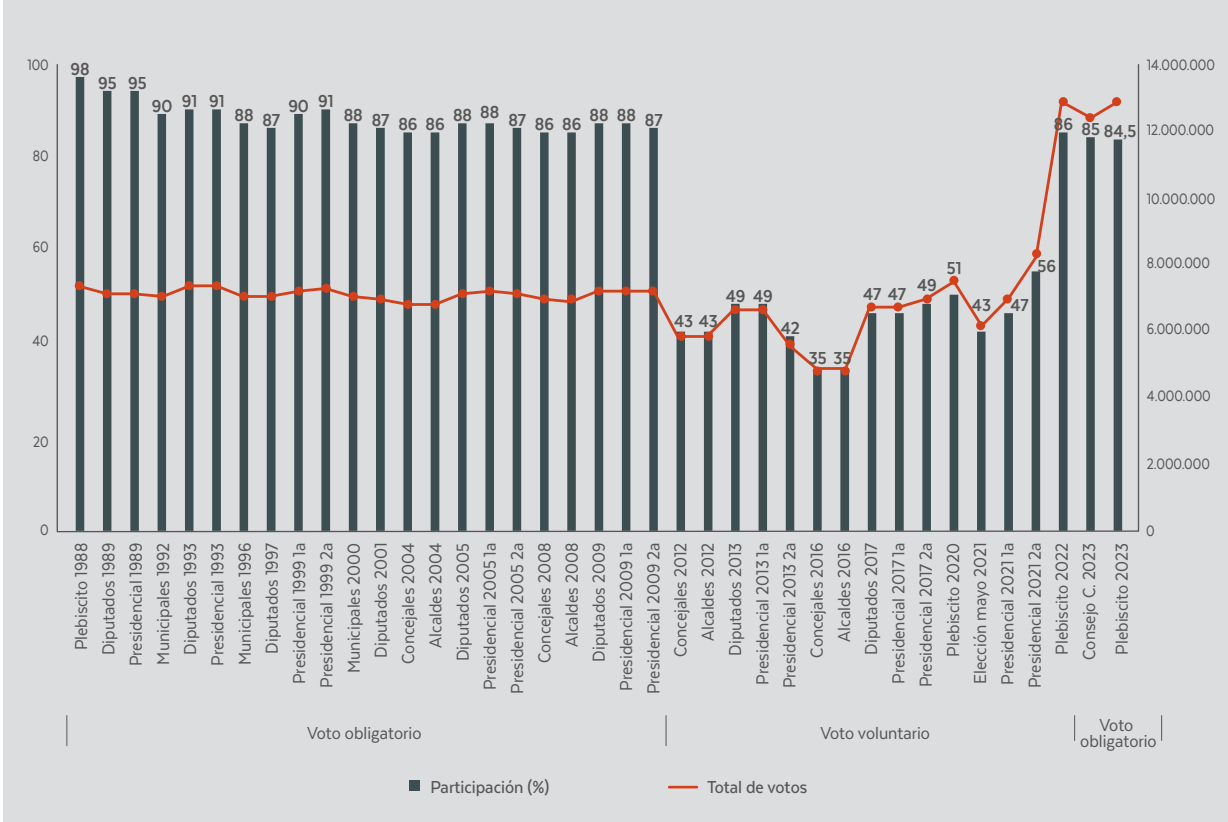
La subsiguiente Ley 20.840 de reforma electoral de 2015 fue una medida importante para modernizar y democratizar el sistema político y abordar en parte sus debilidades (PNUD, 2019). En materia de representación, la sustitución del sistema binominal por un nuevo sistema proporcional de asignación de escaños buscó fortalecer la representatividad del Congreso Nacional, al incorporar más corrientes políticas y reflejar mejor la diversidad del país (Jordán y Figueroa, 2017; Moreno, 2018); sin embargo, el cambio derivó en fragmentación política a raíz de una excesiva ampliación del número de partidos en el Congreso.

La participación electoral, por su parte, ha experimentado importantes transformaciones. Con voto obligatorio, fue disminuyendo levemente hasta 2009, en parte por la caída en la inscripción en los registros electorales (PNUD, 2014). En 2012, cuando se esta-

bleció la inscripción automática y el voto voluntario, se registró un brusco descenso, especialmente en las comunas de menores ingresos, con un mínimo histórico de 35% en 2016. En 2022 se restableció el voto

obligatorio, lo que restituyó las tasas de participación, que en las elecciones de 2023 se elevaron hasta 85% (elección de Consejo Constitucional) y 84,5% (plebiscito constitucional) (Gráfico 1.4).

GRÁFICO 1.4
Porcentaje de participación electoral y total de votos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), años 1988-2023.

RECUADRO 1.1

Transformación institucional para la protección ambiental

A partir del retorno a la democracia Chile inició un proceso gradual y profundo de cambios y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, que ha significado que este sector sea uno de los de mayores transformaciones en el ámbito de la gestión pública en los últimos treinta años (OCDE, 2024a; OCDE-CEPAL, 2016).

Esta transformación ha sido impulsada por la adhesión del país a diversos tratados internacionales en la materia (por ejemplo sobre biodiversidad, cambio climático, degradación de la Tierra); por las obligaciones derivadas de la suscripción de múltiples tratados económicos (con Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos, etc.); por la urgencia de atender problemas ambientales importantes, denunciados tanto por la ciudadanía como por la academia (por ejemplo, la contaminación por plomo y arsénico en Arica); y por la acción e influencia de los movimientos ambientalistas nacionales. Esta presencia del activismo local se ha expresado en acciones permanentes y puntuales que apuntan a riesgos o daños ambientales provocados por la actividad económica y por iniciativas de inversión, como los casos asociados a la industria porcina en la comuna de Freirina, al proyecto Río Cóndor, las represas del Alto Biobío, la muerte de cisnes en el río Cruces, la mina Pascua Lama o los proyectos de generación de energía Barrancones e Hidroaysén (Aldunate, 2001; Maillet y Carrasco, 2019; Orrego-Méndez et al. 2023; Pizarro, 2007; Rungruangsakorn, 2020; Silva, 1996; Tecklin et al., 2011; Torres-Salinas et al., 2017; Vallejos-Romero et al., 2016).

En el año 1994 la Ley 19.300 crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y se inicia la implementación de un modelo institucional, de carácter coordinador y transversal, con funciones en las áreas regulatorias y de fiscalización. Tras catorce años de funcionamiento, y dados los problemas derivados de sus limitadas competencias (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], 2010), en 2010 la Ley 20.417 reformuló la institucionalidad ambiental chilena. Las recomendaciones de la OCDE en 2005 y 2016, junto con las evaluaciones de desempeño ambiental del país en el proceso de integración a esta organización y la acción de movimientos sociales a raíz de importantes conflictos socioambientales ocasionados por

iniciativas de inversión en los años previos, han resultado muy influyentes en el impulso de estas transformaciones.

Se instaló entonces un modelo más complejo que, manteniendo muchas de las competencias sectoriales, incorporó nuevas atribuciones, modificó varias de las existentes y creó tres nuevas secretarías de Estado: el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Junto a ello cambió la composición y alcances del Consejo de Ministros, instancia que pasó a denominarse Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, y que incorporó de manera explícita en su quehacer las definiciones políticas relacionadas con esta última materia. Además se crearon los tribunales ambientales (materializados el año 2012 a través de la Ley 20.600) y el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas (aprobado en 2023 a través de la Ley 21.600).

En paralelo a este proceso, el país ha avanzado en otras importantes transformaciones institucionales, asociadas, por ejemplo, a acciones para combatir el cambio climático, eliminar el uso de plásticos de un solo uso, proteger humedales urbanos y fortalecer el acceso a la información y la justicia en materia ambiental (Acuerdo de Escazú).

Estos son los hitos de la transformación de la institucionalidad ambiental chilena en los últimos 33 años:

1990: se crea la Secretaría Técnica y Administrativa de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales.

1994: el Congreso aprueba la Ley 19.300. Se crea la CONAMA, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

2010: se promulga la Ley 20.417, que modificó la Ley 19.300, creando el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, al tiempo que dejó comprometida la discusión de leyes para crear los tribunales ambientales y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

2012: se promulga la Ley 20.600 y se ponen en marcha los tribunales ambientales del país.

2016: se promulga la Ley 20.920 o ley marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.

2018: se promulga la Ley 21.100, que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio.

2021: se aprueba la Ley 20.600 o ley marco de cambio climático.

2022: creación de la Oficina de Transición Socioecológica Justa en el Ministerio del Medio Ambiente.

2022: ratificación del Acuerdo de Escazú.

2023: se aprueba la Ley 21.600 o ley de la Naturaleza, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas de Chile.

CAPÍTULO 1.2

Las deudas del cambio

Como se mostró en el capítulo anterior, Chile ha experimentado múltiples cambios positivos en las últimas décadas. Pese a este dinamismo, hay otros cambios largamente esperados por la población o sobre los cuales existe consenso experto y que no han ocurrido, más otros fallidos, insuficientes o que han acarreado consecuencias negativas para la sociedad. Son las deudas del cambio del país. Las percepciones subjetivas reafirman este diagnóstico. Como muestran diversos estudios, y ratifican los datos de este Informe, las personas consideran que, a pesar de los

innumerables cambios en los últimos años, aquello que consideran realmente importante no ha cambiado, y algunas transformaciones han empeorado sus vidas.

A continuación se exponen algunos ejemplos de estas deudas del cambio. Tampoco esta sección pretende realizar una descripción exhaustiva del particular, sino solo ilustrar algunas deudas especialmente relevantes para el Desarrollo Humano Sostenible. Varias de ellas, como se verá, son parte de tendencias globales.

Limitaciones del modelo de desarrollo

Siguiendo una tendencia global, Chile experimenta un bajo crecimiento económico desde la década de 2010. Así lo muestra el crecimiento tendencial del PIB, que cae de tasas en torno al 5% y el 6% en los años 2000 hasta alrededor del 2% en la actualidad (Banco Mundial, 2024b). El bajo crecimiento tiene profundas implicancias en la vida de las personas. Por ejemplo, con un crecimiento tendencial anual de 6% los ingresos se duplican en doce años, pero si el crecimiento es de 2% se debe esperar 35 años.

Una de las deudas que ha sido objeto de gran discusión durante las últimas décadas es la desigualdad social, en particular en la dimensión socioeconómica. Si bien Chile es menos desigual que en 1990, la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares medida en la encuesta CASEN de 2022 según el coeficiente de Gini es 0,474, y el coeficiente de Palma (la *ratio* entre el ingreso del 10% más rico y el 40% más pobre) asciende a 2,8 veces, lo que ubica al país como el segundo más desigual de la OCDE (Banco Mundial, 2024c).³

³ Como todas las encuestas de hogares, en la CASEN hay un fuerte subreporte de los ingresos del capital. Cuando se corrige por subreporte, el coeficiente de Palma se duplica, desde un 3,0 a 6,6 en 2017 (Larrañaga et al., 2022).

Asimismo, al ajustar el Índice de Desarrollo Humano por desigualdad, el país cae 17 puestos en el ranking mundial 2022 del índice (UNDP, 2024b). En el libro *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, el PNUD mostró las dificultades de la sociedad chilena para modificar aquellos espacios donde la desigualdad social se origina y reproduce, entre ellos la estructura productiva, la concentración del capital y los ingresos, la función redistributiva y protectora del Estado, la concentración del poder político y la segmentación del sistema educativo.

Es importante mencionar que la alta concentración de la riqueza en Chile, donde el 1% más rico obtiene el 33% del ingreso⁴ total generado por la economía (PNUD, 2017a), no corresponde a una externalidad negativa del modelo de desarrollo chileno, sino a un atributo inherente a él. Schneider (2013) ha llamado a este modelo —que sería propio de Latinoamérica, con Chile como su caso más representativo— “capitalismo jerárquico”. Lo caracteriza por elementos como una elevada concentración del poder económico en grandes conglomerados o grupos empresariales que dominan múltiples sectores económicos, debilidad y escaso poder de negociación de las organizaciones de trabajadores, gran desigualdad y segmentación social de las oportunidades, así como movilidad social restringida. Es decir, la elite tiende a mantener su dominio a lo largo de generaciones a través del control de los recursos económicos y la influencia política, mientras que las clases bajas tienen oportunidades limitadas de ascenso social. Un ejemplo de ello es la desigualdad social que se manifiesta en disparidades territoriales duraderas. El reciente estudio *El Desarrollo Humano de las comunas de Chile* (PNUD, 2024c) encontró que, comunas que hace veinte años tenían un bajo Índice de Desarrollo

Humano, no han podido mejorar significativamente su posición relativa.

Por otro lado, en materia de productividad e innovación Chile se ha quedado atrás. Durante la década de 1990 su crecimiento promedio estuvo por sobre el de América Latina y el de los mercados emergentes y las economías en desarrollo (Conference Board, 2024). Durante las últimas dos décadas, salvo en 2021, se ha visto una creciente pérdida de productividad en el país (Gráfico 1.5).

En relación con la innovación —que ostenta un vínculo con la productividad y el crecimiento económico ampliamente documentado en la literatura—,⁵ solo el 24,4% de las empresas del país son activas en innovación, lo que ubica a Chile en el penúltimo de los países de la OCDE (2023a). A esto se suma que el gasto en I+D en 2020 fue de tan solo un 0,34% del PIB, por debajo del promedio de 2,68% de la OCDE (Ministerio de Ciencias y Tecnología, 2024).

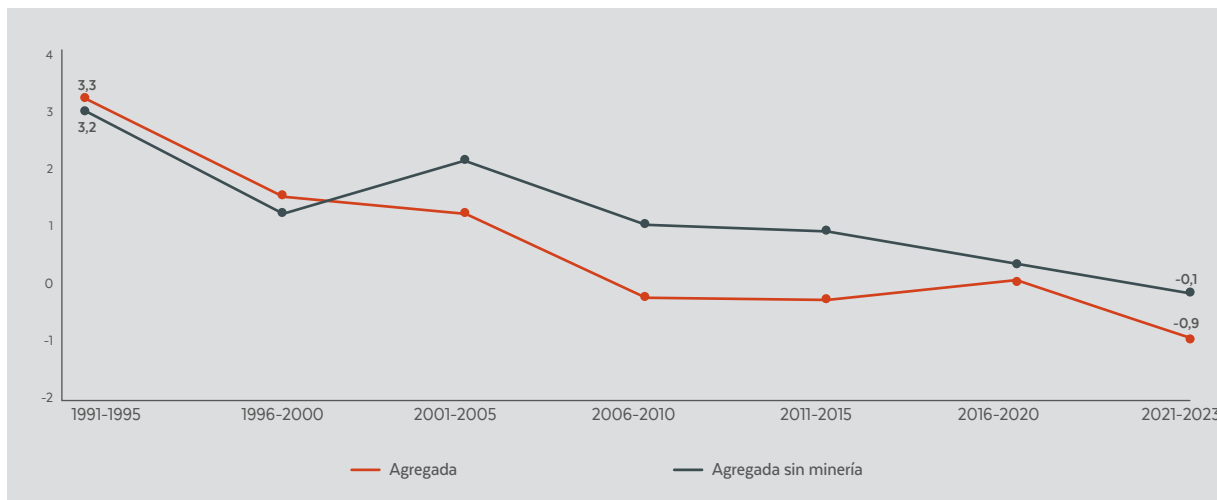
La falta de innovación se aprecia en la canasta de bienes de exportación del país, en la que los productos con mayor valor agregado (como químicos, vehículos, maquinaria y electrónicos, asociados a mayor innovación) siguen representando una fracción menor del total, lo que es coherente con el lento crecimiento que ha mostrado la economía (Banco Central de Chile [BCC], 2024; Hausmann et al., 2013). No obstante, la actividad productiva de Chile en torno a recursos naturales está muy tecnificada y genera una considerable actividad innovadora (Bravo-Ortega y Muñoz, 2017; Ruttinger et al., 2020): en el Índice Global de Innovación 2022 el país está en el lugar 50 entre 132 países y es el primero en Latinoamérica y el Caribe (World Intellectual Property Organization [WIPO], 2022).

4 Considerando ingreso devengado (incluye ingresos del capital), lo que no es bien capturado por las encuestas de hogares.

5 Grossman y Helpman (1991), así como Romer (1990), entre otros, han atribuido a la actividad de investigación y desarrollo un papel relevante en el impulso a la productividad y el crecimiento económico.

GRÁFICO 1.5

Variación anual de la productividad total de factores, 1991-2023 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad [CNEP] (2023), años 1991-2023.

Además, el modelo de desarrollo de Chile es extractivista, esto es, se basa fuertemente en la explotación y sobreexplotación de sus recursos naturales, en particular la minería del cobre, modelo que conlleva una notoria degradación ambiental (Berasaluce et al., 2021). Por ejemplo, Chile tiene graves problemas de contaminación relacionados con la minería del cobre —que emite altas cantidades de dióxido de azufre y cuenta con los niveles de CO₂ per cápita más altos de Latinoamérica (Orrego et al., 2023; PNUD, 2023b)—, así como grandes desafíos en relación con la gestión sostenible de los bosques, del recurso hídrico y de las formas de contrarrestar o detener la desertificación, la degradación de las tierras y la pérdida de biodiversidad (Sachs et al., 2022).

Cabe recordar que en Chile están identificadas al menos cinco zonas de sacrificio (Vivanco Font, 2022).

Estas son áreas geográficas donde la concentración de industrias contaminantes, en particular centrales termoeléctricas a carbón, pero también industrias petroquímicas, pesqueras, cementeras, fundiciones, terminales portuarios, etc., ha llevado a una degradación ambiental significativa, que ha perjudicado la salud y la calidad de vida de las comunidades locales.

También hay brechas importantes en lo relativo a la protección de ecosistemas terrestres prioritarios y al riesgo del número de especies que entran en categorías amenazadas o de peligro de extinción (Sachs et al., 2022). Finalmente, al cumplir con 7 de las 9 condiciones de vulnerabilidad señaladas por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (PNUD, 2017b), el país ha sido clasificado como altamente vulnerable a los impactos del cambio climático (ver capítulo 1.3).

Déficit en protección social

En términos de protección social, la provisión mixta de los servicios de salud ha generado diferencias en el acceso y la calidad de la atención en función de los ingresos y el riesgo de las personas. El sistema privado de salud, de acceso limitado por sus elevados costos, suele contar con una atención oportuna, amplia y de mejor calidad en comparación con el sistema público. Quienes usan el sistema público enfrentan dificultades de cobertura y altos costos en eventos de baja probabilidad de ocurrencia o emergencias.⁶ Asimismo, pese a una reducción de los tiempos de espera para atenciones quirúrgicas y consultas de especialidad en un 39% y un 25%, respectivamente, entre enero de 2022 y marzo de 2023 (Ministerio de Salud, 2023), las personas deben lidiar con la sobrecarga del sector, lo que se traduce en un aumento de pacientes en listas de espera para patologías cubiertas por las Garantías Explícitas en Salud (GES), y un elevado tiempo de espera en estas listas (130 días en promedio) (Ministerio de Salud, 2024).

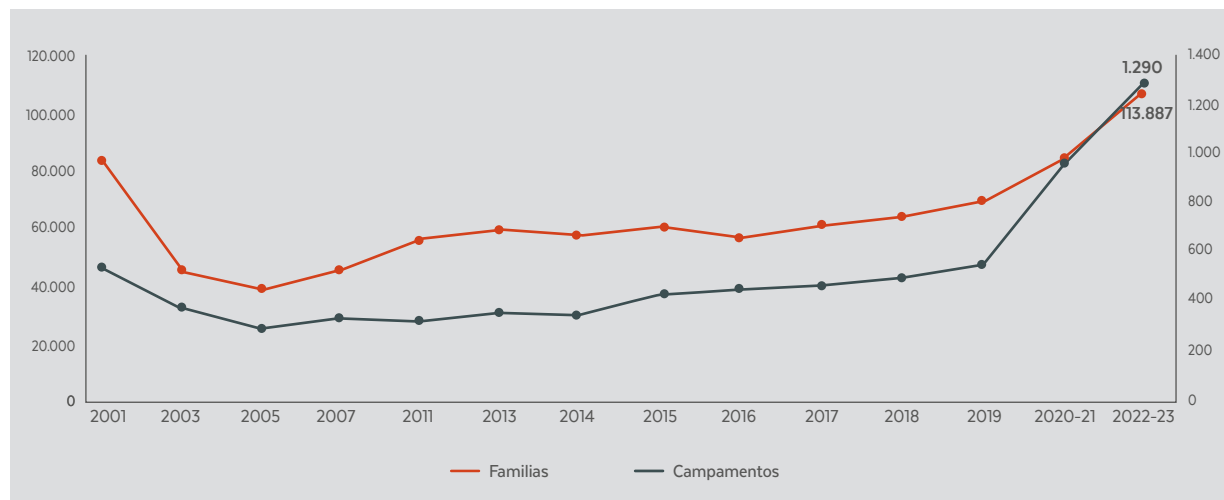
En cuanto al sistema de pensiones, existe consenso respecto de que el pilar contributivo genera pensiones y tasas de reemplazo que se ubican por debajo de lo esperado y de los estándares internacionales. Y si bien ha sido objeto de variados intentos de reforma, solo una ha logrado concretarse: la puesta en marcha de un componente no contributivo de pensiones a través de las pensiones solidarias (2008) y la PGU en 2022. A la fecha, 2.462.098 personas reciben estas pensiones, de las cuales un 58% son mujeres (Superintendencia de Pensiones [SUPEN], 2024a). Aunque el impacto de

estos instrumentos sobre las tasas de reemplazo ha sido significativo, las pensiones siguen siendo insuficientes y el sistema contributivo no ha sido modificado. La Parte VI de este Informe analiza las lógicas en el sistema político que han obstaculizado algunas de las transformaciones en materia de protección social.

Chile tiene también deudas en materia de vivienda. La política habitacional ha enfatizado la cantidad de viviendas por sobre la calidad, descuidando los entornos de la vivienda social. Así, la mayoría de los proyectos sociales desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990 reforzaron la segregación territorial (Rasse, 2016) y generaron una periferia homogénea en términos de pobreza y tipologías de vivienda precaria en materia de servicios y equipamiento, tanto en Santiago (Ducci, 1997; Rodríguez y Sugranyes, 2004) como en todas las ciudades metropolitanas, e incluso en algunas ciudades intermedias (Sabatini et al., 2013). A partir del 2000, el desplazamiento de los nuevos hogares pobres hacia áreas periurbanas se modifica y da lugar a su exclusión del mercado habitacional formal: prolifera una serie de estrategias informales como allegamiento, hacinamiento y campamentos (Rasse et al., 2021). En cobertura habitacional, pese a los avances, el déficit continúa siendo significativo. En 2022 se constató que era de 641.421 viviendas en el país (Centro UC de Políticas Públicas, 2022). Por último, el número de campamentos ha aumentado drásticamente, llegando a 1.290 y albergando a más de 100.000 familias en 2022-2023 (Gráfico 1.6).

⁶ Recientemente el Estado ha realizado esfuerzos importantes como la gratuidad en todas las atenciones de salud del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) para los tramos de cobertura C y D, y las atenciones gratuitas en consultorios y hospitales para los tramos A y B (ChileAtiende, 2023).

GRÁFICO 1.6
Los campamentos en Chile, 2001-2022/23



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios Socioterritoriales (CES) TECHO-Chile, años 2001-2023.

Insuficiente calidad de la educación

En educación escolar el país exhibe un buen desempeño en relación con América Latina y el Caribe, aunque históricamente sus resultados han sido más bajos que el promedio de los países OCDE en las áreas medidas por la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) (Gráfico 1.7). Por ejemplo, los resultados en PISA 2022 indican que 56% de los estudiantes de más de 15 años no logra alcanzar el nivel de competencias básicas en matemáticas, y que carecen de habilidades fundamentales para interpretar y resolver situaciones cotidianas simples.

Además, el sistema escolar chileno se caracteriza por profundas diferencias en el aprendizaje según el origen

socioeconómico del estudiantado. Los datos de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) 2022 en Chile revelan la magnitud de estas diferencias. En competencia lectora en cuarto básico, la probabilidad de alcanzar un estándar de aprendizaje “adecuado” en estudiantes de nivel socioeconómico alto es 5,6 veces la de estudiantes de nivel socioeconómico bajo.⁷ Esta brecha aumenta a 8,1 veces en segundo medio. En matemáticas, la discrepancia es aun mayor. En cuarto básico, la probabilidad de alcanzar un estándar de aprendizaje “adecuado” en estudiantes de nivel socioeconómico alto es 9,5 veces la de estudiantes de nivel socioeconómico bajo, y 25,4 veces en segundo medio. Estas diferencias se han mantenido en el tiempo y se extienden a todos los ámbitos

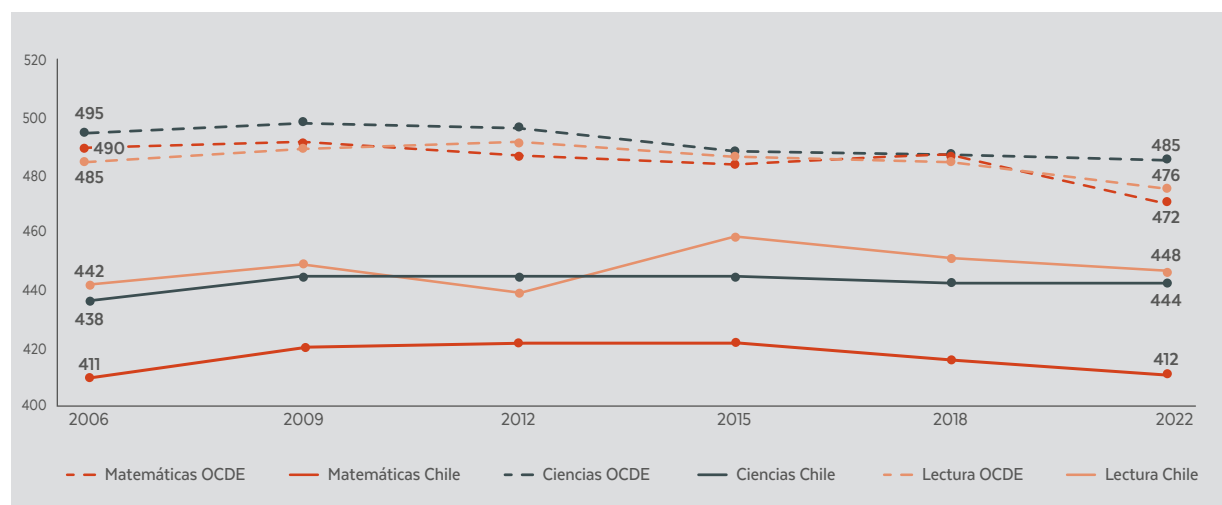
⁷ Estimaciones realizadas según razón de posibilidades (*odds ratio*).

de aprendizaje (Agencia de Calidad de la Educación, 2023). Asimismo, según las mediciones estandarizadas de aprendizaje, persisten brechas en favor de los hombres en matemáticas y de las mujeres en lenguaje (Agencia de Calidad de la Educación, 2024).

El país presenta además altos niveles de analfabetismo funcional en la población adulta. En la Evaluación In-

ternacional de las Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE del año 2016, el 67% de las personas adultas presentó un bajo rendimiento en comprensión lectora y/o razonamiento matemático, mientras que el 48% mostró un bajo desempeño en ambas competencias, lo que significa que solo pueden realizar con éxito tareas básicas (Arroyo y Valenzuela, 2018; Ministerio de Educación, 2016).

GRÁFICO 1.7
Puntajes PISA de Chile en comparación con la OCDE, 2006-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE (2024b), años 2006-2022.

Deudas con la igualdad de género

Pese al contexto más propicio descrito, la sociedad chilena todavía tiene enormes desafíos en cuanto a igualdad de género. Peor aun, como muestra la experiencia reciente de varios países, los avances en esta materia corren el riesgo de retroceder.

Por un lado, en Chile, como en muchos otros países, las mujeres aún asumen una carga desproporcionada

del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, lo que afecta su autonomía y participación en áreas como la educación, el trabajo remunerado y la vida pública. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2015, las mujeres dedican en promedio 5,89 horas diarias al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (cocinar, limpiar, cuidar a niños, enfermos y adultos mayores), mientras que los hombres dedican 2,72

horas diarias en promedio, esto es, la mitad del tiempo (INE, 2024b).

Más recientemente, esta sobrecarga de cuidado y trabajo doméstico sobre los hombros de las mujeres se acentuó por los efectos de la pandemia del Covid-19, lo que resultó determinante en su salida del mercado laboral (Cerde et al., 2020; PNUD-OIT, 2022) y en la lentitud de su reincorporación. Una encuesta aplicada en julio de 2020 a personas que habían dejado de trabajar en pandemia reveló que la reincorporación a la fuerza laboral era de 62% para los hombres y solo de 41% para las mujeres (PNUD y MDSE, 2020). El contexto sanitario hizo surgir también otros temas largamente silenciados, como las enormes deudas de pensiones alimenticias, lo que llevó a la tramitación y aprobación de la Ley 21.484 sobre responsabilidad parental y pago efectivo de deudas de pensiones de alimentos, que entró en vigencia en 2023.

Por otro lado, no ha habido avances significativos en cuanto a la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Un estudio del Instituto Milenio de Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas (MIPP) muestra que la proporción de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia alguna vez en la

vida aumentó. Las mujeres víctimas de violencia en los últimos doce meses subió de 18,2% en 2012 a 23,3% en 2022 (MIPP, 2023). La tasa de femicidios consumados, por otra parte, ha bajado moderadamente entre 2010 y 2022 de 0,6 a 0,4 cada 100.000 mujeres, mientras el número de femicidios frustrados subió entre 2012 y 2022 de 82 a 180 (Subcomisión de Estadísticas de Género, 2024). A fines de mayo de 2024 ya se registran 22 femicidios, un preocupante aumento en comparación con el mismo período del año 2023 (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2024).

Además, y replicándose una tendencia global, se ha detectado un notorio retroceso en el Índice de Normas Sociales de Género (GSNI) medido por el PNUD en base a la Encuesta Mundial de Valores. Este indicador cuantifica sesgos capturando las actitudes de las personas sobre los roles ejercidos por mujeres en cuatro dimensiones: política, educativa, económica y de integridad física. Entre 2010-2014 y 2017-2022 el porcentaje de personas sin sesgos de género bajó de 25,8% a 20,3% en Chile. El porcentaje de personas con sesgos subió para todas las dimensiones incluidas en la medición, llegando a 59,0% para la política, 24,3% para la educativa, 35,9% en la económica y 55,5% en integridad física (UNDP, 2023).

Creciente sensación de inseguridad

La preocupación por la seguridad no es nueva ni una particularidad local. El *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, centrado en esta temática, reveló que en las últimas décadas la región ha sido escenario de la expansión delictiva y retrató a la inseguridad como un reto compartido y un obstáculo para el desarrollo social y económico en todos los países de América Latina (PNUD, 2013).

En Chile, la delincuencia lidera las preocupaciones de las chilenas y chilenos desde el año 2005, siendo superada solo en 2011 por los problemas en educación, con un 20,9% y un 27,4%, respectivamente (Latinobarómetro, 2023). La proporción de personas con un marcado temor al delito alcanzó recientemente su valor más alto, pasando de un 15% en 2000 a un 30,5% en 2023 (Gráfico 1.8), con una diferencia de

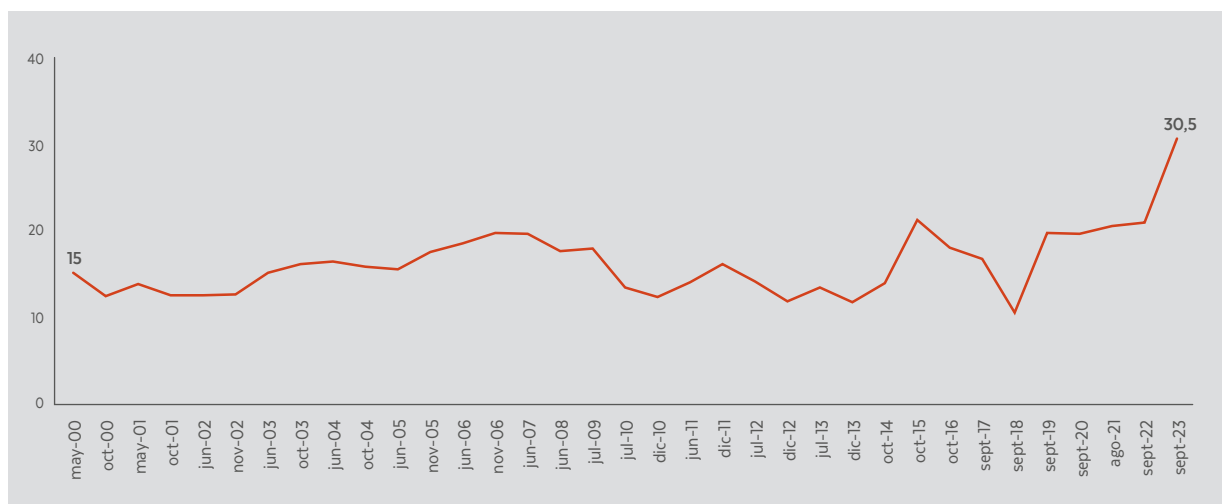
10,5 puntos porcentuales entre hombres (25,1%) y mujeres (35,6%) (Fundación Paz Ciudadana, 2023). Además, la tasa nacional de percepción de aumento de la delincuencia actualmente supera el 90%, siendo 19,4 puntos porcentuales más alta que en 2013 (INE, 2023).

Esta sensación de inseguridad puede estar influida en parte por un aumento en la frecuencia de algunos de los delitos de mayor connotación social. Por ejemplo, se ha observado un aumento en homicidios y violaciones. Entre 2005 y 2019, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes osciló entre 3,6 y 2,7,

mientras que en 2020, 2022 y 2023 no bajaba de 4,8. Por otro lado, la tasa de violaciones por cada 100.000 habitantes ha aumentado de 15,1 en 2005 a 21,7 en 2023 (Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos, 2024).

En correspondencia con lo anterior, datos del *Informe especial 2022. Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno* (PNUD, 2022a) muestran que Chile es el país con el mayor aumento en inseguridad humana percibida entre los treinta países incluidos en la medición.⁸

GRÁFICO 1.8
Proporción de personas con alto temor al delito, 2000-2023 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Paz Ciudadana (2023), años 2000-2023.

8 Índice que combina 17 variables que abarcan inseguridades derivadas de conflictos violentos, inseguridades socioeconómicas e inseguridades a nivel personal y comunitario.

Procesos constitucionales fallidos

La incapacidad de reemplazar la Constitución Política vigente tras tres intentos fallidos (2016-2018, 2020-2022 y 2023), pese a ser una de las demandas ciudadanas de las últimas dos décadas, es otra notoria deuda del cambio.

Hace una década, el PNUD (2014) consignaba que el debate sobre reformar o sustituir la constitución en Chile ha existido desde su aprobación en 1980, y que diversos actores políticos y sociales coincidían en que esta ya no proporcionaba un marco adecuado para los desafíos sociales, económicos y políticos del país, por lo que se consideraba oportuna una revisión profunda.

Los diversos argumentos para un cambio constitucional comprenden la ilegitimidad de origen de la constitución de 1980, dado que se promulgó durante la dictadura militar (Heiss, 2017), los obstáculos que establece a la deliberación democrática, su escaso reconocimiento de importantes derechos económicos, sociales y culturales, que es hostil a la acción del Estado en ámbitos clave de la vida social (Couso y Coddou, 2010), que reproduce la desigualdad social (Couso, 2021) y que está en la base de la actual crisis de representación y de la desafección hacia las instituciones y la política (Heiss, 2017).

Otros estudios han mostrado que desde mediados del siglo XX las constituciones nacionales han cambiado con frecuencia y registran una vida promedio de solo 19 años. También muestran la existencia de una diversidad de estrategias para su modificación, la creciente importancia de la participación ciudadana en el proceso y que cada vez más, este tipo de cambios no se vincula con crisis o colapsos institucionales (PNUD, 2015a).

Según la Encuesta de Desarrollo Humano (EDH) 2013, al 76% de las personas le parecería muy importante o bastante importante cambiar la constitución. La cifra subió a 84% en la Encuesta Auditoría a la Democracia de 2016, en donde un 88% señaló que la constitución necesitaba cambios profundos (PNUD, 2019). En el plebiscito nacional de 2020, resultante del acuerdo suscrito por la mayoría de los partidos políticos como salida al estallido social de 2019, un 78% de los votantes aprobó tener una nueva constitución (SERVEL, 2024). Sin embargo, no fue posible arribar a una propuesta satisfactoria para la ciudadanía, que la rechazó dos veces. La Parte VI de este Informe analiza las lógicas de interacción entre actores que marcaron este proceso.

CAPÍTULO 1.3

Desafíos globales

Superar las dificultades de la sociedad chilena para llevar a cabo cambios sociales no solo es relevante para abordar los problemas de arrastre —o deudas del cambio— descritos en el capítulo anterior, sino un

imperativo de cara al futuro. Un conjunto de desafíos y amenazas globales está poniendo a prueba las capacidades del país para anticiparse y adaptarse. A continuación se examinan ejemplos de este tipo de desafíos.

Vulnerabilidad ambiental

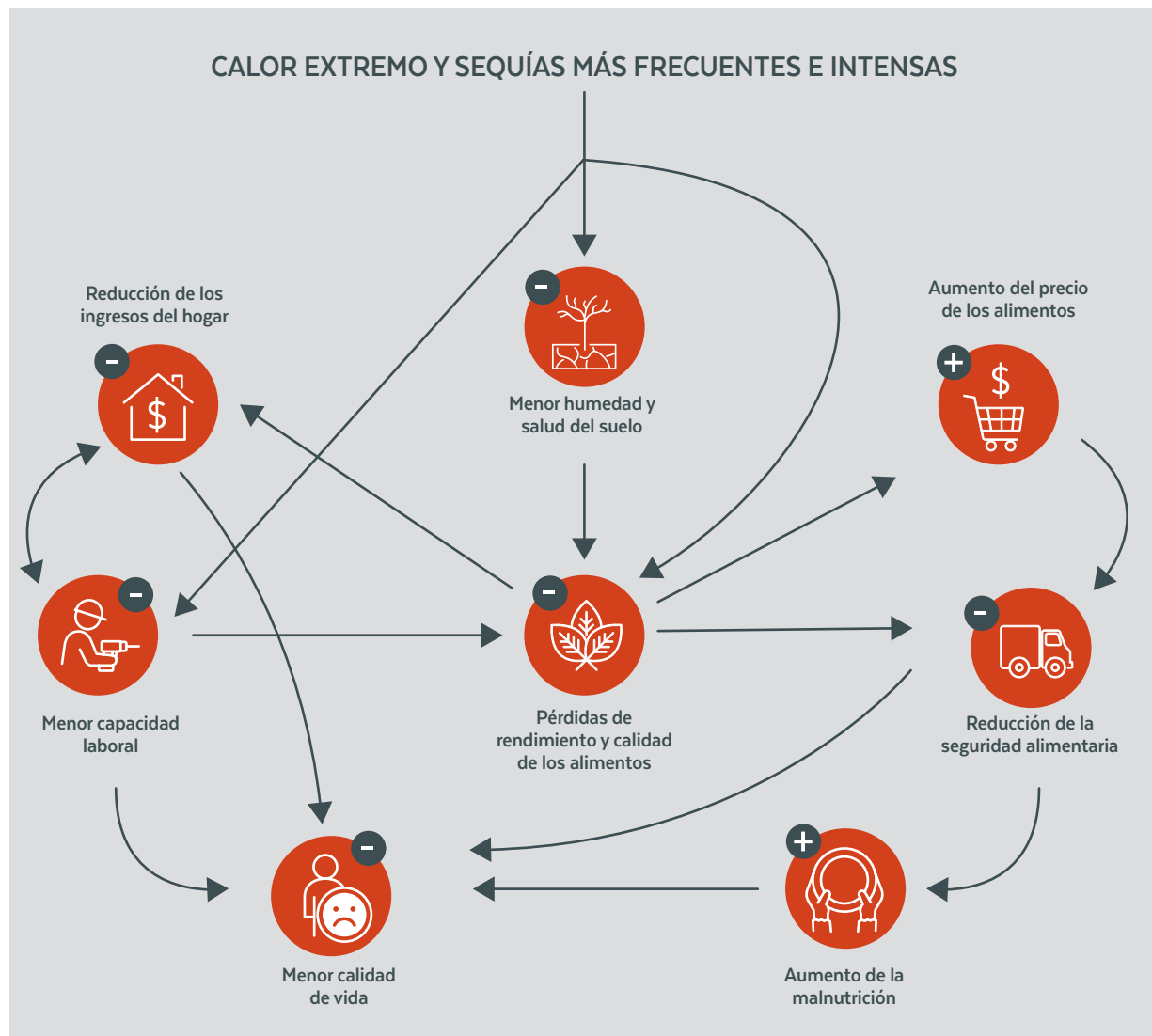
Como muestra el trabajo de Naciones Unidas, el planeta está enfrentando tres crisis ambientales simultáneas e interconectadas, impulsadas principalmente por la actividad humana y que exacerban entre sí sus efectos negativos: la pérdida de biodiversidad (la rápida disminución de especies y hábitats naturales), el cambio climático (incremento de la temperatura y cambios en los patrones del clima) y la contaminación del aire, el agua y el suelo (PNUD, 2023b; United Nations Environment Programme [UNEP], 2021).

El cambio climático trae consigo una serie de consecuencias adversas, como temperaturas más cálidas, sequías más graves, escasez de agua, más incendios forestales, elevación del nivel del mar, inundaciones, deshielos, tormentas más destructivas y una notoria disminución en la biodiversidad. Tales cambios tienen un impacto directo en aspectos de la vida humana como la salud, la agricultura, la vivienda, la disponibilidad de alimentos, la seguridad y el empleo, y

obstaculizan el progreso hacia un mayor Desarrollo Humano Sostenible (Figura 1.1). Además, las consecuencias del cambio climático impactan de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables (Naciones Unidas, 2023).

Pese a que la región es responsable solo del 10% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Olavarrieta et al., 2023), América Latina se proyecta como una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático (Banco Mundial, 2021). Junto con el aumento de temperatura de entre 0,7°C y 1°C respecto del promedio observado entre 1961 y 1980 (World Meteorological Organization [WMO], 2023), los países de la región han visto aumentada su exposición a olas de calor entre 1 y 15 días adicionales (Gráfico 1.9). Chile, responsable de apenas 0,24% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (Superintendencia de Medio Ambiente, 2022), se considera un país altamente vulnerable a las consecuencias del cambio climático.

FIGURA 1.1
Efectos del cambio climático sobre la producción agroalimentaria y la calidad de vida

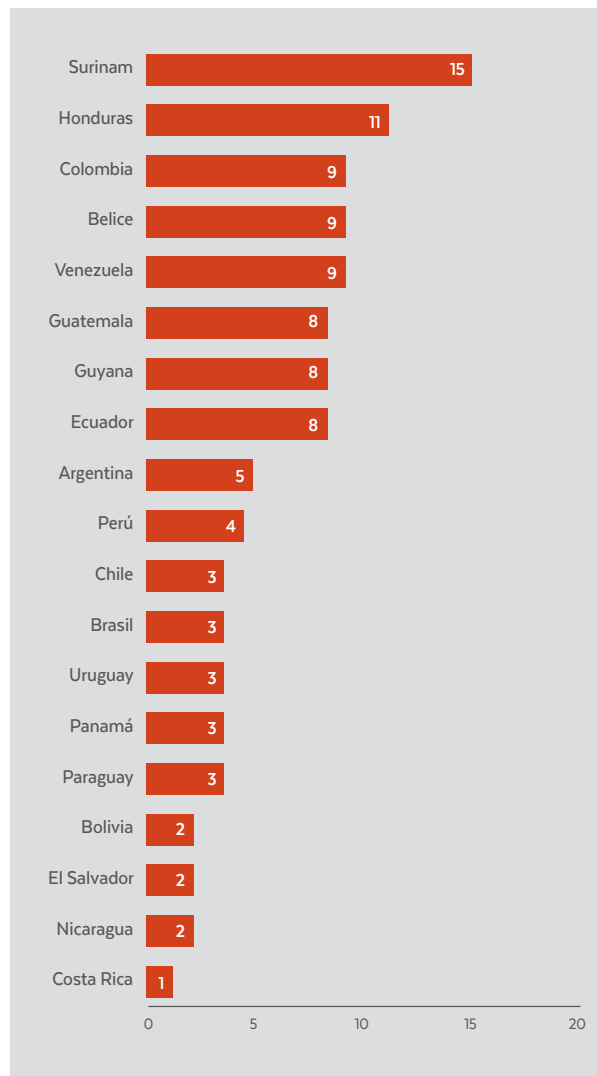


Fuente: Elaboración propia a partir del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023).

De acuerdo con los registros de la base de datos internacional sobre catástrofes del Centro de Investigación sobre Epidemiología de las Catástrofes (CRED), los costos monetarios de los desastres naturales asociados al clima en el país entre 2021 y 2024 representan un 28% de los daños acumulados entre 1970 y 2024 (USD 2.961 millones de USD 10.497 millones).

Además, según investigaciones recientes, la falta de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático podría acarrear consecuencias económicas significativas a mediados de siglo debido a la variabilidad en las temperaturas y la reducción de precipitaciones (Melo et al., 2023). Las alteraciones podrían afectar la productividad agrícola, modificando la distribución

GRÁFICO 1.9
Comparación de días adicionales de exposición a olas de calor entre 1986-2005 y 2016-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL (2023).

de tierras y cultivos, lo que tendría efectos tanto en los ingresos como en el empleo en el sector agrario. Además, se anticipa que el cambio climático reducirá la disponibilidad de agua y afectará negativamente la biodiversidad, alterando los servicios ecosistémicos y las actividades turísticas en áreas naturales.

Eventos extremos como la sequía más grave en mil años en la zona central (Melo et al., 2023) y grandes incendios forestales intensifican los daños de la crisis climática en hogares, infraestructura, la biodiversidad y la economía, junto con cobrar vidas humanas (Garréaud et al., 2023). Al actuar como un acelerador y amplificador de situaciones de incertidumbre, y al combinarse con otros desafíos existentes, como las condiciones locales de pobreza y desigualdad, el cambio climático representa uno de los mayores factores de inseguridad humana en el futuro (IPCC, 2018; Urquiza y Billi, 2019).

En 2022 se destinó un 81,9% del gasto en cambio climático del gobierno central y los gobiernos regionales a inversiones para la adaptación, como obras de agua potable rural, prevención de desastres y control aluvional (DIPRES, 2023), lo que representa aproximadamente un 11,2% del gasto total en iniciativas de inversión de 2022 (DIPRES, 2024). Adoptar medidas de mitigación y adaptación como estas es esencial para enfrentar de manera efectiva los impactos, para asegurar el bienestar de las personas y fortalecer la resiliencia de las comunidades. Este tipo de medidas debe tanto proteger a la población de riesgos inmediatos como asegurarle mayor estabilidad a largo plazo.

Debilitamiento de la gobernabilidad democrática

En la última década el mundo ha sido testigo de un rápido retroceso democrático, una polarización política en muchas sociedades (PNUD, 2022b) y una autocratización de sistemas de gobierno (PNUD, 2023c). Ejemplo de ello es que entre 2016 y 2021 el número de países que avanzaron hacia el autoritarismo fue más del doble que el de los que avanzaron hacia la democracia.

América Latina no está ajena al fenómeno. La democracia se ha venido deteriorando en la región desde 2007 (V-Dem Institute, 2022). La existencia de regímenes autoritarios en algunos países y la disminución en la calidad democrática, junto con el avance del populismo y el auge autoritario ante las crisis institu-

cionales y de gobernabilidad, así lo confirman (Sahd et al., 2023). De hecho, Chile figura con otros países de la región como una democracia en retroceso en el Índice de Democracia Liberal del V-Dem Institute (2023).

El auge de liderazgos populistas y autoritarios plantea una grave amenaza a las garantías de los derechos humanos, pues aquellos amedrentan los avances en materia de igualdad de género, promueven la polarización, menoscaban el estado de derecho y la rendición de cuentas, restringen la libertad de expresión y dañan el pluralismo apelando al racismo, la xenofobia, la misoginia y el nativismo (Human Rights Watch, 2017).

Expansión del crimen organizado

El crimen organizado,⁹ los delitos violentos y el cibercrimen son parte de las nuevas amenazas para la seguridad humana en el antropoceno (PNUD, 2022a). En cuanto al primero, de acuerdo con el Informe del Índice Global de Crimen Organizado de 2023, América Latina ha experimentado un significativo aumento en los últimos años, fenómeno que se intensificó tras la pandemia. Específicamente, América Central y del Sur destacan como algunas de las áreas con los mayores niveles de criminalidad

en el mundo. La tasa de criminalidad de Chile, en particular, registra un alza en 2023 en comparación con 2021, ubicándose en la posición n° 19 entre 35 países del continente.

Según Sahd et al. (2023), en América Latina el riesgo político¹⁰ asociado al crimen organizado y otras formas de violencia ha aumentado significativamente los últimos años. Como efecto de estas tendencias regionales, Chile se encuentra cada vez más afectado

⁹ La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado (2004) define este fenómeno como un grupo delictivo estructurado, compuesto por varias personas, quienes durante cierto tiempo actúan de forma coordinada con el objeto de obtener directa o indirectamente un beneficio económico o material. Esta caracterización se destaca por ser muy general, rasgo necesario cuando emergen constantemente nuevos tipos de delitos a medida que las condiciones locales, regionales y globales cambian.

¹⁰ Los autores consideran 10 aspectos que constituyen riesgo político: (1) crimen organizado, (2) retroceso democrático, (3) gobernabilidad compleja, (4) estallidos de malestar, (5) crisis migratoria, (6) inseguridad alimentaria, (7) polarización y noticias falsas, (8) pérdida de competitividad, (9) aumento de ataques cibernéticos, y (10) vulnerabilidad frente al cambio climático.

por este cambio y, como consecuencia, el Estado ha debido reorganizar sus prioridades y crear la Política Nacional de Crimen Organizado (2022). El documento que instaura esta política reconoce que en los últimos años se ha hecho evidente la presencia de un nuevo tipo de criminalidad en Chile, con la proliferación de organizaciones criminales locales o transnacionales que se pueden entremezclar en distintos niveles de organización.

La expansión del crimen organizado, reportada en 2022 por la Subsecretaría del Interior, ha impulsado un preocupante aumento en delitos como narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas, entre otros. Según cifras de la Policía de Investigaciones (PDI) y Carabineros, los secuestros, homicidios y extorsiones vinculados al crimen organizado han subido drásticamente, con aumentos de 76,9%, 43% y 44% respectivamente entre 2021 y 2022 (Centro de Estudios y Análisis del Delito [CEAD], 2024).

Revolución tecnológica

Otro de los desafíos globales es la rápida evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La adopción de tecnologías como 5G, el internet de las cosas, la computación en la nube, la inteligencia artificial, el análisis de grandes datos y la robótica ha convertido nuestro mundo en uno hiperconectado y digitalizado, lo que representa desafíos y oportunidades para el Desarrollo Humano, la productividad, la inclusión y la gobernanza (CEPAL, 2021; PNUD, 2023d), sobre todo porque la transformación digital sucede en el contexto de desigualdades estructurales en la región.

Las brechas socioeconómicas de acceso a tecnología y conectividad son uno de los problemas asociados a esta tendencia global. En Chile, si bien la conectividad ha mostrado una gran expansión, con un 89,2% de los hogares con cobertura de internet en 2022, en contraste con el 74,9% en 2017, aún existen 639.000 hogares sin acceso a internet, en los que habitan 1,28 millones de personas. Además, hay diferencias de calidad de la conexión según el ingreso de los hogares y la zona en la que se encuentran (Bravo et al., 2023).

Por otro lado, en América Latina y el Caribe solo el 28% de la población cuenta con competencias digitales básicas, una cifra considerablemente más baja que el 64% observado en los países miembros de la OCDE (Banco Mundial, 2023). Chile cuenta con un 11,6% de la población con un nivel avanzado de habilidades digitales, muy cerca de Noruega, el más alto de la OCDE con un 12%, pero solo un 42,9% posee habilidades intermedias, en contraste con Corea, que registra un 76,1% de población con este tipo de habilidades (Amanda et al., 2023). En Chile esta brecha de habilidades dificulta el uso de las TIC para fines productivos (CNER, 2023).

Además, la digitalización y la sustitución tecnológica plantean retos significativos en el mercado laboral, con un 40% de las y los trabajadores en doce países latinoamericanos en riesgo de ser reemplazados por dispositivos tecnológicos. El riesgo es desigual según género, educación y edad (CEPAL, 2021). En Chile, se estima que la probabilidad promedio de automatización del empleo fue de 45,6% en 2022, y el porcentaje de empleos en alto riesgo de automatización

(probabilidad superior al 70% de ser automatizados y desaparecer del mercado del trabajo) fue de 26,6% en 2022. Esta tendencia apunta principalmente a puestos de baja calificación, a jóvenes, personas mayores, y pequeñas y medianas empresas (PYMES) (Acuña y Bravo, 2023). Estudios recientes calculan que cerca de dos millones de empleos, principalmente en ocupaciones elementales, de baja calificación y en servicios administrativos, podrían verse automatizados en base a tecnologías existentes en Chile (Abud, 2023).

Sin embargo, también se vislumbran oportunidades de creación de empleos y mejora en la productividad en diversos sectores gracias a la innovación tecnológica (Fierro, 2018; Olavarrieta et al., 2023). Por ello, avanzar desde etapas tempranas en la educación y capacitación en el uso de herramientas digitales aparece

como una estrategia clave, sobre todo considerando que el impacto positivo de las habilidades tecnológicas se maximiza cuando se adquieren a edades tempranas, y más en contextos de desventaja socioeconómica (OCDE et al., 2020).

Por otra parte, las nuevas tecnologías han tenido en ocasiones consecuencias perniciosas para la convivencia democrática, por su utilización como medio de difusión de mensajes de odio y desinformación en materia política, lo que ha fomentado la polarización (Sahd et al., 2023). El uso de la inteligencia artificial, en especial, plantea un desafío relevante relacionado con la discriminación y los sesgos inherentes de los modelos algorítmicos. Abordar estos sesgos y prevenir la discriminación resulta esencial para garantizar un despliegue ético y equitativo de la herramienta en la región.

Conclusiones

A lo largo de esta Parte se ha mostrado que, desde la recuperación de la democracia, Chile ha cambiado de manera profunda e incesante. Muchas de las transformaciones recientes han resultado beneficiosas para la sociedad chilena, ya que han contribuido a aumentar el bienestar social en múltiples dimensiones de la vida social, tal como lo refleja su alto nivel de Desarrollo Humano. No obstante, también es evidente que Chile, en particular en los últimos veinte años, está experimentando dificultades para cambiar. Y algunos cambios han tenido consecuencias negativas para el país. Es lo que este Informe denomina deudas del cambio.

Pese al consenso experto y la persistencia de demandas sociales en torno a ciertos problemas del país, las capacidades de incidencia de los actores para resolverlos han sido hasta ahora limitadas. La relativización reiterada de la importancia de las demandas de cambio cons-

titucional, o los sucesivos intentos para reformar sin éxito el sistema de pensiones, o para resolver dilemas en el ámbito de la salud, o el estancamiento del crecimiento económico tendencial y de la productividad, constituyen ejemplos de ello. Como consecuencia, las discusiones se prolongan de manera indefinida y no arriban a acuerdos ni a la concreción de políticas y soluciones.

Las dificultades para llevar adelante cambios sociales son hoy acuciantes de cara al futuro. Desafíos globales de intensidades y magnitudes inéditas ponen en riesgo los logros del país en términos de bienestar, y tensionan sus capacidades de adaptación y anticipación.

En este contexto, teniendo la sociedad chilena logros tan evidentes y necesidades tan apremiantes como ampliamente reconocidas, ¿por qué le cuesta cambiar?

Responder esta pregunta es parte del objetivo del presente Informe. Es una interrogante que remite a un desafío clave para avanzar hacia un Desarrollo Humano Sostenible en el país: para aprovechar las oportuni-

dades 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, sino de dialogar sobre este desafío.

PARTE II

Capacidades para conducir los cambios: una perspectiva para pensar los desafíos de Chile



Chile necesita impulsar y conducir cambios para avanzar hacia una sociedad con un mayor Desarrollo Humano Sostenible. Ha habido grandes avances, pero persisten deudas vinculadas a demandas sociales y a objetivos de desarrollo, sobre las cuales existe consenso en la necesidad de cambiar. Los años recientes muestran lo difícil que ha resultado llevar a cabo transformaciones necesarias para la sociedad chilena; hay ejemplos contundentes de esa dificultad en la Parte I de este Informe. Construir el orden deseado, como señalaba Lechner (1984), nunca ha sido fácil, menos ahora que las demandas sociales son tan diversas y la confianza en los liderazgos sociales tan baja, y cuando la complejidad de desafíos como el crimen organizado o el cambio climático supera los instrumentos de los Estados nacionales, haciendo más vulnerables sus sistemas democráticos.

A pesar de eso, el país requiere enfrentar estos desafíos y avanzar en los cambios demandados y necesarios. Está en juego la sostenibilidad del Desarrollo Humano en Chile. Es inevitable entonces preguntarse: ¿por qué nos cuesta cambiar? ¿Por qué se entranpan cambios largamente demandados por la ciudadanía y cuya necesidad avala el conocimiento experto? ¿Qué capacidades nuevas hay que construir, cuáles de las existentes deben fortalecerse y qué herramientas aplicar para avanzar en esa dirección? Ya no bastan las respuestas del pasado. Los nuevos escenarios nacionales y globales imponen arduas condiciones a la conducción social de los cambios. Se necesita renovar los diagnósticos, una nueva comprensión de las complejidades de los procesos

sociales actuales, y nuevas formas de abordarlos de manera sostenible.

El objetivo de esta Parte es ofrecer una perspectiva de análisis que permita comprender mejor las dificultades que ha experimentado Chile para impulsar y conducir cambios. Esa perspectiva orienta los instrumentos de investigación empírica empleados en este Informe, la interpretación de sus resultados y las propuestas que surgen de ellos para abordar concretamente esas dificultades.

El propósito no es discutir las teorías del cambio en general sino algo más sencillo: ofrecer un conjunto de conceptos para comprender los factores que hacen posible o inhiben la conducción de los cambios socialmente demandados o necesarios para el Desarrollo Humano Sostenible. Para ello el texto se apoya en elementos conceptuales de diverso origen teórico, en la evolución conceptual de los recientes Informes globales del PNUD y especialmente en la tradición y perspectiva teórica de los Informes chilenos sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2017c).

Esta Parte se compone de cuatro capítulos. El primero propone un concepto general del cambio social. El segundo describe los desafíos que enfrentan las teorías del cambio en la actualidad. El tercero elabora un concepto de conducción social de los cambios. El cuarto define el concepto central de este Informe: capacidades sociales para la conducción de los cambios.

CAPÍTULO 2.1

El cambio de las sociedades

En la vida social nada está quieto y lo propio de ella es estar sometida a incesantes transformaciones (Haferkamp y Smelser, 1992). Los cambios ocurren con distintas velocidades: a veces de manera lenta e imperceptible, y otras de forma brusca y patente. Las transformaciones alteran el estado de las realidades demográficas, económicas, culturales y políticas; cambian las instituciones y sus normas; cambia el mapa de los actores sociales, sus organizaciones y estrategias; cambian los comportamientos; se modifican las percepciones, valores, intereses, identidades y expectativas. Incluso los esfuerzos por dar estabilidad y permanencia al orden social, como son las instituciones, las prácticas cotidianas y las tradiciones, son a su vez construcciones que resultan de cambios previos y su mantención depende de revisiones y actualizaciones.

En este Informe, siguiendo la tradición conceptual de Sztompka (1993), se entiende por cambio social la transformación duradera de alguno de los elementos que dan forma y sostienen el orden social, tales como las instituciones, la organización de la economía, las relaciones de los actores sociales, las orientaciones culturales o las disposiciones subjetivas.

El cambio puede involucrar amplios aspectos de la vida social, como la transición de una dictadura a una democracia, o referirse solo a ámbitos específicos, como las transformaciones del mercado laboral y sus regulaciones. Normalmente atraviesa distintas etapas, con momentos de transición y procesos que dan paso

a la configuración de un nuevo orden que adquiere cierta estabilidad. Contiene fuerzas desestructurantes del orden previo y fuerzas estructurantes que consolidan y aseguran sus efectos innovadores (Archer, 2000). También puede haber momentos de regresión o reconstrucción de estados previos. Y no es inusual que procesos de cambio ya iniciados se estancuen o queden inconclusos.

Fenómeno complejo, el cambio social no puede reducirse a fórmulas simples, motivaciones únicas o direcciones evidentes (Boudon, 1983; Lindblom, 1992). Suele tener distintos motores: puede ser impulsado por los actores sociales, como en el caso de los procesos políticos, pero también puede catalizarse por elementos contextuales, como las tendencias de innovación tecnológica, de la economía internacional o las actitudes culturales imperantes. Aunque uno de esos motores sea el gatillante principal, a lo largo del tiempo todos los otros se ven involucrados.

El cambio puede asumir distintas formas. Por ejemplo, un cambio político puede realizarse bajo las reglas institucionales dentro de los marcos democráticos, en una revolución que suspende la vigencia de las instituciones o a través de las demandas de los movimientos sociales. Y tendrán resultados diversos que podrían impactar el orden social de manera profunda o solo superficial y momentánea (Vago, 2004). Al mismo tiempo, la interpretación de tales resultados suele ser objeto de disputa social (Koselleck, 1993; Schatzki, 2019). Un

ejemplo en Chile es la discusión acerca de la transición a la democracia –si terminó o no, y cuándo– o de si la reforma constitucional de 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos produjo una Constitución Política distinta a la de 1980, heredada de la dictadura militar.

Parte de la complejidad del cambio social consiste en que tiene dos caras que dialogan entre sí. Están los cambios objetivos, como el incremento del nivel de precios en la economía internacional, o el aumento de las temperaturas del planeta fruto del calentamiento global. Puede que algunas personas no perciban estas alteraciones en sus vidas cotidianas, que no asocien un verano especialmente caluroso con el cambio climático, pero ocurren y tienen efectos objetivos en múltiples planos sociales y en las oportunidades de las personas. Y están los cambios en el nivel subjetivo, en las percepciones y evaluaciones que realizan las personas sobre los cambios pasados, en curso o propuestos, en los deseos y expectativas de cambio, así como en los diagnósticos sociales que definen si la sociedad está cambiando o no y cuán relevante es ese cambio. La percepción puede coincidir o no con la evidencia disponible sobre los cambios objetivos.

Las caras objetiva y subjetiva de los cambios a menudo interactúan y se condicionan mutuamente, aunque no coincidan del todo. Así, por ejemplo, el hecho objetivo del aumento de las disputas con tono descalificatorio en el debate político y en los medios de comunicación puede provocar en la ciudadanía la percepción de que la democracia se está deteriorando, y condicionar la forma en que participa de la vida pública. Eso puede crear, a su vez, nuevas tendencias políticas, como una creciente demanda por liderazgos centrados en la búsqueda de acuerdos. En suma, las transformaciones objetivas, mediadas por los marcos culturales y los discursos públicos, tienen efecto sobre las experiencias subjetivas, y a su vez estas pueden provocar comportamientos que impulsan, frenan o reorientan cambios objetivos (Pinquart y Silbereisen, 2004; Trommsdorff, 2000).

Por esa razón, y siguiendo la tradición de los Informes chilenos sobre Desarrollo Humano, el Informe 2024 sitúa las dimensiones subjetivas y culturales del cambio en un lugar central del análisis. Esta perspectiva se enfoca en la forma en que las subjetividades individuales y los discursos sociales procesan las experiencias de los cambios recientes, y el efecto que ello tiene sobre los procesos objetivos de cambio en curso. Este énfasis analítico no debe entenderse como una repetición de las tesis de las teorías clásicas de la modernización que veían en la difusión de normas y valores el factor casi exclusivo del cambio (Inglehart y Welzel, 2005).

Los cambios sociales, además, pueden ser intencionales –fruto de políticas y acciones deliberadas de los actores sociales– o el resultado no esperado de otros cambios, como el climático o el descenso de las tasas de natalidad a niveles que impiden el reemplazo de la fuerza productiva. El foco de este Informe son los cambios sociales conducidos, aquellas transformaciones impulsadas por actores sociales como las elites, los movimientos sociales o la ciudadanía, a partir de objetivos de futuro compartido y que resultan del ejercicio reflexivo e intencional.

Pero no todos los cambios sociales conducidos son favorables al Desarrollo Humano Sostenible. Los que constituyen el objeto de este Informe son fruto de la agencia colectiva, garantizan los logros civilizatorios de la humanidad, como los derechos humanos y la democracia, y no comprometen las capacidades y oportunidades de las generaciones futuras.

La conducción social del cambio tiene una naturaleza relacional, pues su éxito o fracaso depende de la relación entre actores sociales. Pero estos actores están condicionados por las subjetividades (por ejemplo, las emociones asociadas a los cambios recientes), los discursos públicos (por ejemplo, los que aluden a propuestas de cambio) y las instituciones (por ejemplo, el sistema electoral o las reglas de libre competencia).

En base a lo anterior, en este Informe se define la conducción social del cambio como el proceso por el cual actores sociales interactúan entre sí y con el conjunto de condicionantes subjetivos, culturales e institucionales para orientar transformaciones en torno a objetivos de futuro compartidos (Mayntz, 2022). Tanto el rol de los actores como la naturaleza de tales factores condicionantes se explican en el capítulo 2.4.

El afán de conducir los cambios sociales se deriva de la libertad y necesidad humana de elegir un orden para la propia vida, tanto personal como colectiva (Gehlen, 1987; Schütz, 2003). Por supuesto, la concreción de ese orden dependerá de las condiciones de la vida social, lo cual limita las posibilidades de realización. Por eso el ejercicio de la libertad y de la intencionalidad humana es indisociable del esfuerzo permanente por adecuar las condiciones sociales a los sentidos y valores que priorizamos como sociedad (Arendt, 2009). De esta manera, el cambio social es un instrumento a través del cual se busca realizar ideas o modelos de la vida personal y social deseada, pero bajo condiciones que no dependen plenamente de los actores sociales, sean individuales o colectivos.

La capacidad de los seres humanos de imaginar el tipo de vida que desean vivir no lleva automáticamente al consenso: la construcción del orden deseado es por naturaleza tan conflictiva como inacabada (Lechner, 1984). Por ello, es necesario reconocer que la conducción implica una variedad de interacciones entre los actores, que van desde la cooperación hasta el desacuerdo y la franca oposición. Este Informe muestra cómo la conducción de los cambios se ve obstaculizada por ciertas lógicas que se despliegan en las instituciones, así como por las características que en ocasiones asumen los debates públicos sobre cambios sociales (ver Parte VI).

Las diferencias entre ideas e intereses de los actores son parte del juego democrático y suelen evidenciarse en

procesos de elaboración de políticas (Béland, 2019). Sin embargo, el conflicto también puede ser contra-productivo, especialmente cuando se demuestra una incapacidad para acordar cambios, sea por factores políticos, económicos o culturales, o bien por una falta de disposición al acuerdo. Para ser efectivas, la conducción de los cambios y las interacciones entre actores deben también suponer niveles básicos de cooperación en base a objetivos compartidos (Green, 2016; Jara y Rodríguez, 2020).

Nadie puede conducir los cambios por sí solo, ni únicamente contra los demás. El cambio supone la elaboración de objetivos de futuro relativamente compartidos, voluntades colectivas, la construcción de capacidades y recursos comunes para llevarlos a cabo, y las coordinaciones necesarias para hacer que todos esos elementos contribuyan a un mismo propósito. Es una empresa que debe poner en movimiento y coordinar piezas diversas.

De lo anterior se desprende la importancia del poder en la conducción social. Desde una perspectiva restringida que concibe el poder como la capacidad para decidir “sobre” otros actores sociales (Hindess, 1996), los cambios pueden verse como una imposición de quienes tienen más recursos (sociales, políticos, económicos) hacia el resto. No obstante, poner el énfasis en la capacidad colaborativa de los actores implica superar este juego de suma cero en que unos ganan y otros pierden. El Informe, en esa línea, sostiene que la conducción puede ser efectiva cuando se la entiende como un poder “con”, no “sobre” los otros (Pansardi y Bindi, 2021).

Esta perspectiva no desconoce las disparidades de poder que existen en las sociedades, ni la presencia de grupos específicos que, gracias a sus capacidades de influencia en los espacios de toma de decisiones, intentan incidir en la conducción de los procesos de cambio según sus intereses económicos o políticos. Como se describe en *Desiguales. Orígenes, cambios y*

desafíos de la brecha social en Chile (PNUD, 2017a), en sociedades como la chilena existen grupos capaces de ejercer una influencia directa en el diseño de políticas públicas, a través de los circuitos extrainstitucionales del poder. Estos grupos suelen ostentar un poder tanto estructural (capacidad efectiva de acción para impedir o facilitar procesos de cambio, como reducir o retrasar inversiones) como instrumental (capacidad de movilizar recursos en forma de acciones deliberadas, como el *lobby* y los *think tanks*). En Chile se facilita esta movilización de recursos, por la organización concentrada de la economía en torno a grupos económicos y grandes empresas internacionales, y porque el gran empresariado se caracteriza por su alto grado de cohesión en términos gremiales y de ideología común. Por ejemplo, en el capítulo 6.2 se describe la defensa corporativa del actual sistema de pensiones en Chile que realizan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Reconociendo estas disparidades de poder e influencia, el Informe 2024 sostiene que la conducción social de los cambios es un esfuerzo colectivo y no se reduce a la voluntad de un solo actor social, ni mucho menos a la voluntad de los liderazgos políticos. Por ende, es una tarea extraordinariamente difícil, pues supone una articulación relativamente coherente de fuerzas, actores y recursos, cada cual con sus propios valores e intereses. El reconocimiento de esta dificultad intrínseca hace que, al menos en la época moderna, la teoría y los casos efectivos de conducción social de los cambios estén asociados a la construcción de acuerdos sociales (Höpfl y Thompson, 1979). No solo el poder individual de los actores opera como herramienta en la conducción social, sino también la capacidad de generar sinergias con otros actores, sean de las elites, los movimientos sociales o la ciudadanía. En la experiencia histórica esa capacidad ha sido imprescindible para impulsar procesos de desarrollo exitosos y sostenibles en el tiempo (Dercon, 2022).

Esto lleva a una pregunta clave para los tiempos actuales, y específicamente para Chile: en un contexto de complejidad y diversidad, ¿cómo pueden construirse los acuerdos entre actores que se requieren para la conducción efectiva de los cambios? Las teorías clásicas del cambio social también reconocían la existencia de una diversidad de intereses entre los actores, e incorporaron una reflexión sobre el modo en que se producen los acuerdos que permiten dotar de poder y legitimidad a las propuestas de transformación. Algunas apostaban a que el consenso valórico conduciría a los acuerdos necesarios (Lipset, 1959; Lipset y Solari, 1967), otras, a que la racionalidad de base científica de las tecnocracias se impondría (van Gunten, 2015), y otras, a que la capacidad de argumentación y formación de alianzas en torno a intereses comunes les daría a ciertos grupos la posibilidad de imponer sus puntos de vista (Moscovici, 1981; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Pero en las sociedades actuales el acuerdo no puede pensarse como consenso, es decir, como una coincidencia plena de los actores en los sentidos, motivos o instrumentos del cambio, sean racionales o morales. Se requiere más bien de acuerdos específicos, en que los diversos actores, aun cuando no coinciden plenamente, por lo menos coinciden en la necesidad del cambio y en los objetivos básicos. Cada uno cede parcial y momentáneamente en la realización plena de sus intereses para construir cooperaciones contextuales basadas en proyectos específicos (Larraín, 2021). De esta manera, la conducción del cambio supone el ejercicio del poder pero este no es puramente conspirativo o adversarial, pues, al menos en las sociedades modernas, requiere de acuerdos para ser eficaz. Respecto de los cambios sociales el poder tiene un aspecto productivo: la colaboración entre actores genera cambios, es decir, puede hacer la diferencia en torno al funcionamiento de la sociedad. Y los acuerdos no son primariamente una exigencia ética de consenso, sino una necesidad funcional para implementar cambios, sobre todo en un contexto democrático.

Aun cuando la capacidad para conducir cambios mediante acuerdos es un rasgo intrínseco de la dinámica de las sociedades, no es la única forma en que estas cambian. Hay también transformaciones en el contexto que son en mayor o menor medida un efecto no buscado de fuerzas imprevistas (Beck, 1998; Giddens, 1993), difíciles de controlar o que simplemente se han dejado fuera de control, como puede ser el cambio climático, el precio de los alimentos en los mercados globales o la baja en la tasa de natalidad. Los actores operan en un contexto que la mayoría de las veces ellos mismos no controlan, y eso condiciona su rango de acción y genera problemas que requieren iniciativas de cambio.

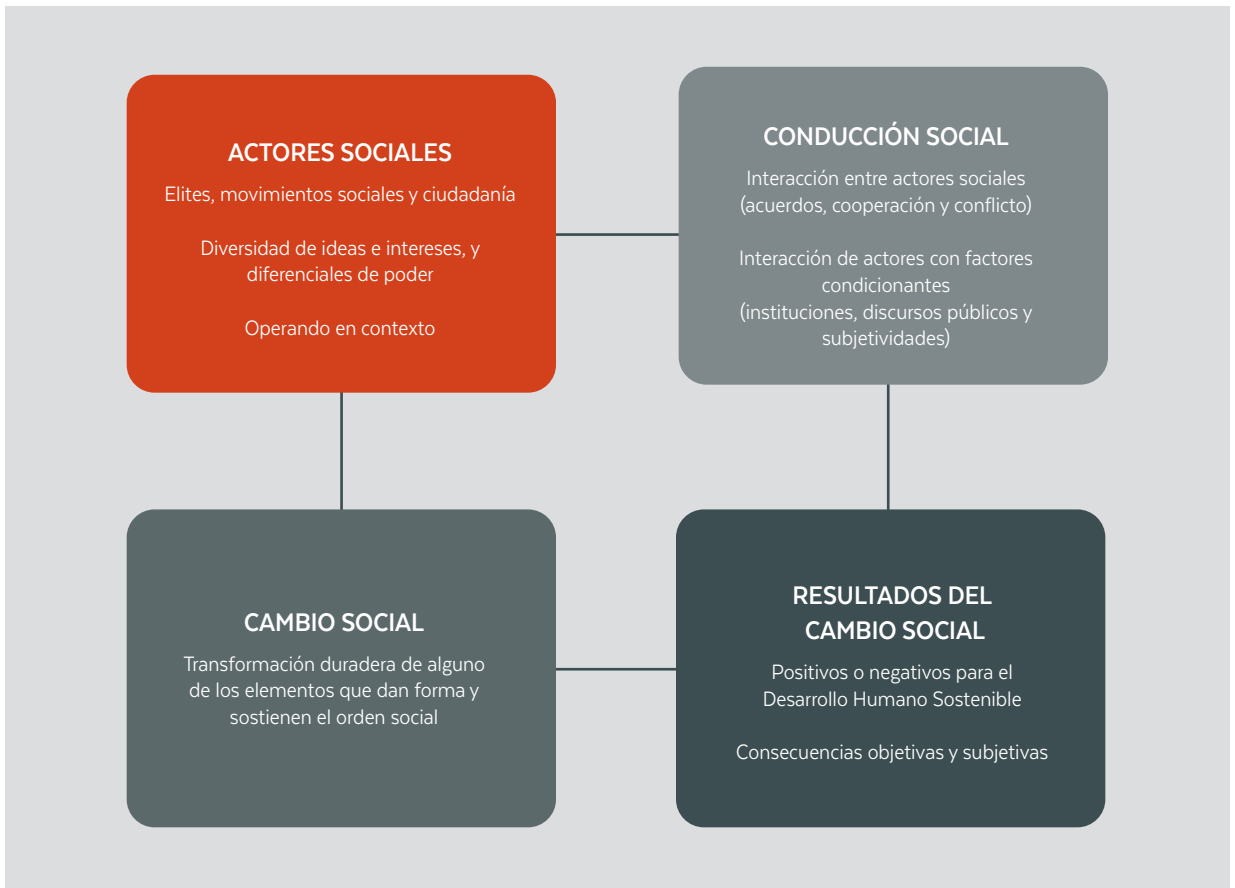
De esta forma, los cambios que experimentan las sociedades son tanto efecto de una conducción intencional como de las fuerzas contextuales que afectan a la sociedad. No son dos fenómenos separados, sino generalmente interdependientes. Así, una sociedad puede decidir y conducir cambios en las políticas de seguridad social para controlar o aminorar el efecto no planificado del envejecimiento demográfico. De la misma manera, una política de desarrollo económico como la industrialización basada en combustibles fósiles puede tener efectos ambientales que terminan condicionando las propias posibilidades del desarrollo social, ante lo cual la sociedad debe adaptarse.

Finalmente, los resultados del cambio social se pueden distinguir de diversas maneras. Las transformaciones de la sociedad pueden tener un efecto positivo para el Desarrollo Humano Sostenible: pueden incrementar la capacidad de las personas para que logren llevar a cabo la vida que eligen vivir, y también pueden aumentar la capacidad colectiva para transformar la sociedad en que viven y adaptarse a contextos complejos.

Y pueden ser también desfavorables desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible. Ejemplos de este tipo de cambios serían el empobrecimiento de una población, una experiencia de conflicto armado o la captura del aparato estatal por grupos de interés. En estos casos, las personas ven cómo se reduce su margen de acción y de elección, y las instituciones colectivas tienden a erosionarse. De otra parte, cualesquiera sean sus implicancias para la vida social, el cambio tiene consecuencias subjetivas, reflejadas en las experiencias y expectativas individuales, y también objetivas, relacionadas con el funcionamiento de los sistemas políticos y económicos, o el entorno físico.

La diversidad de elementos que se conjugan en la conducción del cambio social, así como la variedad de resultados posibles y la importancia de los actores como gestores estratégicos del cambio, se sintetizan en la Figura 2.1.

FIGURA 2.1
El cambio social, sus resultados y conducción



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 2.2

Pesimismo y nuevas complejidades

Todas las sociedades, en mayor o menor medida, han buscado conducir los cambios, ya para mejorar su organización y bienestar, ya para impedir el deterioro. Y no lo han hecho al azar; se han orientado y han justificado sus intentos de acuerdo con las ideas acerca de cómo cambian las sociedades que predominan en cada época. Esas ideas han definido qué puede y debe transformarse o qué debe permanecer igual; especifican cuáles son los objetivos e instrumentos adecuados y legítimos para el cambio, quiénes deben ser los agentes promotores y cuáles son los frenos o distorsiones que lo amenazan (Koselleck, 1993; Nisbet, 1969).

Hubo sociedades que confiaban en convocar el poder de los dioses para realizar o controlar el cambio. La Ilustración propuso que la razón humana daría dirección y viabilidad a la creación de un futuro pleno (Wagner, 2018). El siglo XX, en base a la idea de desarrollo como modernización, apostó a la voluntad de los agentes colectivos y especialmente de las instituciones políticas para impulsar los cambios buscados. Así, la construcción democrática de las demandas de cambio, su implementación a través de la planificación del desarrollo, la aplicación de innovaciones técnicas, el crecimiento de los recursos económicos y los acuerdos de los organismos internacionales permitirían llevar adelante los cambios en la dirección buscada. La idea de planificación, esencial en las teorías de la modernización, tuvo una fuerte expansión, reactivó el optimismo en el progreso social y mostró grandes logros (Haferkamp y Smelser, 1992).

Sin embargo, desde fines del siglo XX y con especial fuerza en la segunda década del siglo XXI, ha ido cristalizando un fuerte pesimismo respecto de la posibilidad de los cambios conducidos. Las dificultades de los estados de bienestar surgidos tras la segunda guerra mundial, y luego los efectos de las polarizaciones políticas del período, condujeron a la crítica de la capacidad de los sistemas políticos para acordar cambios y conducir a las sociedades al desarrollo (Bennett, 2009; Castel, 2010; Traverso, 2018).

Una de las expresiones y de los promotores más importantes de este pesimismo ha sido el neoliberalismo, corriente ideológica cuyo fundamento radica en la desconfianza en las capacidades de la sociedad, especialmente de la política, para conducir intencionalmente su desarrollo (Harvey, 2007; Madariaga, 2020). Como alternativa, propuso y contribuyó a imponer institucionalmente un modelo de sociedad y de economía centrado en la capacidad de los mercados autorregulados para orientar los cambios mediante las señales espontáneas que otorgaría la dinámica de la oferta y la demanda. Esta idea no debe confundirse con el proceso más general de modernización capitalista, la que, aunque ha despertado voces críticas y tenido momentos de desesperanza, ha sido más bien optimista respecto de la capacidad de los actores e instituciones de la sociedad para conducir los cambios de manera racional.

La apuesta por el libre mercado ha tenido importantes efectos en las percepciones de la sociedad respecto de

los cambios, del rol de la política y del Estado, y ha contribuido a una desproporcionada afirmación de la agencia individual en desmedro de la confianza en las instituciones y los actores sociales, lo que ha estimulado la individualización y la despolitización (Andersson y Godechot, 2018; Araujo, 2017; Lerch et al., 2022). Además, al promover la desregulación de los procesos y decisiones sociales, reforzó tendencias no intencionales ni gobernadas, tales como el cambio climático por sobreexplotación de recursos naturales, la concentración global de la riqueza, la individuación asocial o la desconfianza en las instituciones.

El pesimismo social y político del último tiempo no es solo consecuencia de la cultura política del neoliberalismo. Sin embargo, en muchos casos el desconcierto reinante no ha reorientado los esfuerzos hacia una alternativa (Antonio, 2024; Beckert, 2020). La relativa desesperanza actual es también efecto de la constatación de las crecientes dificultades de las instituciones públicas y democráticas para enfrentar los nuevos desafíos, como la fragilidad de la economía internacional, el cambio climático, las migraciones, el crimen organizado, la polarización política o el control de la inteligencia artificial. A la vez, pareciera que los antiguos males son difíciles de superar. La desigualdad social, las arbitrariedades del poder y los atropellos a la democracia y los derechos humanos retornan reforzados una y otra vez.

Tal vez el término que mejor expresa este creciente ánimo social es “impotencia”. Da cuenta de la duda respecto de la capacidad de la sociedad, sus instituciones y sus actores para enfrentar los nuevos desafíos y saldar las deudas del cambio. Apunta también a las percepciones y emociones que ello provoca en las personas. En primer lugar, altera las representaciones que la sociedad y las personas construyen sobre el tiempo. La idea del futuro como horizonte y objeto de los esfuerzos sociales ha perdido parte del valor y atractivo que tuvo; muchas personas lo miran con temor y otras desean volver a las realidades del pasado o fundirse en un presentismo

sin horizontes (Bauman, 2007; Rosa, 2016). La incertidumbre gana terreno como emoción predominante (PNUD, 2022b). Como reacción, el lenguaje que se instala crecientemente en las conversaciones sociales es el de adaptación y resiliencia ante cambios no conducidos y amenazantes, más que el de utopías o propuestas de acción colectiva (Innerarity, 2023a).

La desconfianza en la participación ciudadana y en los canales de representación institucional afecta la legitimidad de la democracia. Por una parte, la confianza en la acción colectiva se debilita y cede terreno a la búsqueda de soluciones individuales oportunistas y a la demanda de liderazgos carismáticos en la política. Por otra, los tiempos lentos de los procedimientos institucionales, la distancia que se percibe entre las necesidades cotidianas de la ciudadanía y los intereses de quienes ejercen funciones de representación política, la percepción de que los derechos civiles y los procesos judiciales son más bien un obstáculo para la persecución del crimen y las incivildades, o la polarización que hace que todo acuerdo político parezca una transacción impura, han tendido un manto de duda sobre la eficacia de la democracia frente a los desafíos actuales (Innerarity, 2023b).

Chile no es ajeno a este clima cultural y a los desafíos que acarrea. Las dinámicas nacionales actuales se emparentan con las dinámicas de la sociedad global. Se suma la extraordinaria velocidad con que, en los últimos años, las percepciones subjetivas y el debate social chileno han pasado de la confianza en el futuro a un cierto desencanto e impotencia. En algo más de una década el país se expresó y apoyó amplias demandas de cambio, sectores de la sociedad buscaron sacudirse del pasado, se enunció la inminencia de cambios profundos y despuntó una generación que ofreció conducir esa sociedad por caminos nuevos (ver capítulo 5.3 sobre los movimientos sociales). Pero a poco andar las voluntades de cambio se ahogaron en polarizaciones y falta de acuerdo, como muestra el capítulo 6.2, y la capacidad de algunos actores para bloquear transformaciones reveló

una vez más las dificultades que enfrenta la conducción social de los cambios.

Así, después de este ciclo paradójico, Chile sigue cargando con las deudas y brechas que dificultan su avance hacia el desarrollo, pero ahora agravadas por la desconfianza de la sociedad respecto de sus capacidades para impulsar los cambios, una sociedad temerosa frente a los desafíos globales (Araujo, 2022; Canales, 2022; Garretón y Morales-Olivares, 2023; Luna, 2022; PNUD, 2015b).

El pesimismo frente a las dificultades puede tener un sano componente de realismo, pero no puede ser motivo

de parálisis o una justificación para el deseo de reconstruir supuestas épocas doradas. Chile necesita avanzar para enfrentar sus desafíos y aprovechar sus oportunidades. Es evidente que para ello no basta tener una buena teoría del cambio, pero sin perspectivas y definiciones conceptuales actualizadas, y sin un debate abierto que las someta a revisión, será difícil realizar un diagnóstico adecuado de las raíces del problema, y difícil también establecer las condiciones básicas de su enfrentamiento. Las páginas que siguen proponen una perspectiva de análisis y un instrumental conceptual que contribuyan a iluminar los componentes y dinámicas de las dificultades que Chile tiene para llevar a buen término los cambios que requiere y que la sociedad demanda.

CAPÍTULO 2.3

Proposiciones para una noción actualizada de la conducción social

Ya bien entrado el siglo XXI la dinámica de las sociedades se ha vuelto muy compleja y diversa, lo que explica que nociones verticalistas y voluntaristas de la conducción social hayan perdido sustento. Se constata que ni las decisiones de los actores colectivos pueden modificar a voluntad las dinámicas de la sociedad, ni las personas adaptan sus comportamientos solo por el valor racional de ciertas normas (PNUD, 2022b). Se evidencia también que la dinámica social presenta inercias muy fuertes y dinámicas de cambio no plenamente gobernables (Stroh, 2015). Estas constataciones no han dado paso aún a una teoría relativamente consolidada de la conducción social que se adapte a las nuevas circunstancias. Pero el reconocimiento de ellas plantea al menos tres condiciones a una noción de conducción pertinente a los tiempos actuales. Esas condiciones, estrechamente interrelacionadas, proveen el marco de supuestos teóricos más generales de la noción de conducción social de este Informe.

La primera condición es que una noción de conducción social actualizada debe asumir el carácter complejo de las sociedades del siglo XXI (Mayntz, 2006; Mayntz y Scharpf, 2005; Rončević y Makarovič, 2011). La actual fase de modernidad globalizada se caracteriza por la creciente interdependencia y la especialización de las organizaciones, lo que es patente en los planos económico y político. El nuevo escenario aumenta considerablemente la complejidad del funcionamiento de la sociedad. No hay centros únicos capaces de organizar de manera jerárquica el orden social, sea en

el plano de la organización, de los valores culturales o de las relaciones de actores. Las consecuencias son cruciales para la conducción de los cambios. Mientras más compleja es una sociedad, mayor peso e inercia tienen los cambios no intencionales, pues mayor es la cantidad de factores que actúan de manera autónoma. Frente a ello los mecanismos tradicionales de coordinación, como el Estado y la política democrática, pierden parte de su eficacia y se demandan formas de coordinación más horizontales y variables (Innerarity, 2020; Lechner, 1998).

La segunda condición es que la conducción social debe reconocer las limitaciones de la voluntad y de la capacidad de los actores para generar cambios en una sociedad compleja. El planteamiento de este dilema, conocido como la relación entre agencia y estructura, ha dominado las ciencias sociales desde hace años y lo que hace es reconocer que, en las sociedades actuales, tanto las teorías voluntaristas de la conducción social como la de la regulación espontánea de la sociedad mediante el mercado son insuficientes (Archer, 2000).

Los actores están enmarcados por el peso y la inercia de las estructuras, es decir, por la diversidad de factores que condicionan sus acciones, tanto al limitar como posibilitar su capacidad para promover cambios sociales (Giddens, 1995). La voluntad de diversos actores sociales por impulsar reformas al sistema previsional en función de un ideal de pensión digna, por ejemplo, puede verse condicionada por el efecto

de los principios del sistema constitucional vigente, por la situación económica global, por la inercia de las reglas del sistema político, por el peso de las ideologías predominantes o por las preferencias agregadas de las personas. De esta manera, la posibilidad, velocidad y dirección de los cambios, así como la probabilidad de obtener los resultados esperados, dependen de la relación que en cada caso se establezca entre las capacidades de los actores y el peso y tendencias de las estructuras.

La tensión entre la voluntad de los actores y la dinámica de las estructuras señala dónde deben observarse los gatillantes que suelen poner en marcha los procesos de cambio. Desde la perspectiva de los actores suele haber cuatro fuentes. Una son las demandas que la sociedad hace a través de sus canales formales o informales de expresión – movilizaciones, elecciones o encuestas–; suelen representar necesidades, reivindicaciones o utopías con un fuerte sentido moral y subjetivo, y se apoyan en el significado que se atribuye a las experiencias cotidianas. De otra parte, las opiniones y recomendaciones del mundo experto acerca de una falla u oportunidad en el funcionamiento de los sistemas e instituciones sociales, que requiere ser abordada; estas propuestas reclaman objetividad y se apoyan en el valor de la evidencia científica. También están las iniciativas de los actores del sistema político, movimientos sociales y el sector privado en relación con oportunidades o amenazas en la redistribución del poder, las que suelen apoyarse en su capacidad para representar mayorías sociales y en el acceso a los instrumentos del aparato estatal. La última fuente son las relaciones de cooperación con organismos internacionales, que promueven acuerdos, estrategias y canales de expresión internacionales en torno al desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, resultado de la más grande consulta ciudadana a nivel global.

Desde la perspectiva de las dinámicas estructurales, lo que suele gatillar el cambio son alteraciones, crisis o shocks en el funcionamiento de los sistemas, los que desatan reacciones adaptativas, como suele ocurrir

en contextos de crisis financieras o de hiperinflación. También es el caso de las transformaciones demográficas y su efecto sobre los mercados del trabajo, o del aumento de las desigualdades globales y su efecto sobre la cohesión social a nivel nacional; estas “crisis” son interpretadas por los actores –sociedad civil, personas expertas y liderazgos políticos y económicos–, quienes intentan luego conducir los cambios y los nuevos ajustes de acuerdo a sus propias perspectivas.

La tercera condición para la actualización del análisis del cambio alude a la relevancia de los condicionantes subjetivos en los procesos de cambio. Las personas no se restringen al cálculo económico de costo y beneficio, sino que desarrollan distintas formas de racionalidad en su disposición al cambio (PNUD, 2022b), esto es, no necesariamente apoyan cambios que las favorezcan. Un ejemplo de ello son las dificultades de aplicación de políticas para reducir el consumo de productos dañinos para la salud. En la discusión internacional sobre desarrollo social se ha considerado que las racionalidades que efectivamente se despliegan son siempre limitadas, tanto por restricciones cognitivas como de tiempo o relativas a sesgos de juicio (Robles, 2007; Simon, 1990). Esto hace que las propuestas e instrumentos de cambio tengan importantes puntos ciegos respecto de las realidades a considerar y de las consecuencias de su implementación en el nivel de la conducta individual. El resultado inevitable de ello es cierto grado de incertidumbre en la conducción del cambio social, pues el elemento subjetivo es difícil de predecir desde una perspectiva puramente racional (Dequech, 2001; Güth y Kliemt, 2015).

El reconocimiento de las tres condiciones reseñadas exige una actualización del concepto de conducción social. Así, este Informe define el cambio social conducido como el proceso y resultado de transformaciones basadas en la capacidad de los actores sociales para acordar objetivos de futuro y gestionar eficazmente los condicionamientos que provienen de las estructuras sociales.

Para usar una metáfora, el análisis de la conducción social no debe reducirse a las motivaciones del capitán del barco y su tripulación, sino que debe incluir el conjunto de condiciones que hacen posible la navegación en la dirección deseada, condicionándola de forma positiva o negativa en un entorno complejo. Debe analizarse entonces el estado material del barco y sus particularidades constructivas, las mareas y corrientes de las aguas, el clima, la actividad del resto de la flota, los tratados internacionales y nacionales sobre navegación o los cálculos económicos asociados al transporte marítimo. La conducción de la nave, como proceso y resultado, es el efecto de la interacción de esos factores, y logra materializarse cuando los actores pueden considerar tales limitaciones y sortearlas de manera colaborativa.

Esta definición asume que la conducción de los cambios no puede pensarse como un proceso lineal ni tiene resultados plenamente anticipables, pues que el barco llegue a buen puerto dependerá no solo de la interacción de los tripulantes sino de una combinación de factores muy diversos. En la conducción social, esa combinación deriva de la fuerte inercia que ejercen los marcos institucionales, de las correlaciones de poder entre los actores, de las disposiciones subjetivas de las personas, del desarrollo de la ciencia y la tecnología, de los recursos económicos disponibles, del contexto internacional y de los sentidos que impone la cultura. No hay que ver, entonces, el cambio conducido como un ilusorio triunfo de la voluntad frente a las fuerzas autorreguladas propias de las sociedades complejas, sino asumir que existe esa tensión y fortalecer la capacidad para neutralizarla o reconducir en algún grado parte de esas tendencias (Archer, 2000; Green, 2016; Sztompka, 1993).

Del mismo modo, aunque el cambio social tenga un componente importante de intencionalidad, tampoco asegura que sus objetivos se realizarán plenamente. Así ha sido en Chile entre 2019 y 2023, donde, a pesar del amplio acuerdo político en pos del cambio cons-

titucional, no pudo arribarse al resultado esperado. El fracaso o la desviación de los resultados que se persiguen es un componente normal de la acción colectiva en sociedades complejas, y ello no implica que los esfuerzos sean inútiles. Los fracasos, totales o parciales, pueden ser productivos en tanto permiten reconocer los factores del entorno que condicionan negativamente la conducción social (Jacobs y Malpas, 2023).

Si bien la conducción social no es un proceso lineal y está condicionada por fuerzas difíciles de manejar, ello no implica que los procesos de cambio sean básicamente autorregulados y sin dirección. Lo propio del cambio conducido es que las acciones intencionales y coordinadas de los actores tengan alguna capacidad para alterar de manera significativa el curso de las tendencias estructurales, y que lo hagan en la dirección deseada. En tal sentido se usa en este Informe la noción de agencia social (UNDP, 2019, 2020).

La probabilidad de movilizar y consolidar transformaciones exitosas depende no solo de las motivaciones y recursos de los actores, sino también del grado en que la sociedad puede orientar o reorientar, neutralizar o utilizar el efecto de las fuerzas estructurales presentes en el contexto de los cambios (Willke, 2016). Siguiendo con la metáfora del barco, el capitán y su tripulación no pueden controlar a voluntad todas las variables que forman el entorno de la navegación, pero son quienes mejor pueden reconocerlas y pensarlas en función de un rumbo que ellos mismos definieron. Y son los únicos dentro de la nave que pueden usar estratégica y eficazmente los recursos de que disponen para intervenir, según las condiciones que se presenten, con el fin de no naufragar y aumentar la probabilidad de llegar a puerto.

En este Informe, esa consideración de los actores no se reduce a las elites y sus capacidades de liderazgo. Si bien estos grupos son ciertamente conductores de cambios debido a su poder e influencia, también los movimientos sociales y la ciudadanía son actores

centrales en procesos de conducción. Los movimientos sociales tienen un repertorio de acciones con las que pueden influenciar el funcionamiento de las instituciones, así como redefinir principios culturales y la experiencia subjetiva de las personas (Jasper, 2010; Tarrow, 1998). Un ejemplo claro ha sido el movimiento feminista en Chile (ver capítulo 5.3). La ciudadanía asimismo puede protagonizar procesos de conducción, en la medida en que se haga parte de los canales democráticos de representación –votaciones u otras formas de gobernanza local (Turner, 2017)– o a través de formas de expresión ciudadana como campañas y redes desplegadas en el mundo digital (Castells, 2012).

El concepto de conducción social propuesto aquí pone un fuerte acento en la idea de “gestión” del contexto, en reemplazo de las ideas de “modelo”, “plan” o “programa” a las que suele asociarse. Este énfasis quiere dar cuenta de la dificultad de planificar ante realidades complejas con un peso importante

de factores no intencionales, y de la necesidad de gestión contingente, de decisiones sobre la marcha en función del comportamiento de las variables del contexto (Lindblom, 1992; Weick y Quinn, 1999). En consecuencia, el énfasis en la gestión contingente otorga un gran peso a las imágenes de tiempo y a los acuerdos en la gestión del cambio.

El tiempo adquiere importancia en dos sentidos. Por una parte, en ausencia de planificaciones racionales detalladas, las imágenes de los objetivos futuros son la principal guía para decisiones que deben tomarse en escenarios cambiantes. Por la otra, si en cada paso solo se puede avanzar de manera incremental, poco a poco, la clave es sostener la marcha. La paciencia, un sentido de largo plazo, es hoy una condición de la conducción social. En un contexto volátil y donde las planificaciones detalladas y las identidades fuertes no ayudan mucho, también la disposición a la autocrítica y a los acuerdos con quienes piensan diferente adquiere un valor fundamental (Innerarity, 2023b).

RECUADRO 2.1

La actualización de la idea de cambio en los Informes globales sobre Desarrollo Humano

Los Informes globales sobre Desarrollo Humano del PNUD han tenido un rol importante en la elaboración y difusión de ideas acerca del cambio social. Inicialmente, en la década de 1990, el concepto de Desarrollo Humano promovió un nuevo horizonte normativo al que debería apuntar el cambio. Propuso que el principal fin de los esfuerzos sociales de desarrollo debía ser el despliegue de las capacidades humanas, más que el crecimiento económico por sí mismo. Las capacidades son las libertades reales que tiene una persona para realizar el tipo de vida que desea, como las que le provee su nivel educativo, su salud o sus ingresos.

Los primeros Informes globales sobre Desarrollo Humano fueron optimistas respecto de la posibilidad de concretar ese nuevo horizonte normativo: confiaban plenamente en el papel de la cooperación internacional, los acuerdos de las elites nacionales y la eficacia de las normas institucionales. En los últimos años, sin embargo, han comenzado a tomar distancia de las ideas voluntaristas y cupulares sobre el cambio social, y a reconocer las dificultades para promover e implementar cambios producto de crisis simultáneas en la economía, el medioambiente y la legitimidad democrática. Ello se expresa a través de cinco constataciones recurrentes en los Informes globales (PNUD, 2022b; UNDP, 2019, 2020).

La primera es la creciente dificultad de las instituciones para generar orden, producir acuerdos y promover la cooperación, especialmente en el nivel de las instituciones globales. La segunda constatación es la experiencia de que, incluso cuando ha habido acuerdos en torno de programas y políticas basadas en la noción de capacidades e igualdad, los cambios no han tenido ni la velocidad ni la profundidad ni la dirección deseadas. La tercera es que las innovaciones normativas e institucionales no se traducen automáticamente en cambios generalizados de comportamiento en las personas. La cuarta es que las percepciones y valoraciones de la sociedad no son pasivas ni meramente reactivas frente a las iniciativas institucionales de cambio; por el contrario, las normas y los valores tienen un rol activo en la facilitación u obstaculización del cambio. La quinta constatación, que es producto de las anteriores, reconoce que en las sociedades cunde la incertidumbre al pensar en el futuro, junto al pesimismo acerca de la capacidad para superar las brechas sociales y enfrentar los nuevos retos globales. De ello deriva el surgimiento de lógicas presentistas, oportunistas o de desafección de los asuntos públicos.

Esas constataciones han ido abriendo paso a una nueva perspectiva para pensar los desafíos del cambio. Los Informes globales recientes proponen que no hay cambio efectivo si no se traduce en modificaciones de los comportamientos de personas y grupos, y que estas no se producen como efecto automático de la utilidad racional de una norma o incentivo (UNDP, 2020). Como alternativa, se pone más énfasis en la relación compleja entre las decisiones de cambio de las cúpulas institucionales y los múltiples procesos sociales que conducen a la modificación efectiva de los comportamientos, tanto individuales como colectivos. El concepto de Desarrollo Humano ha adquirido el carácter de una consideración crítica y realista acerca de las condiciones sociales que hacen posibles los cambios.

Coherentes con ese giro, los Informes sobre Desarrollo Humano (IDH) globales proponen una ampliación del concepto de capacidad en dos direcciones. La primera es considerar las capacidades no solo como un atributo individual sino como una capacidad colectiva. La segunda es situar la libertad de agencia en el corazón del concepto de Desarrollo Humano. La libertad de agencia se entiende precisamente como la capacidad colectiva para impulsar cambios en la organización de la vida común, y se asocia a diversas formas de empoderamiento social y político. Su ejercicio, más que un instrumento para crear condiciones de bienestar, es un fin en sí mismo (UNDP, 2024b).

Esta ampliación conceptual ha revalorado el papel de ciertos factores en la conducción del cambio social con miras al Desarrollo Humano. Se atribuye mayor peso a la dimensión sociocultural y subjetiva en el impulso o la obstaculización de los cambios, sea en el nivel de las aspiraciones y disposiciones subjetivas o el de los discursos, normas y diagnósticos instalados en la cultura predominante. Por otro lado, se enfatiza la constatación de que el cambio o la resistencia a los cambios son efectos de estructuras y relaciones asimétricas de poder. Por eso se insiste en que el cambio no es posible sin el empoderamiento de los colectivos sociales, mediante la expresión de sus demandas y su representación institucional. Los factores culturales y las estructuras de poder están interrelacionados y conforman contextos que se convierten en condiciones para la formación de la agencia colectiva, la que es determinante de las posibilidades de éxito de los cambios.

CAPÍTULO 2.4

Capacidades sociales para la conducción del cambio

Las reflexiones previas de esta Parte apuntan a ofrecer una perspectiva actualizada que contribuya a responder dos preguntas: ¿por qué en los últimos años en Chile ha costado tanto acordar, conducir y consolidar los cambios que como sociedad deseamos o necesitamos?, ¿qué condiciones deberíamos fortalecer, construir o neutralizar para cambiar y avanzar hacia el Desarrollo Humano Sostenible? En las páginas que siguen esa perspectiva se traduce en una caja de herramientas conceptuales y metodológicas para abordar de manera empírica esas preguntas.

El punto de partida es la noción de conducción social que el Informe propone, que no cede al pesimismo de la época ni se reduce a la voluntad de los actores. La conducción, como proceso y resultado, es efecto siempre de una constelación compleja de factores y relaciones, tanto subjetivos como objetivos, estructurales y contingentes, que interactúan mutuamente. Se propone el concepto de capacidades sociales para la conducción del cambio para evaluar el grado habilitador o inhibitorio de los cambios sociales demandados y requeridos, según el juicio experto, que poseen esos factores en un determinado contexto sociopolítico.

En términos analíticos, este Informe propone que la capacidad social para la conducción del cambio es el resultado de las características e interacciones de cuatro factores principales: la relación entre los actores sociales, las instituciones, las subjetividades y los discursos públicos. Para que el cambio sea efectivo, la

conducción social debe alinear estos factores y generar acuerdos. Siguiendo con la analogía náutica, los tripulantes (actores) están condicionados por las reglas de navegación (instituciones), los mapas del entorno (discursos culturales) y sus experiencias individuales (subjetividad). Para que el barco llegue a destino esos factores deben alinearse para que se produzcan acuerdos y coordinación de esa empresa colectiva que es la conducción del barco.

Este Informe aplica la noción de Desarrollo Humano Sostenible en el sentido definido por el PNUD como el horizonte normativo que permite evaluar las capacidades sociales para conducir los cambios. Ese horizonte normativo promueve la creación o expansión de capacidades en las personas y en la sociedad para hacer realidad el tipo de vida y de orden que desean vivir, lo que supone una sociedad con capacidad para proponerse, acordar y conducir las transformaciones que hacen posible el aumento de las capacidades individuales y colectivas (Sen, 1999; UNDP, 1990, 2019) sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras. A lo largo de la historia, en muchas sociedades sus actores e instituciones han mostrado capacidad para impulsar transformaciones de acuerdo con proyectos ideológicos o culturales. Como es bien sabido, no todas han conducido al Desarrollo Humano Sostenible; por el contrario, han surgido proyectos totalitarios que han realizado cambios planificados por minorías autoritarias, y a veces mediante la violencia del Estado.

El Desarrollo Humano parte de la base de que existe alguna capacidad de los actores sociales para conducir los cambios (PNUD, 2015b, 2019; UNDP, 2020), pero comprende que no es un criterio que baste por sí mismo. Desde esta perspectiva, la agencia colectiva es un instrumento al servicio de valores que tienen un sentido concreto y una historia específica: los derechos humanos, la libertad de las personas, la democracia, la igualdad, el respeto a las diferencias, la ausencia de violencia, la satisfacción de las necesidades básicas, la solidaridad y el cuidado mutuo entre los miembros de la sociedad (PNUD, 2012). En suma, la capacidad de conducción de una sociedad no solo se evalúa por su eficacia como instrumento al servicio de cualquier causa, sino con una perspectiva ética, es decir por su capacidad de promover avances civilizatorios. No cualquier conducción social de los cambios es normativamente deseable, pero sin conducción social de los cambios no hay avance hacia el Desarrollo Humano Sostenible.

En términos empíricos, este Informe delimita su objeto en dos sentidos. En primer lugar, el análisis se dirige específica y únicamente a los procesos y escenarios de cambio que se refieren a los espacios y valores públicos; esto es, aquellos que se realizan a nombre del conjunto de la ciudadanía y con instrumentos públicos, por ejemplo los procesos de reforma del sistema previsional, las políticas de cuidado ambiental o la creación de protocolos para prevenir la violencia de género. Se trata de procesos de cambio que intentan hacer realidad definiciones generales de las dignidades y los derechos de la ciudadanía. Con ese fin instalan procesos de deliberación pública, promueven decisiones de los cuerpos jurídicos y políticos y movilizan recursos públicos de distinto tipo.

Por cierto, no todos los procesos de cambio conducido que tienen a la larga impacto público ocurren en el espacio público ni usan instrumentos ni tienen fines públicos. Hay cambios y desarrollos en el ámbito privado que logran un gran impacto público, como pueden

ser las innovaciones industriales relacionadas con la inteligencia artificial. Esos procesos han sido objeto de observación sistemática bajo el título de conducción de la innovación o de gestión del cambio (Bouwer, 2017). En cualquier caso, en Chile la conducción del cambio en el ámbito privado presenta obstáculos y desafíos similares a los que exhibe el sector público (Acevedo y Díaz-Molina, 2021; ForoInnovación, 2023).

En segundo lugar, cabe señalar que habitualmente en el análisis de los procesos de cambio hay un cierto vacío respecto de las dimensiones subjetivas y culturales, y se tiende a dar más importancia a los actores y a sus condicionantes institucionales e ideológicos. Al contrario de este énfasis, y siguiendo la perspectiva que ha caracterizado los Informes chilenos de Desarrollo Humano (PNUD, 2017c), este Informe privilegia la observación de los factores subjetivos y culturales presentes en los contextos y en los actores del cambio, además de situarlos e interpretarlos a la luz de los demás factores. La opción deriva del objeto mismo, puesto que las orientaciones y disposiciones de los actores tienen un papel principal. Es importante considerar esta perspectiva en la lectura tanto de los análisis que provee el Informe como de sus interpretaciones y hallazgos.

En términos generales, la dimensión sociocultural supone una relación entre las subjetividades y la cultura. La observación de las subjetividades incluye las percepciones, expectativas, valoraciones, disposiciones de acción y emociones subjetivas de las personas, así como los significados que atribuyen a sus prácticas (PNUD, 1998, 2012). El análisis de la cultura se refiere a los significados, símbolos, rituales, representaciones y discursos imperantes en un colectivo. A partir de ellos las personas que componen ese colectivo describen, interpretan y justifican el significado de los objetos y procesos sociales, así como los comportamientos adecuados en ellos (PNUD, 2002, 2004). Estos significados culturales no son etéreos ni surgen espontáneamente; se movilizan a

través de dispositivos concretos, como los medios de comunicación, la educación, los rituales colectivos, las ideas de verdad y justicia. Están anclados en contextos y relaciones específicas, responden a intereses y a disputas.

Entre cultura y subjetividad hay una estrecha relación: los significados culturales colectivos enmarcan las percepciones y valoraciones subjetivas individuales, al tiempo que estas actualizan y modifican la cultura colectiva a través de los comportamientos (Bourdieu, 2007; Hall, 1997; Reckwitz, 2002). Esas relaciones condicionan los procesos de cambio y son afectadas por ellos. La expansión en la población de disposiciones subjetivas favorables a ciertos cambios suele impactar los valores y discursos presentes en el espacio público, aumentando la legitimidad de ciertas iniciativas legislativas, tal como ha ocurrido, por ejemplo, con las legislaciones que amplían las posibilidades de interrupción del embarazo. El proceso inverso también sucede: la instalación de valores y discursos en el espacio público puede impactar las percepciones y emociones personales referidas a ciertas políticas públicas, como se vio con las disputas acerca de la efectividad o riesgo de las vacunas y la pertinencia de los confinamientos durante la pandemia del Covid-19 (Quiroga et al., 2019; Rojas-Andrade et al., 2021).

El campo de observación de los procesos de cambio socialmente conducidos, especificado como procesos públicos y con énfasis en las variables subjetivo-culturales, comprende cuatro grandes elementos: las subjetividades, los actores sociales, las instituciones y los discursos públicos (Figura 2.2).

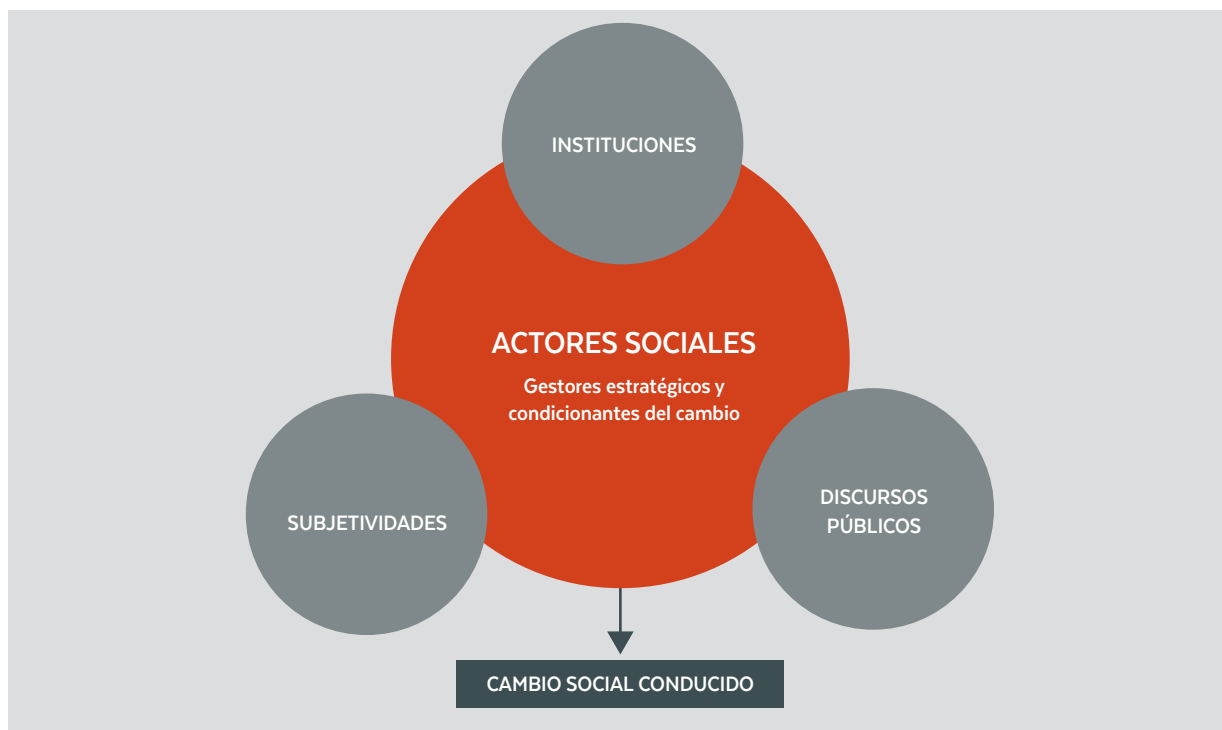
Las subjetividades son el efecto del procesamiento individual de las experiencias sociales de las personas. Se expresan como percepciones, interpretaciones, emociones, valores, disposiciones, preferencias y experiencias. Desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, las subjetividades conforman un mapa de gran diversidad, pues cada una resulta del procesamiento de

experiencias particulares. Sin embargo, a pesar de su diversidad se organizan y expresan mediante los marcos culturales y los lenguajes compartidos en la sociedad. Eso permite que la experiencia individual se articule y se justifique en la experiencia colectiva (Kirschner, 2015). El miedo a la delincuencia, por ejemplo, es una reacción muy personal, pero se expresa con imágenes, prejuicios, valores y justificaciones que son sociales y se elaboran y transmiten mediante los discursos públicos. La falta de confianza entre las personas y hacia las instituciones, la disposición a participar en organizaciones sociales, el apoyo a la democracia o al autoritarismo, el presentismo y la incertidumbre son expresiones de la subjetividad que se apoyan en marcos sociales. Un aspecto importante de las subjetividades es que dotan de sentido a las experiencias individuales de cambio a través de la memoria, las expectativas, las esperanzas y los temores.

La subjetividad, dado que media entre la experiencia individual y la sociedad, se convierte en un factor clave del cambio. Es la base de elaboración del comportamiento individual, sin cuya modificación o reproducción ni siquiera los cambios más poderosos en las normas y orientaciones institucionales logran ser efectivos. Es también un factor clave en la elaboración de aquellas percepciones, necesidades y opiniones que proveen de justificación e impulso a las propuestas de cambio y representación de actores e instituciones. Finalmente, la subjetividad es el espacio donde se procesan los cambios objetivos de la sociedad y se elaboran reacciones ante ellos, como la esperanza, el miedo, el entusiasmo o la decepción (Trommsdorff, 2000). Las subjetividades como factor condicionante de las capacidades para la conducción social de los cambios se abordarán en la Parte III y en la Parte IV de este Informe.

Los actores sociales son a la vez gestores estratégicos del cambio, pues deben interactuar entre sí y con su entorno, y también condicionantes del cambio, pues para los demás forman parte del contexto que deben manejar en la conducción social. En el caso específico

FIGURA 2.2
Factores condicionantes de la conducción del cambio



Fuente: Elaboración propia.

de las elites y los movimientos sociales, tienen un papel protagónico en la conducción de los cambios, pues son quienes elaboran los horizontes de futuro y quienes intervienen estratégicamente en los factores que los hacen posibles (Scharpf, 1997). Además, se caracterizan por poseer identidades compartidas asociadas a intereses sectoriales, y algunos de ellos, por sus repertorios típicos de acción. A partir de este tipo de elementos movilizan recursos materiales y simbólicos para influir sobre las decisiones públicas, promoviendo o inhibiendo cambios (García, 2007; Touraine, 1984). En el análisis del rol de los actores sociales en el impulso y la conducción de los cambios es clave comprender su capacidad de representar y movilizar sectores más amplios de la población, así como la de consolidar e institucionalizar los avances obtenidos (Maier y Simsa, 2021). La Parte V del Informe analiza la forma en que las elites y los

movimientos sociales se relacionan, gestionan y están condicionando los procesos de conducción social de los cambios en Chile.

Los discursos públicos son elaboraciones de sentido relativamente coherentes y estables que se forman con el fin de impulsar, justificar o cuestionar las decisiones de las instituciones y los actores sociales (van Dijk, 2001). Los producen los actores sociales, especialmente aquellos que disponen de poder e influencia, y se componen de un aspecto discursivo (los lenguajes y símbolos a través de los cuales se enmarca y define el sentido de una realidad o evento) y un aspecto mediático (los dispositivos técnicos a través de los cuales se transmiten los discursos) (Castells, 2009). Las campañas electorales son ejemplos evidentes de discursos públicos, pero también lo son

una campaña de cuestionamiento de una política pública, o la forma en que los medios contextualizan, escenifican y comentan el devenir de la política, la economía, la delincuencia o el cambio climático. Una vez instalados, los discursos adquieren cierta vida propia y son usados y reproducidos al margen de sus creadores y a veces al margen de las evidencias empíricas, tal como ocurre con los mitos, prejuicios o *fake news*. En ese sentido adquieren cierta presencia objetiva y forman parte del proceso cultural más amplio de la sociedad.

Los discursos públicos son un factor importante del contexto estructural que condiciona la conducción de los cambios. Forman parte de los procesos comunicacionales que permean las disputas y deliberaciones sobre los cambios. Suelen proponer el marco de sentido y las justificaciones con las cuales se aborda una propuesta o problema; legitiman o cuestionan la inclusión de determinados actores en la conducción de los cambios; proveen evidencias y referencias históricas que sirven de prueba a los argumentos en disputa (Undurraga et al., 2022). Al enmarcar y condicionar las disputas de sentido que acompañan las propuestas de cambio, los discursos públicos son recursos de poder y sirven a las pugnas de intereses entre los actores sociales. Su papel como factor condicionante de la conducción de los cambios será abordado en la Parte VI del Informe.

Las instituciones son sistemas de reglas, expectativas recíprocas y espacios de interacción y decisión que ellas delimitan y que están destinados a facilitar la coordinación de las acciones de las personas y los actores sociales para la obtención de fines comunes. Las instituciones definen y regulan ámbitos particulares de la acción social (Amenta y Rammsey, 2010; Gräbner y Ghorbani, 2019) y son factores estabilizadores de la vida en sociedad, en tanto instalan procedimientos rutinarios y con poder legal o informal para controlar y sancionar su cumplimiento. La ley de partidos políticos y el sistema de elecciones son una institución, como lo son las reglas de libre competencia en el mercado.

Las instituciones tienen un rol central en la conducción del cambio. No solo respecto de sus propios cambios internos, sino también de otros ámbitos. Definen los ámbitos que pueden ser legítimamente objeto de cambios intencionales, y establecen los procedimientos y los roles que deben activarse para llevarlos a cabo. Por esa razón también pueden tener un papel obstaculizador o neutralizador de los cambios (Coccia, 2018; Portes, 2006). En la Parte VI del Informe se abordan específicamente algunas lógicas desplegadas en el sistema político que han inhibido las posibilidades de conducir cambios sociales en Chile.

Ninguno de estos cuatro elementos generales, cualquiera sea su peso específico en cada situación, puede definir por sí solo la capacidad que tiene una sociedad para conducir sus cambios. Tanto la capacidad social como el curso efectivo que siguen los cambios dependen de la relación empírica y situada entre esos factores, especialmente de la capacidad de los actores para organizar estratégicamente esas relaciones (Archer, 2009). Por ejemplo, una determinada propuesta de reforma del sistema de pensiones movilizaba por determinados actores parte condicionada por las normas que regulan la forma en que el sistema puede ser legítimamente transformado. La propuesta puede ser apoyada por unos actores y resistida por otros, lo que crea una controversia, cuyo resultado depende a su vez de la distribución y uso de los recursos de distinto tipo de que disponen las partes. Uno de esos recursos –y a la vez contexto de las disputas– es el tipo de apoyo o resistencia que se encuentra en las subjetividades sociales. Estas se despliegan a su vez dentro de los marcos culturales imperantes –como el sentido de la propiedad individual o el valor de la solidaridad– y adoptan estrategias discursivas propias de los actores sociales en disputa. Tales condicionamientos recíprocos no son absolutos, pues cada factor tiene cierta capacidad de autonomía, con lo cual los procesos de cambio suelen seguir derroteros difíciles de predecir y asumen formas muy particulares en cada caso.

Las disputas entre los actores sociales por controlar los cambios tienen un rol muy importante en la activación y direccionamiento de las relaciones entre esos cuatro elementos. Los actores despliegan estrategias en sus disputas y para ello movilizan, resisten o modifican los factores del escenario en el que actúan, entre ellos el contenido y la fuerza de las reglas institucionales, las legitimaciones que proveen los discursos públicos, las disposiciones que surgen de las subjetividades sociales y los recursos objetivamente disponibles. Así, el tipo de disputas por el cambio que emprenden los actores puede facilitar u obstaculizar no solo los cambios específicos que son materia de controversia, sino la capacidad más general de la sociedad para conducir el conjunto de los

cambios. En ese sentido puede hablarse de disputas destructivas y disputas productivas de la capacidad de agencia colectiva.

A partir de esta definición de los elementos que condicionan las capacidades de conducción social de los cambios, las investigaciones empíricas del Informe buscan ofrecer hipótesis fundadas acerca de qué características de cada uno y qué relaciones entre ellos permiten comprender los éxitos o fracasos en las transformaciones buscadas por la sociedad chilena en el último tiempo. De ese análisis se deriva una propuesta acerca del tipo de condiciones que permitirían crear o fortalecer contextos habilitantes del cambio, y neutralizar o reformar aquellos inhabilitantes.

PARTE III

Los cambios desde la perspectiva de las personas



Como se planteó en la Parte II, la dimensión subjetiva desempeña un rol clave en las capacidades sociales para la conducción de los cambios, aunque su impacto no siempre sea directo. Las evaluaciones que realizan las personas sobre los cambios que perciben, las emociones que les asocian y las explicaciones que elaboran para comprender las transformaciones pueden traducirse en disposiciones favorables o desfavorables a los cambios en curso o hacia aquellos propuestos por quienes ejercen funciones de liderazgo.

Asimismo, las emociones que asocian las personas a los cambios que afectan su vida cotidiana las suelen canalizar los liderazgos políticos, y luego se materializan en agendas electorales. Por ejemplo, en América Latina, diversos estudios han atribuido triunfos electorales recientes a la capacidad de ciertos liderazgos de explotar emociones como la frustración, la ira, la inseguridad y la decepción a través de discursos anti-elites y de promesas de recuperar un pasado positivamente valorado (Coste, 2023; Elman, 2023; Meléndez-Sánchez, 2021; Schuster, 2023; Vommaro, 2023; Wolf, 2021).

Además, las expectativas de cambio de las personas constituyen insumos relevantes para la construcción de agendas y discursos políticos, e inciden en la legitimidad que se otorga a las respuestas del sistema político a las demandas sociales (Martínez Coral, 2017; Tironi y Carreras, 2007). Es posible observar el impacto de esta relación en Chile, por ejemplo, en

la creciente legitimidad de las iniciativas que amplían las posibilidades de interrupción del embarazo o en la resistencia a las iniciativas de educación sexual integral. Por todo ello la dimensión subjetiva condiciona las capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios favorables al Desarrollo Humano Sostenible.

El objetivo de esta Parte es describir los cambios recientes desde la perspectiva de las personas. De modo coherente con este propósito, la presentación de los hallazgos se orienta a responder las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo perciben y evalúan las personas los cambios recientes en el país?, ¿qué explicaciones elaboran sobre ellos? ¿Cuáles son los impactos de estas explicaciones sobre las expectativas de cambio futuro? La Parte se compone de tres capítulos. En el primero se abordan las percepciones y evaluaciones que realizan las personas acerca de los cambios recientes en Chile. El segundo analiza las explicaciones que formula la ciudadanía sobre ellos, y el tercero describe las expectativas de cambio que construyen las personas respecto de sus propias vidas y de la sociedad en su conjunto.

Esta Parte se basa principalmente en el análisis de nueve grupos focales realizados a fines de 2022 para conversar sobre el cambio social en Chile, en los resultados de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023 (ver Anexos 1 y 3, respectivamente) y en la revisión de literatura especializada.

CAPÍTULO 3.1

La evaluación negativa de los cambios recientes

Estancamiento y deterioro del país

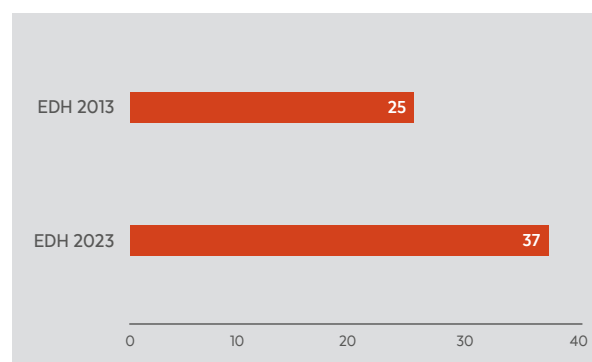
Al examinar los diagnósticos que elaboran las personas sobre el momento actual del país surge un consenso básico: el carácter dinámico de la sociedad chilena. Los datos de la Encuesta de Desarrollo Humano (EDH) 2023 revelan que un 63% de la población considera que el país está cambiando. El cambio es además diverso, lo que se percibe en casi todos los ámbitos en que la encuesta indagó: en el acceso de la mujer al trabajo remunerado, en el acceso a salud y educación de calidad, en la seguridad de los barrios, en el funcionamiento de la política y en las condiciones del medioambiente para la vida humana, entre otros.

La percepción de cambio en la sociedad chilena no es una novedad sino un atributo estable al menos durante la última década (EDH 2013). No obstante, en este período ha aumentado la magnitud del cambio percibido. Como se aprecia en el Gráfico 3.1, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que Chile no ha cambiado nada y 10 significa que ha cambiado mucho, el 37% de las personas percibe que Chile ha cambiado mucho en los últimos cinco años (valores entre 8 y 10). Esta percepción contrasta con la de hace diez años, donde solo el 25% de la población pensaba lo mismo.

El análisis de las conversaciones grupales realizadas en el marco de este Informe revela distinciones clave para comprender cómo evalúan las personas los cam-

bios recientes, y cuáles son las imágenes del país que surgen de estas evaluaciones. La primera distinción relevante es la diferencia entre cambios profundos y cambios insuficientes. En los grupos focales esta diferencia permite reconocer los cambios como parte del devenir de la sociedad chilena, minimizar su importancia al calificarlos de insuficientes o poco profundos, y destacar las persistentes dificultades del país para resolver problemas acuciantes para las personas, pese al tiempo transcurrido desde la recuperación de la democracia.

GRÁFICO 3.1
La magnitud del cambio percibido. 8-10 Mayor magnitud (%)



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

¿Cuáles son, desde la perspectiva de las personas, aquellos problemas persistentes cuya resolución representaría cambios “profundos” o “reales”? En otras palabras, ¿cuáles son las principales deudas del cambio en Chile? En las conversaciones grupales se alude básicamente al acceso a derechos y protección social. Más específicamente, a la deficiente calidad de la salud y la educación públicas –en comparación con aquellas provistas por el sistema privado– y a las magras pensiones de vejez que reciben las personas en Chile.

M: ... cuando usted dice cambios, cambios para mí hubieran sido en la salud. Terminar tal vez las listas de espera, las filas largas. No han cambiado, siguen aún. En la educación, que en el colegio básico pobre de la población no se dan las mismas horas de inglés... Esos son cambios (GSE E, 35-55 años, mixto).

Las deudas del cambio, aquellas transformaciones sociales largamente demandadas por la población, y que han sido foco de promesas sociales reiteradas por parte de los sucesivos gobiernos, es decir cambios “esperados” y “prometidos” que sin embargo continúan pendientes, son en las conversaciones grupales la base de una de las principales imágenes que surgen al hablar del cambio en Chile: la de un país estancado, incapaz de resolver problemas de larga data que afectan de manera sustantiva la vida cotidiana. Es un aspecto central de la evaluación de las personas sobre los cambios recientes en el país: piensan que Chile ha cambiado mucho, pero los cambios han sido insuficientes. Pues los cambios “profundos”, aquellos que implicarían soluciones significativas a los problemas mencionados, no han ocurrido.

Las siguientes citas ilustran esa idea. La conversación se inicia con la pregunta de si Chile está cambiando. Continúa con el reconocimiento del dinamismo de la sociedad chilena, e inmediatamente da paso a la crítica porque los cambios no son los “esperados”,

“prometidos” o “profundos”, para culminar con el diagnóstico de estancamiento. Las frases “seguimos igual que siempre”, “seguimos en la misma línea” y “marcando el paso” dan cuenta de esta evaluación.

Si yo les preguntara ¿está cambiando Chile o no está cambiando?, ¿qué piensan ustedes?

H: Es que siempre está cambiando. Si Chile nunca en la vida ha parado de cambiar. Solo que los cambios no son los cambios prometidos, los cambios esperados...

¿Qué piensa el resto? ¿Está o no está cambiando Chile en su opinión?

H: Sí está cambiando. Pero como mismo decían no es necesariamente un cambio bueno. Pero tampoco es necesariamente un cambio malo. Solamente seguimos la misma línea.

H: Por ejemplo, (...) seguimos con largas listas de espera. Seguimos por ejemplo de que la salud sigue siendo la mejor, en términos de calidad, la privada sigue siendo la mejor. Mucha gente que no tiene [recursos económicos] directamente termina muriendo. Termina solamente con pastillas del consultorio para sus últimos momentos de vida. Entonces como que hay muchos errores que todavía no se han abarcado (GSE D, 18-24 años, hombres).

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).

Al momento de realizar los grupos focales para este Informe, por nombrar algunos ejemplos, la Pensión Garantizada Universal (PGU) llevaba más de seis meses de implementación, el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (AUGE/GES) tenía dieciséis años de antigüedad, y seis años la ley que establece la educación superior como derecho y otorga gratuidad de acceso a quienes provienen de hogares de menores ingresos. No obstante, el reconocimiento de alguno de estos cambios fue notoriamente minoritario. Y, en los casos en los que se mencionó explícitamente alguno, la deriva conversacional cuestionó la efectividad de estos cambios o bien directamente los ignoró.

¿Que explica la ausencia de matices en la imagen del estancamiento a nivel de las subjetividades? El análisis de las conversaciones sugiere al menos dos elementos. Por una parte, la persistente desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena en ámbitos como la salud, la educación y las pensiones. La desigualdad, vivida cotidianamente o cercana gracias a relatos de otras personas o de lo que difunden los medios de comunicación, emerge en los grupos focales como el parámetro principal al evaluar los cambios en Chile en los ámbitos mencionados. Una especie de lente a través del cual se interpreta y denuncia la persistencia de la espera en el sistema público de salud, la deficiente calidad de la educación en los establecimientos públicos o las exiguas pensiones recibidas tras años de trabajo.

Esta precisión es importante: lo central en las ideas sobre el estancamiento no es la desigualdad en abstracto, sino aquella vinculada con derechos sociales

que hoy constituyen mínimos para la población. Las siguientes citas lo aclaran. La primera —que compara la calidad de la educación en los sistemas privado y público— evidencia el papel de este tipo de desigualdad en la percepción de un país estancado, sin avances sustantivos en ámbitos clave de la vida social. La última apunta al carácter específico de la crítica a la desigualdad:

H: ... No se va a comparar a un joven que estudia en el Nido de Águilas con un colegio municipal.

H: Alguien que paga puede tener mejor educación que alguien que va en un colegio municipal.

H: Llegan a dar la prueba de universidad y, claro, al final todos los jóvenes que vienen de las poblaciones, de colegios municipales, casi ninguno llega al promedio; son pocos, son contados con las manos, y todos los demás pasan porque vienen de un colegio donde realmente la educación es buena, y eso es lo que hay que cambiar... (GSE C2-C3, 35-45 años, mixto).

M: Siempre va a haber desigualdad en toda sociedad, pero que no sea la desigualdad en cosas esenciales, esa es la rabia que tiene la gente (GSE ABC1, mixto, 35-55 años).

Las dificultades para reconocer avances en los ámbitos mencionados se vinculan también con la extendida sensación de que gestionar la vida en Chile requiere de intensos sacrificios y de reiteradas postergaciones (PNUD, 2017c), y que la sociedad no reconoce ni retribuye como debiera estos esfuerzos cotidianos. Esta “herida de reciprocidad” (Güell, 2019) no se circunscribe al presente ni al pasado sino que avanza hacia el futuro en forma de expectativa. La alusión, en la siguiente cita, a la insuficiencia de las pensiones que

espera recibir una mujer da cuenta de la temporalidad de esta asimetría. Evidencia además la sensación de injusticia que ello gatilla y la adopción defensiva de una actitud de desconfianza frente a cualquier iniciativa pública, independientemente del color político que la impulse. La deuda que está en la base de la imagen del estancamiento, y específicamente su carácter moroso, son parte de esta herida.

M: Mi mamá tiene una jubilación de 130 lucas, trabajó toda la vida. ¿De qué le sirve? Yo hice mis retiros porque los necesitaba. Si al final igual en diez años más voy a jubilar con la misma cagá de plata. Ahora, lo que dijo ayer y la reforma, eso es un gran cambio.

M: Ah, la reforma de pensiones.

M: Quizás yo voy a ver eso reflejado en esa pensión. Quizás en ese tiempo 500 lucas no va a ser lo mismo que ahora. O quizás sí, o quizás más, cachái. Pero tengo claro, y mis hijas tienen claro, que me van a tener que mantener; si soy una vieja enferma me van a tener que mantener, porque de dónde voy a sacar. Y eso no es de este gobierno de ahora, es del anterior y del anterior y del anterior, y de todos, porque nunca ha sido la salud buena en Chile. Si no tienes plata te moriste, punto. Mi mamá se murió porque no teníamos plata para llevarla a una clínica y hacerle el tratamiento correspondiente. Corta (GSE E, 35-55 años, mixto).

Lo anterior no implica que el carácter categórico de la imagen del estancamiento que revelan los grupos focales o la EDH 2023 se explique por elementos puramente subjetivos. Existen múltiples indicadores objetivos que avalan el carácter insuficiente de los

cambios en los ámbitos mencionados. Por ejemplo, en el sistema público de salud en 2017 había que esperar un promedio de 260 días para una consulta nueva de especialidad y 386 días para una intervención quirúrgica, si es que estas no calificaban como patologías cubiertas por el GES. A ello se suma el elevado gasto de bolsillo, del orden del 34% del total del gasto en salud, mientras el promedio en los países OCDE es 21%.¹

Además de la diferencia entre cambios profundos e insuficientes, el análisis de las conversaciones grupales revela otra distinción relevante: la diferencia entre cambios con consecuencias sociales positivas que representan avances y cambios con consecuencias negativas que más bien han empeorado el país. Esta distinción constituye el cimiento de otra de las imágenes de país que surgen de las conversaciones sobre los cambios en Chile: la imagen del deterioro.

M: Sí veo cambios, pero para peor. Eso, siento que nada ha mejorado. Como que siento que, antes, los recuerdos que tengo eran con un Chile mejor (GSE ABC1, 18-24 años, mixto).

M: ... yo creo que con quien uno converse se está dando cuenta de que Chile va de mal en peor (GSE D, 35-55 años, mujeres).

La imagen del deterioro destaca, por una parte, el surgimiento de problemas inéditos en el país o bien la intensificación de otros que antes eran poco frecuentes, y por la otra, la pérdida de aspectos de la vida social bien valorados. Los problemas que condensa la imagen del deterioro son diversos. Aluden a aspectos relativos a la convivencia social, como la polarización e intolerancia hacia opiniones divergentes; a las transformaciones del espacio público (más rayados en monumentos e inmuebles, el comercio ambulante y el emplazamiento

¹ Este gasto incluye medicamentos, pagos y copagos por atenciones médicas, exámenes, servicios dentales y otros (no incluye la cotización obligatoria, aun si se destina a una Isapre) (OCDE y Banco Mundial, 2020).

de personas migrantes en plazas, bandejones y playas); a las crecientes dificultades económicas producto de la inflación y la escasez de puestos de trabajo; a la pérdida de valores como la disciplina y el respeto hacia la autoridad, y muy especialmente al incremento de la inseguridad ciudadana y la proliferación de delitos violentos de alta connotación pública que en el pasado eran escasos en el país, como el sicariato y el secuestro.

M: Yo vivo en Independencia. (...) Y fuera del metro se agarran a cuchillazos entre los ambulantes. La verdad, está muy complicado...

M: ... yo me quiero ir de Chile porque acá hay mucha delincuencia y no quiero que ellos [hijos] crezcan y les pase algo. Yo quiero salir tranquila con mi hijo a la plaza. Que no estén baleando, que a mi hija no le pase nada (GSE E, 35-55 años, mixto).

H: ... ver las calles da pena, venir para el centro. (...) horrible, da pena. A mí me da pena verlo así, mucha pena.

M: Aparte que sucio, porque estuvimos en un minuto donde uno se sentía como orgulloso de su país que estaba limpio. Pero ahora realmente venir al centro yo encuentro que ha cambiado demasiado. Es mi apreciación (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

Un elemento central en la imagen del deterioro es la pérdida del estatus de superioridad del país respecto del resto de América Latina, esto es, del mito de la “excepcionalidad chilena”, compartido por la población y parte de las elites en el pasado. Esa idea hoy es menos verosímil que antes, particularmente por el aumento de delitos violentos que percibe la población. Las siguientes citas revelan el desvanecimiento de la imagen de excepcionalidad producto del incremento de la inseguridad ciudadana. Muestran también el tono de nostalgia que evoca esta comparación:

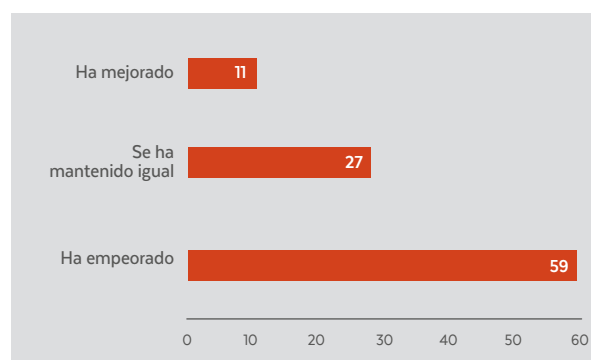
H: Hay situaciones que antiguamente no se veían en Chile. Y que hoy sí se están viendo. Y que claramente uno en las noticias las puede ver reflejadas en otros países, como el tema de los secuestros... (GSE E, 35-55 años, mixto).

M: Antes a mí me gustaba vivir en Chile. Siento que era un país, bueno, en comparación a otros de Latinoamérica, era un país muy seguro. Y ahora, no sé (GSE C2-C3, 18-24 años, mujeres).

La pérdida de verosimilitud del mito de la excepcionalidad chilena no se circunscribe al presente. Por el contrario, se ha ido fraguando desde la década del 2000, y coincide con crisis económicas globales y el auge de las movilizaciones sociales. Más recientemente, se desvaneció durante el estallido social de 2019, cuando la imagen de un país estable y gobernable se vio sacudida por intensas y multitudinarias olas de protestas (Güell, 2019; Mac-Clure et al., 2021).

La imagen del deterioro es mayoritaria en la población chilena. Como se aprecia en el Gráfico 3.2, un 59% de

GRÁFICO 3.2
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.

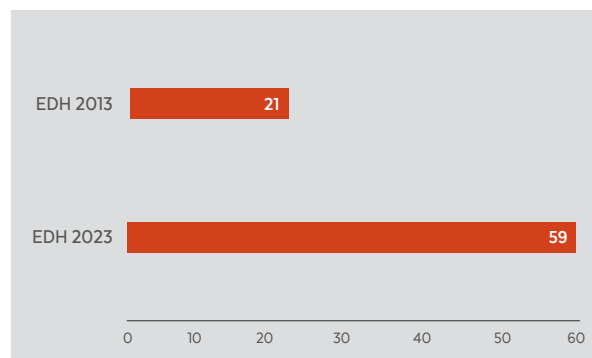
la población considera que en los últimos cinco años los cambios han empeorado el país, mientras que un 27% indica que se ha mantenido igual. Por el contrario, la percepción de que Chile ha mejorado es minoritaria. La percepción de deterioro es más alta en quienes se identifican políticamente con la derecha (74%) y en las personas de 55 a 64 años (68%). Esto último puede explicarse por el vínculo que establecen las personas entre la percepción de deterioro y el aumento de los delitos, pues la población de 55 a 64 años es la que cree más probable que ellos o alguien de su hogar pueda ser víctima de un delito o intento de robo (60%).

Al comparar estos resultados con los obtenidos hace una década, se aprecia un incremento sustantivo de la valoración negativa de los cambios recientes (Gráfico 3.3). En la EDH 2013 las personas evaluaban mayoritariamente que el país estaba igual (40%) y en menor medida que estaba peor (21%). La imagen del deterioro casi se triplicó durante la última década, pasando de un 21% en 2013 a un 59% en 2023. Si bien esta comparación debe asumirse con cautela, dado que las preguntas emplean rangos temporales diferentes –diez años en la EDH 2013 y cinco años en la EDH 2023–, sugiere un giro clave en las evaluaciones que elabora la ciudadanía sobre los cambios recientes. La Parte IV del Informe profundizará en el rol de estas evaluaciones en las actuales capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios favorables al Desarrollo Humano Sostenible.

Con todo, la percepción de deterioro no es exclusiva de Chile sino un fenómeno global. Según la encuesta IPSOS-Populismo en 2024, al año 2023 un 58% de las personas encuestadas en el mundo consideraba que su país iba en declive.

Por último, la imagen del avance de la sociedad, marginal tanto en la Encuesta de Desarrollo Humano 2023 como en las conversaciones grupales, alude sobre todo a transformaciones culturales positivamente valoradas, que en el habla social representan una “evolución” de la sociedad chilena. Forman parte de estas transformaciones la mayor apertura a conversar

GRÁFICO 3.3
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.

temas antes invisibilizados –como las desigualdades socioeconómicas y de género, y los problemas de salud mental–, la disminución del racismo producto de la mayor interacción con otras culturas y la creciente aceptación de las diversidades sexo-genéricas.

H: Yo creo que estamos en un momento de evolución. Estamos cambiando. Estamos interactuando con más cultura...

H: O sea, veo de todas formas cambios positivos. El tema cultural igual es bueno porque antes los chilenos eran más pesados. Eran como más racistas (GSE D, 18-24 años, hombres).

M: Se habla de las cosas. Se habla de desigualdad, de derechos de las mujeres. Cosas que antes no se hablaban. De salud mental. Entonces antes estábamos mal. Y tal vez ahora igual podemos seguir mal. Pero por lo menos ahora se habla, es un tema de conversación. Entonces igual es como un avance.

M: O sea, yo creo que, desde el estallido, como que las personas están más conscientes. Porque como que se visibilizó como todo lo que estaba pasando en el país.

¿Más consciente de qué?

M: De las desigualdades que hay. Y lo reflejan, o sea, las redes sociales y todo. Uno se puede informar y eso (GSE C2-C3, 18-24 años, mujeres).

El reconocimiento de estos logros tiene un componente generacional. Las personas de 18 a 29 años creen en mayor medida que la situación del país ha mejorado en los últimos cinco años (17%), en comparación con la población en general (11%). Y en las conversaciones grupales son los grupos de jóvenes quienes expresan,

casi exclusivamente y de manera transversal, una imagen de avance social. A su vez, es precisamente este grupo el que, desde la perspectiva de las personas, protagoniza las transformaciones. La alusión a la diferencia entre “nosotros” –las juventudes– y “nuestros abuelos” da cuenta del contenido de esta imagen.

H: Estamos cambiando también nuestra forma de pensar. Cómo pensaba la gente mayor que nosotros, nuestros abuelos, nuestros papás. Estamos cambiando. Veo que el país está cambiando en ese sentido... (GSE D, 18-24 años, hombres).

Emociones negativas e implosivas frente al momento actual

La evaluación mayoritariamente crítica de los cambios recientes es consistente con las emociones que predominan frente a la situación actual de Chile. Las dos emociones con mayores preferencias corresponden a emociones negativas: preocupación y decepción (Gráfico 3.4). El mismo tipo de emociones dominaba los estados anímicos de la sociedad chilena hace una década, concentrando un 48% de las preferencias. Diez años después la proporción alcanza el 66%. Además, en este período algunas emociones han cambiado de intensidad: se incrementó la preocupación, pasando 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%. La rabia se mantuvo prácticamente inalterable, con valores de 7% y 9%, respectivamente.

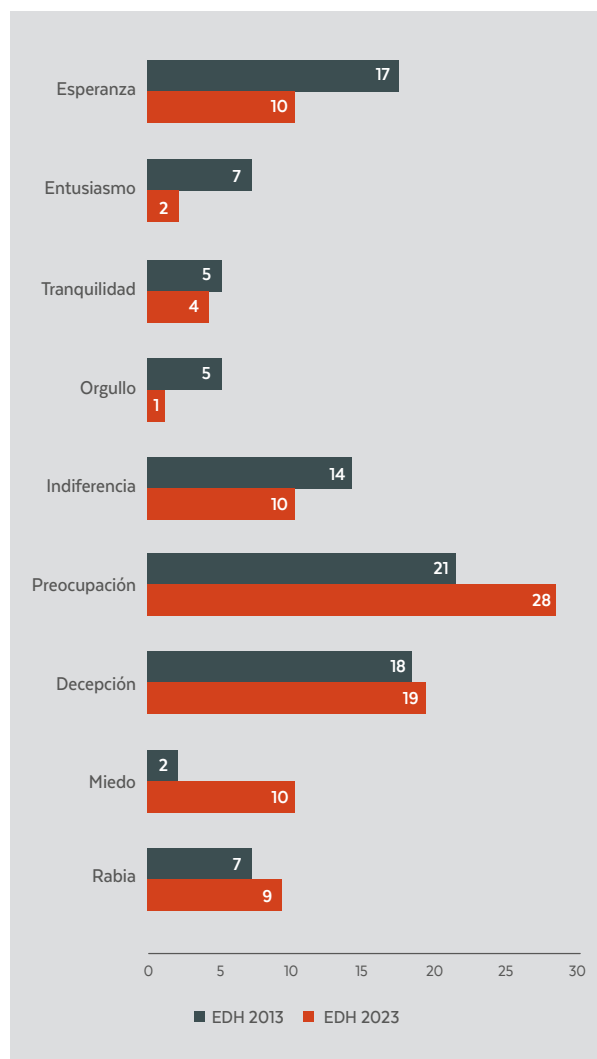
Según la EDH 2023, la preocupación es la emoción predominante frente a la situación actual del país, y es bastante homogénea entre los grupos sociodemográficos. La decepción es mayor en los tramos etarios de 45 años en adelante (con un 28% en personas de 65 años o más) y en personas de nivel socioeconómico

co bajo (25%). El miedo, por su parte, es mayor en mujeres (13%), personas de 65 años o más (21%) y en los grupos de nivel socioeconómico bajo (14%).

Las conversaciones grupales sobre el cambio tienen un importante contenido emocional. En ellas la preocupación se asocia a situaciones contingentes –y especialmente a la incertidumbre ligada al proceso de cambio constitucional que estaba en curso cuando se realizaron los grupos focales (fines del 2022)–, a la expectativa de no crecimiento económico, a la falta de liderazgo percibido ante los cambios en curso, y en especial a la incapacidad de los liderazgos actuales para arribar a acuerdos que resuelvan los problemas que afectan a la población.

H: Hay como mucha incertidumbre, qué va a pasar de aquí a unos años. Que no hay nada claro. Que no se ponen de acuerdo. Que hay problemas actuales y que los políticos no hacen nada (GSE D, 18-24 años, hombres).

GRÁFICO 3.4
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.

La decepción emerge de dos elementos interrelacionados. En primer lugar, de la ausencia percibida de cambios significativos en la vida social a lo largo del tiempo, cambios que garanticen el acceso igualitario a derechos sociales y, en los segmentos de menores ingresos, a bienes de consumo. El segundo elemen-

to es la creencia de que la clase política, pese a sus reiteradas promesas, ha sido en el pasado y será en el futuro incapaz de implementar las transformaciones que demanda la población.

A diferencia del carácter contingente de la preocupación, las evaluaciones que gatillan la decepción no se circunscriben al presente inmediato sino que asumen un pasado de largo plazo y se prolongan hacia el futuro en forma de expectativa. La alusión a que no se limitan al gobierno actual sino a los últimos “treinta años”, y la expresión “así yo veo pasar la vida” dan cuenta de ello.

M: Desesperanzado, decepcionado puede ser también.

H: Sí.

¿A ver, decepcionado de qué?

M: Decepcionado, de que esperábamos algo y nunca llegó.

¿Qué esperaban? Eso les quería preguntar.

H: Por el gobierno puede ser.

M: No, yo no me refiero solo a este nuevo gobierno. Me refiero al pasado. Yo soy vieja, tengo 51.

M: Entonces cuando dijeron “la alegría ya viene”, nunca llegó. Entonces de ahí partimos. De ahí partió la desesperanza.

H: Claro. Treinta años.

M: ... porque no tenemos nada. Yo estoy igual que hace treinta años atrás. No tengo nada. No tengo casa, no tengo auto, no tengo nada (GSE E2, 35-55 años, mixto).

H: ... está el gobierno de turno que es de izquierda. Está la oposición después. Va a salir la derecha, está la izquierda. Entonces en el Senado, la Cámara de Diputados, nunca van a votar las leyes. Porque están pimponeando unos con otros. Y así yo veo pasar la vida (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

Por último, el miedo se vincula con la creciente percepción de inseguridad ciudadana y con la proliferación de delitos violentos. Esta emoción asume intensidades extremas en las conversaciones grupales, con expresiones como “con el alma en un hilo”, “me duele la guata”, “aterrador”.

M: Está complicado. Mi hijo va a la U y a veces se queda hasta tarde. Y yo así, con el alma en un hilo como se dice...

M: Mi hija estudia y a mí me duele la guata porque no sé si va a llegar. Si le van hacer algo, le van a quitar el celular...

H: Yo llegué sin celular a la casa.

M: No podemos andar escondiendo los celulares. No podemos.

M: Vivir con miedo (GSE E, 35-55 años, mixto).

M: Es como aterrador ahora (...). Yo, como tengo negocio, yo lo paso mal. Yo trabajo todo sola. Voy a comprar los cigarrillos, son, no sé, trescientos lucas, doscientos lucas, aparte de la mercadería. Ando pero como que puro quiero llegar (...). Veo cualquier cosa y uff (GSE D, 35-55 años, mujeres).

Múltiples investigaciones sobre la sociedad chilena abordan el papel de las emociones en el estallido social de 2019. Más allá de los énfasis y perspectivas de cada

una, comparten la tesis de que el descontento latente (Martuccelli, 2019) o el extendido malestar subjetivo con aspectos diversos de la vida social (Güell, 2019; PNUD, 2012, 2015b), la resignación (Mac-Clure et al., 2021) y la desesperanza (Canales, 2022) que dominaron buena parte de los diagnósticos epocales sobre la subjetividad en la sociedad chilena desde fines de la década de 1990 hasta inicios de la década del 2000 dieron paso, durante el estallido, a la esperanza pero también a emociones cargadas de irritación, como la sensación de abuso, la rabia (Araujo, 2019, 2021; Canales, 2022; Mac-Clure et al., 2021) o un conjunto de indignaciones (Luna, 2021a).

Los resultados de la EDH 2023 y de las conversaciones grupales citadas arrojan un nuevo giro: se desvaneció la esperanza y ahora priman la preocupación y la decepción frente a la situación del país. Puede ser que este giro de 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.

¿Es posible, a partir del cambio en las emociones presentes en las subjetividades actuales, respecto de aquellas que predominaron durante el estallido, concluir con certeza relativa la improbabilidad de un evento similar al de octubre de 2019 en el futuro inmediato? Ciertamente no. Las manifestaciones nunca han sido una consecuencia estricta de las emociones predominantes en un determinado contexto. Sin embargo, es factible sostener que el tono emocional que impregna las evaluaciones que realizan las personas sobre el devenir reciente de la sociedad chilena tiene un potencial movilizador diferente del que dominaba en octubre de 2019 y en los meses siguientes. La rabia puede catalizar respuestas disruptivas y conducir a acciones de carácter violento, en cambio la preocupación es una emoción implosiva, que conduce al retraimiento individual. Puede gatillar lamentos y

quejas profundas como las recogidas en los grupos focales, pero no tiene un carácter expresivo.

No todo ha cambiado desde el estallido social hasta ahora, sin embargo. Independientemente de sus opiniones sobre ese acontecimiento, las personas han mantenido su posición respecto de las demandas sociales expresadas entonces. Según los resultados de la EDH 2023, entre las personas que reportaban estar a favor de las demandas expresadas durante el estallido social, hoy el 83% sigue respaldando esas demandas.

También persisten los bajos niveles de confianza en instituciones clave para la democracia como los partidos políticos y el Congreso, la evaluación crítica del funcionamiento de la democracia, y la distancia entre las personas y la política formal (Garretón y Morales-Olivares, 2023; PNUD, 2024d). Nada de ello es un fenómeno exclusivo de Chile, por cierto. Estudios recientes del PNUD (2019) muestran que la caída de la confianza en instituciones políticas que se observa en Chile se extiende a otros países de la región. La diferencia es que en Chile la erosión de la confianza ciudadana ha sido más temprana: se registra ya a mediados de la década de 1990. 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% el 2023 (EDH 2013 y 2023).

Y se mantiene un elemento fundamental para explicar las multitudinarias manifestaciones sociales de 2019: la villanización, definida como la combinación entre, por una parte, la desnaturalización de las frustraciones individuales –producto de la desmesura de las exigencias estructurales para enfrentar la vida

social (Araujo, 2019), de la falta de reciprocidad en la distribución de los bienes comunes y de las promesas incumplidas (Güell, 2019), así como de las desigualdades socioeconómicas, políticas y de trato (Garretón y Morales-Olivares, 2023; PNUD, 2015b, 2017a)–, y por otra la atribución de estas frustraciones a voluntades e intereses de actores concretos. La villanización es más que la identificación de agentes a quienes responsabilizar por las frustraciones individuales; es sobre todo un proceso de construcción de villanos. Como se verá más adelante, no es una atribución 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 estos pueden ser castigados a través del voto, la condena social u otras prácticas. Esta lógica de villanización y castigo, lo que Luna (2021b) llama “el voto destituyente”, estuvo presente en la elección de convencionales constituyentes del proceso de 2021-2022.

La villanización fue una de las tesis planteadas por el PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Los tiempos de la politización* para explicar el tránsito desde un malestar difuso a un malestar activo (PNUD, 2015b, 2017c, 2019). La villanización estuvo en el corazón de las críticas al lucro en educación y a las prácticas de algunas empresas, a propósito de los casos de colusión o de repactación unilateral de deudas (PNUD, 2015b), y estructuró una de las tesis principales para explicar las movilizaciones de octubre de 2019 (Araujo, 2021; Canales, 2022). Como se verá, lejos de desaparecer, la villanización persiste en la sociedad chilena.

CAPÍTULO 3.2

Las explicaciones para los cambios

¿Qué explica el estancamiento y el deterioro que, desde la perspectiva de las personas, afectan a Chile? ¿Quiénes pueden revertir estos procesos? ¿Es posible impulsar los cambios que el país requiere? En el capítulo anterior se describieron las evaluaciones

subjetivas sobre los cambios recientes. En este se analizan las explicaciones que formulan las personas sobre estos cambios y los actores que, desde la perspectiva ciudadana, pueden impulsar aquellos que consideran pendientes.

Los principales “villanos” del cambio en Chile

En los grupos focales, las explicaciones sobre el estancamiento o deterioro del país son parte de un sentido común. Una especie de consenso que atribuye a los liderazgos políticos tanto la obstaculización de avances sustantivos en ámbitos vinculados al acceso a derechos sociales, como la salud, la educación y las pensiones, como el surgimiento o intensificación de problemas que han empeorado al país. Este actor representa en el habla social el principal “villano” de los cambios en Chile.

Los resultados de la EDH 2023 reflejan esta atribución. Frente a la pregunta ¿qué explica mejor que las cosas hayan empeorado o se hayan mantenido igual de mal en el país durante los últimos cinco años?, la mayoría (52%) apunta al mal desempeño de los liderazgos políticos. Y entre las críticas de la ciudadanía a estos actores (Gráfico 3.5) destacan que estos ponen por delante sus intereses (23%), su falta de experiencia, preparación o conocimiento (20%), el desconocimien-

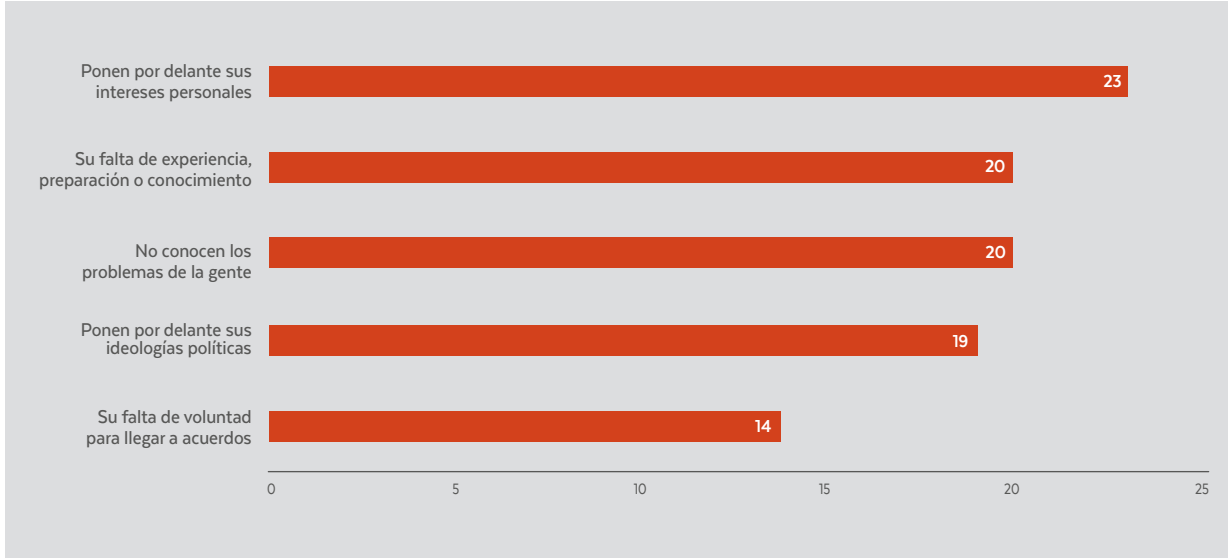
to de los problemas de la gente (20%), que ponen por delante sus ideologías (19%) y su falta de voluntad para llegar a acuerdos (14%).

La falta de voluntad de los liderazgos políticos para construir acuerdos que beneficien al país es una idea transversal en las conversaciones grupales: las personas perciben que estos liderazgos tienden a bloquear cualquier iniciativa que provenga de la coalición opuesta, sin considerar sus méritos ni su potencial contribución al bien común. Esa percibida falta de voluntad para generar acuerdos es para la mayoría de los grupos una de las principales causas del estancamiento que perciben.

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

GRÁFICO 3.5

¿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 "Otra" y NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

los blancos dicen que no. Sin ni siquiera leerlo. Sin ni siquiera pensar (...) en el bien común... (GSE ABC1, 35-55 años, mixto).

M: ... nunca se ponen de acuerdo en nada. Pero sí se ponen de acuerdo cuando son amigos. Porque uno los ve por las noticias, por los diarios. Hay acuerdos entre ellos. Pero los temas que necesita el país, no (...). Y volvemos a ver que nos quedamos estancados. Que no hay avances, que no hay cosas positivas (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

Junto a los liderazgos políticos, para las personas el gran empresariado es otro de los actores que obstaculizan los cambios en Chile. Se le acusa de ser poco solidario, abusivo y de anteponer sus intereses económicos en desmedro de las necesidades del país. Señalan, a modo de ejemplo, el incremento desmedido del valor de ciertos productos de uso cotidiano con el objeto de maximizar

sus rentabilidades, y el despliegue de estrategias de corrupción orientadas a evadir impuestos.

La literatura especializada sugiere que este tipo de percepciones constituye una respuesta frente a una serie de escándalos con amplia cobertura mediática en los que se vio involucrado el empresariado chileno durante la última década, y que incluyó colusiones, repactaciones unilaterales de deudas y financiamiento ilegal de la política, entre otros (PNUD, 2015b, 2017a, 2019; Thumala, 2018). Durante la pandemia del Covid-19 la sociedad fue testigo del aumento sin precedentes del valor de las mascarillas, y recientemente, de intentos de incidir, a través de coimas, en los fallos judiciales asociados a delitos económicos cometidos por empresas.

La primera de las siguientes citas muestra la percepción del gran empresariado chileno como un grupo centrado únicamente en sus intereses y que impide los

cambios que el país requiere. La segunda ilustra la idea de que el abuso se considera una práctica inherente de este grupo. La alusión a la cultura del empresariado chileno en relación a trampas y abusos da cuenta de esta atribución.

H: Yo creo que ellos son los que más podrían influir. Pero yo creo que están cegados por sus propios intereses económicos. Solo buscan más beneficios y no comparten intereses de nadie. Y por eso mismo yo creo que no son parte. O son parte negativamente. De repente quiere salir una nueva ley ambiental para ayudar. Y ellos son los primeros en mover todos los hilos para que eso no se logre, porque les va a afectar económicamente. Siento que por ese lado ellos podrían hacer mucho y se limitan a no hacerlo (GSE D, 18-24 años, hombres).

M: ... es un tema cultural del empresario. Vemos otros países que sí tienen ellos como internalizados que tienen que pagar impuestos. Gano tanto, es mi obligación pagar impuestos. Acá no. El empresario lo trata de evadir y evadir. Y prefiere evadir impuestos y esa plata pagársela en estudios de abogados contadores para que le saquen los impuestos (GSE ABC1, 35-55 años, mixto).

Los análisis confirman que se mantiene la villanización constatada en el IDH 2015, *Los tiempos de la politización*. Y demuestran que la crisis de representación (Nogué y Avendaño, 2023; PNUD, 2019, 2024d) que afecta a Chile no se limita a elevados niveles de desconfianza hacia los partidos políticos y otras instituciones clave para la democracia, sino que se expresa en la villanización de la política institucional. Es decir, se culpa a estos actores por el estancamiento y el deterioro que en opinión de las personas caracterizan al Chile actual. Según la EDH 2023, más del 70% de las personas considera que los liderazgos políticos y el gran empresariado están haciendo poco o nada para

impulsar los cambios requeridos. Y entre los primeros, la ciudadanía evalúa más críticamente a la oposición (78%) que al gobierno (72%).

Como es de suponer, la persistencia de la villanización de los actores políticos en la sociedad chilena incide en las expectativas que construyen las personas respecto de la capacidad de la política para generar cambios positivos en la vida cotidiana. Y puede afectar la disposición ciudadana a ser representada. La literatura sugiere que cuando estas percepciones se generalizan hacia todos los liderazgos políticos, con independencia del desempeño específico de liderazgos concretos, puede generar un escepticismo o cinismo político, es decir una percepción generalizada de que el proceso político y sus actores son inherentemente corruptos, incompetentes e interesados solo en sí mismos (PNUD, 2019; van der Meer y Zmerli, 2017). Este escepticismo puede a su vez alimentar el retraimiento de las personas hacia la esfera privada y el surgimiento de partidos políticos antisistema (van der Meer y Zmerli, 2017).

Nuevamente, la evaluación crítica de estos actores y la crisis de representación no son problemas solo locales sino tendencias globales. Según la Encuesta IPSOS-Populismo 2024, un 64% de las personas encuestadas en el mundo consideraba en 2023 que los partidos tradicionales y los políticos no se preocupan por la gente como uno. Y un 58% estaba de acuerdo con que los asuntos políticos más importantes los deben decidir las personas mediante referéndum y no por funcionarios electos. A nivel regional las cifras tampoco son auspiciosas.

Contrariamente al carácter transversal que asume la villanización de los liderazgos políticos y del empresariado en las conversaciones grupales, la reflexión sobre el rol que desempeña la propia ciudadanía en el estancamiento del país es escasa. La que hay se enfoca en la tendencia de las personas a subordinar la evaluación de los cambios al análisis de costos y beneficios

individuales, sin considerar los efectos de los cambios para la sociedad en su conjunto o la posibilidad de, a través de ellos, construir un país más justo e inclusivo. La siguiente cita da cuenta de ello. Se aprecia además que las personas son conscientes del obstáculo que representa esta tendencia de la sociedad chilena en la capacidad del país para conducir cambios sociales.

M: ... el otro problema que tenemos, que somos individualistas. Por lo general uno piensa “y si gana este presidente, ¿qué gano yo?, ¿cómo me va a afectar a mí?”. Entonces pensamos más en el bien individual que en el bien colectivo. Creo que también eso es un problema (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

Ausencia de liderazgos

La villanización de los liderazgos políticos y del gran empresariado se relaciona con las dificultades actuales de las personas para identificar a actores sociales capaces de incidir en el país para avanzar en aquellos cambios –profundos y esperados– que permanecen pendientes y que están en la base de la imagen de estancamiento.

En las conversaciones grupales, frente a la pregunta por quiénes pueden hacer algo para promover los cambios que el país demanda, la mayoría no logra identificar actores sociales capaces de empujarlos. En uno de los grupos, la pregunta gatilla una conversación

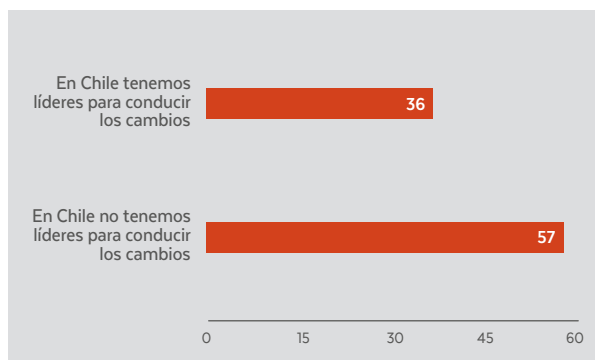
sobre aquellos actores que los promovieron en el pasado, haciendo alusión al movimiento estudiantil. La siguiente cita muestra las elevadas expectativas de cambio depositadas en el pasado sobre estos actores y la frustración que emerge al combinar la percepción de un país “estancado” y la llegada al Ejecutivo de algunos de los miembros de este movimiento:

¿Hay algún grupo o persona que ustedes reconozcan como que están promoviendo los cambios?

M: ¿Como líderes? Yo creo que en algún minuto apareció la generación de los pingüinos que hoy día están gobernando. Creo que obviamente la gente los apoyó. Y pensó: o sea, se tienen que venir cambios. Yo creo que esa era la esperanza, que era lo que tú acá decías antes. Que todo el mundo tenía muchas expectativas con esto. Y se ha ido entrapando a lo mejor (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

GRÁFICO 3.6

Con respecto a la conducción de los cambios que el país pueda necesitar, usted diría que... (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Los resultados de la EDH 2023 confirman esta percepción, pues el 57% de las personas indican que en Chile no tenemos liderazgos para conducir los cambios que el país requiere (Gráfico 3.6). Esta percepción es mayor en la población de nivel socioeconómico bajo (64%) y entre quienes no se

identifican con una posición política (62%). En otras palabras, la percepción de ausencia de liderazgos políticos para conducir los cambios se acentúa en grupos que se han distanciado de la política formal, no solo

porque no se identifican dentro del eje tradicional de izquierda-derecha, sino porque, hasta la restauración del voto obligatorio en 2022, eran los grupos de nivel socioeconómico bajo los que menos votaban.

Débil agencia colectiva

La percepción de ausencia de liderazgos políticos capaces de conducir los cambios se acompaña de la percepción de una baja capacidad de agencia colectiva para incidir en el rumbo del país. Como muestra la Tabla 3.1, seis de cada diez personas consideran que la gente como uno puede hacer poco o nada para cambiar la situación del país.² Esta percepción ha aumentado casi veinte puntos porcentuales en las últimas dos décadas, pasando del 45% al 63%. Por su parte, la capacidad autopercebida de dar forma a la propia vida, si bien ha disminuido en este período, pues aumenta la proporción de quienes consideran que pueden hacer poco o nada para cambiar su situación personal, se mantiene alta en Chile.

TABLA 3.1
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.

Los grupos focales permiten profundizar en esta impotencia. En ellos, la capacidad para incidir en los cambios deseados en general se restringe a formas de agencia individualizadas, que no requieren de la asociatividad u organización colectiva y que pueden desplegarse en el día a día, al margen de la institucionalidad política e incluso al interior de la familia.

Una de las formas de agencia individualizadas con mayor presencia en las conversaciones grupales es cuidar el medioambiente a través del reciclaje cotidiano y la educación de hijos e hijas. Como se aprecia en las siguientes citas, ambas formas de agencia emergen como una vía de incidencia viable frente a las dificultades para lograr que los liderazgos políticos consideren las opiniones de la ciudadanía. Constituye además una forma de agencia bien valorada pues previene la frustración de expectativas de cambio a mayor escala, al depositar la responsabilidad de los cambios únicamente en las personas.

H: ... no sé cómo podría uno llegar a un político, decirle una idea o que se concrete una idea, yo lo veo difícil que uno pueda influir en algo; uno a lo más aconsejaba a los hijos para que ellos ya vayan creciendo con una idea.

² Esta proporción es similar a mediciones globales que, aunque se enfocan en las decisiones del gobierno, pueden usarse como aproximaciones de la agencia colectiva. Según un reciente Informe sobre Desarrollo Humano global, un 68% de las personas en el mundo considera que tiene poca influencia en las decisiones de su gobierno (UNDP, 2024b).

H: Esa, yo creo, es una forma de contribuir positivamente a través de tus hijos, de las enseñanzas, de los actos, de ser amable día a día, de cuidar la naturaleza. Tienes formas igual de construir, que este sea un mejor país. La otra pega es de los políticos y ahí nosotros no tenemos mucha injerencia...

M: ... yo pienso que todo cambio tiene que partir por uno mismo. Ser un poco más ecológico, (...) ponerse uno mismo a reciclar la basura. Qué mejor que nosotros empezar con nuestro compromiso de cambiar uno mismo. Que es difícil. No es fácil, porque esperamos siempre un cambio de los demás... (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

El cuidado del medioambiente es una de las causas colectivas con mayor adhesión tanto en Chile (País Circular, 2021; PNUD, 2019, 2023b) como en el resto del mundo. Según una encuesta de opinión pública realizada por Naciones Unidas en conjunto con la Universidad de Oxford, la ciudadanía tiene gran interés en la acción política vinculada al cambio climático (UNDP-University of Oxford, 2021). Los datos de la Encuesta Nacional Ambiental muestran que 81% de la población afirma estar informada o muy informada al respecto, un 43% de la población recicla y un 30% prefiere productos con menos empaques (País Circular, 2021).

La literatura sostiene que el incremento de la adhesión a causas vinculadas con el cuidado del medioambiente se relaciona con la conciencia cada vez más extendida de los riesgos ecológicos de carácter global (Inglehart y Welzel, 2005; PNUD, 2019). Y asocia el despliegue de formas de agencia individualizadas en este ámbito a la expectativa de involucrarse individualmente en los cambios esperados, a través del reciclaje cotidiano, la conservación de la energía o el consumismo verde. Este tipo de comportamientos pro-ambientales ha sido en general invisibilizado en

las investigaciones sobre el cambio social (Sloot et al., 2018). Estudios recientes han reivindicado el rol de este tipo de prácticas de cambio social –autodirigidas y que no apuntan a modificar el comportamiento de otras personas– en la capacidad de cambio de una sociedad, y plantean que, en las causas ambientales, es difusa la frontera entre el activismo propio de los movimientos sociales tradicionales, que se dirigen a modificar el comportamiento de las mayorías, y aquellos que se traducen principalmente en un estilo de vida (Saunders, 2013).

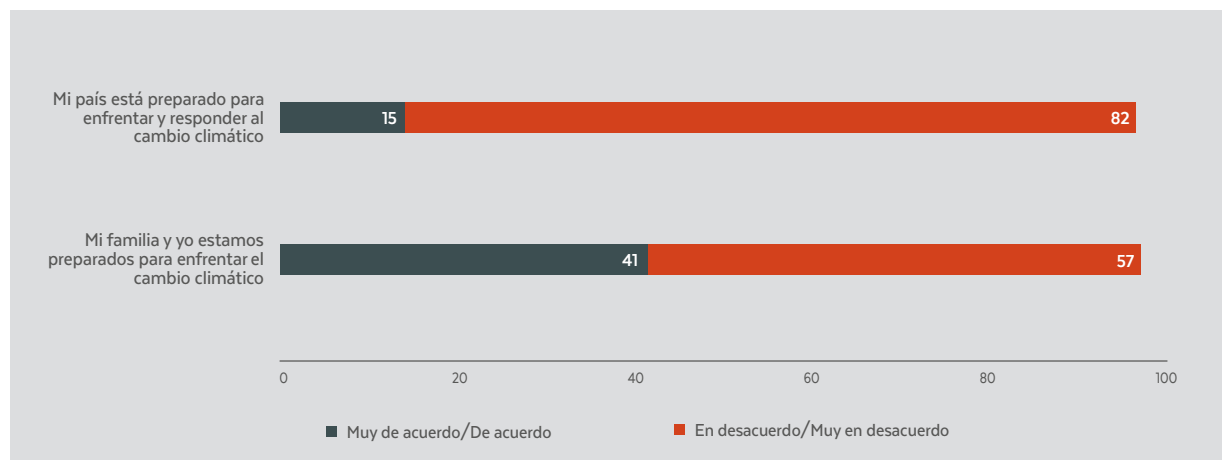
Los resultados de la EDH 2023 confirman la relevancia otorgada al cuidado del medioambiente y la preocupación que su deterioro concita en la población chilena: un 59% considera que en los últimos cinco años han empeorado las condiciones del medioambiente para la vida humana, y un 60% de la población señala sentirse muy o extremadamente preocupada por ello. Además, la mayoría considera que intentar reducir el cambio climático constituye una responsabilidad personal y está dispuesta a asumir costos, como pagar más por productos menos contaminantes (63%), si ello contribuye a reducir el problema.

El Informe *Chile frente al cambio climático* (PNUD, 2023b) permite profundizar en los niveles de agencia percibida para responder al cambio climático. Los datos muestran que una mayoría (62%) está en desacuerdo con la idea de que los impactos del cambio climático escapan a su control, y casi la totalidad (92%) considera que puede contribuir a enfrentarlo. Estos niveles de agencia contrastan con la capacidad de acción atribuida a la sociedad en su conjunto. Como se aprecia en el Gráfico 3.7, apenas un 15% está de acuerdo con la idea de que el país está preparado para enfrentar y responder al cambio climático. Estos valores aumentan a 41% cuando se indaga en la preparación de la familia o la propia persona.

Otra de las formas de agencia individualizadas presentes en las conversaciones grupales es preferir pequeñas

GRÁFICO 3.7

Indique su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta sobre Percepción Social y Cambio Climático en Chile, PNUD 2023.

y medianas empresas (PYMES) para no beneficiar a grandes empresas que estuvieron involucradas en casos de colusión. Asimismo, se hace alusión al ejercicio de actos pequeños de civismo, como no evadir el pago del transporte público.

M: Y yo creo que más gestos más chicos. Uno, pagar el pasaje de la micro. Algo tan básico: nadie paga, entonces yo no pago. No, no, yo lo pago, aunque me duela. Lo pago porque quiero un cambio. Comprar, preferir quizás un almacén que ir a los lugares coludidos. Gestos súper chicos, pero que igual yo apoyo, apoyo para que esto cambie.

M: Pequeños gestos también que van en el día a día, de ir a almacenes chicos, pagar pasaje de la micro.

M: Los emprendedores, apoyarlos (GSE ABC1, 35-55 años, mixto).

La prominencia de formas de agencia individualizadas se vincula con dos elementos. Por una parte, con la percepción de que a los liderazgos políticos no les interesa la opinión de la ciudadanía. Y por la otra, con el cuestionamiento de la efectividad de dos vías ciudadanas de incidencia que son fundamentales para la democracia: el ejercicio del voto y la participación en acciones de protesta. Respecto del primero de estos elementos, la EDH 2023 muestra algunos datos interesantes. Como se aprecia en el Gráfico 3.8, la mayoría de la población está en desacuerdo o muy en desacuerdo con la idea de que las personas no tienen nada que decir sobre el rumbo que debiera tomar el país (58%), percepción que se acentúa en el tramo de edad de 18 a 29 años (62%) y en la población de nivel socioeconómico alto (68%). Sin embargo, la mayoría de la población considera que a los liderazgos políticos no les importa mucho lo que piensa la ciudadanía (59%). Esta proporción es mayor entre las personas de 65 años o más (68%) y entre quienes no se identifican políticamente (65%).

En cuanto al cuestionamiento del voto, en las conversaciones grupales emerge como una vía despojada de valor práctico, pues se considera que, una vez electos, los representantes actúan en función de sus beneficios y desconocen las demandas de quienes representan. La siguiente cita da cuenta de la pérdida de efectividad del voto como vía de incidencia en el imaginario colectivo. Evidencia además el impacto de la crisis de representación en las capacidades de agencia colectiva autopercebidas (“No podemos hacer nada”).

M: Es que no es fácil.

H: Se eligen representantes elegidos por nosotros. Pero ellos eligen lo que ellos quieren. Lo que les conviene. No podemos hacer nada (GSE E, 35-55 años, mixto).

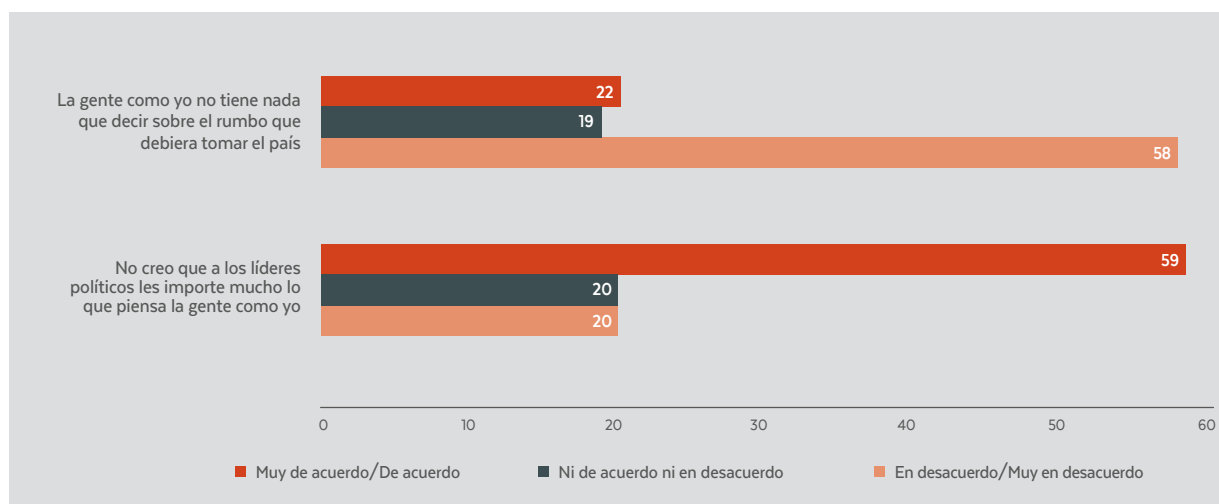
La pérdida de efectividad del voto no implica una pérdida de legitimidad como parte de los canales disponibles de incidencia ciudadana en un sistema

democrático. Como se verá en la Parte V, el voto goza de una valoración abstracta entre las personas, y esta valoración representa un activo de la sociedad chilena.

Junto al cuestionamiento de la capacidad para incidir a través del voto en el rumbo del país, las conversaciones grupales revelan una valoración ambivalente de la protesta y la movilización ciudadana. Estas formas de involucramiento político emergen en el habla social como una de las principales vías de incidencia a gran escala. Y al mismo tiempo, como un reducto de la agencia frente a la percepción de que los liderazgos políticos no son receptivos a las demandas y necesidades ciudadanas.

La alusión en la cita a la necesidad de “pelear y pelear” para lograr que la “voz del pueblo” sea considerada y deje de “estar cegada” ilustra que estas formas de participación política constituyen una respuesta a la percepción de que las verdaderas necesidades y demandas de las personas son invisibles para los liderazgos políticos:

GRÁFICO 3.8
¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

H: Yo siento que está tan cegada la voz del pueblo que los mayores buenos cambios siempre los ha hecho uno. Por ejemplo, la gratuidad para estudiar. Los pingüinos estuvieron protestando muchos años para que ellos pudieran considerar esa opción. Pero por ningún motivo querían darla. Tuvieron que pelear y pelear y pelear. El mismo estallido social. Siento que está tan cegada la voz del pueblo que si uno no toma parte no pasa nada nunca... (GSE D, 18-24 años, hombres).

No obstante, se cuestiona su efectividad por dos razones: porque los logros alcanzados por esta vía suelen ser efímeros y por los costos para la propia ciudadanía de la violencia que suele acompañar a este tipo de acción colectiva. La siguiente cita muestra la valoración ambivalente de esta vía de incidencia al combinar la alusión a las manifestaciones como la “única forma” –frente a la escasez de canales de participación existentes– con las expresiones “no ganamos nada” o “no hay ningún beneficio”.

Las personas como ustedes, ¿pueden hacer algo para que los cambios ocurran? ¿Pueden incidir de alguna manera?

M: Yo creo que manifestaciones, es la única forma.

M: Es que si tuviéramos la palabra. Por ejemplo, si nos pidieran la opinión. Tal vez en una encuesta. Tal vez ahí uno podría decirlo. O así, como mira, anda y firma ahí si estás de acuerdo con un cambio (...). Pero la única forma que ha sido es ir y patear, protestar, marchar. Y siempre salimos perdiendo. Terminamos prácticamente asfixiados. Y resulta que nada se ha logrado, nada. Con los daños que hicieron los críos al romper porque les iban a subir treinta pesos al comienzo, no se logró. Solo se pausó por unos años. Porque

resulta que antes iban a subir treinta pesos. Ahora nos van a subir como doscientos pesos. O sea que el tiempo que tenían estimado ellos para subir prolongadamente lo van a hacer de una. O sea, no ganamos nada, no ganamos nada (...). No hay ningún beneficio, solamente se pausaron algunas cosas, algunos cobros, nada más.

M: Esa es la única forma, porque no te dan otra forma... (GSE D, 35-55 años, mujeres).

Según la EDH 2023, el 73% de la ciudadanía considera que nunca se justifica la violencia para lograr objetivos políticos, lo que representa un aumento de 9 puntos porcentuales en comparación con hace diez años. Las conversaciones grupales muestran que la pérdida de legitimidad de la violencia asociada con la protesta y la movilización ciudadana es el fruto de un importante aprendizaje tras las movilizaciones y protestas de los años 2019 y 2020. Esta pérdida de legitimidad es profundamente reflexiva, pues combina la creencia de que sin violencia las demandas ciudadanas no son escuchadas por los liderazgos políticos con el reconocimiento de los costos para la propia ciudadanía asociados a la violencia.

H: Hay que tomar una perspectiva de la verdad bastante realista. La forma a la cual uno puede llegar a manifestar de cierta manera la voluntad del pueblo, pacíficamente, nunca ha tenido resultados. Y eso es una realidad. (...) Cuando recién los estudiantes quemaban las calles, quemaban micros, que llegaba la televisión, quedaba la embarrada, solamente ahí se tomaban decisiones. Así mismo, como dijo el compañero, en momentos de la generación de los pingüinos las ideas que fueron tomadas, y actualmente estamos gozando de ellas, fueron tomadas en base a movimientos violentos. Los cuales nunca debieron haber sido tomados de esa

forma. Pero es que lastimosamente tampoco hay otra opción. Y es por esa razón que solamente conducen a un camino violento, no es el camino correcto. Sin embargo, no hay otros que sean más efectivos...

H: Y eso igual es súper fome. Porque, claro, tenemos que llegar a unos límites que nadie quiere llegar a esos límites. Pero también la gente no escucha de otra manera. Pero los únicos perjudicados (...) somos nosotros. Se

quemaba una micro, la micro que tomábamos todas las mañanas. Estuvimos cuánto tiempo sin metro, el metro que nosotros tomábamos. Entonces son puros actos que nos terminan lastimando igual a nosotros. Pero es la única manera que la gente de arriba piense que hay que hacer algo.

H: Mucha rabia, mucha rabia por esa indiferencia hacia la gente (GSE D, 18-24 años, hombres).

CAPÍTULO 3.3

Expectativas de cambio

En el capítulo anterior se abordaron las explicaciones que elaboran las personas sobre las imágenes del estancamiento y el deterioro del país, y las capacidades autopercibidas para incidir en él e impulsar los cambios requeridos. En este se describen las expectativas colectivas e individuales de cambio desde la perspectiva de la ciudadanía.

¿Por qué analizar las expectativas de futuro en un Informe sobre la conducción de los cambios? Existen al menos dos razones. La primera es la relevancia del futuro en el concepto de cambio conducido. Como se planteó en la Parte II, este tipo de cambio supone

objetivos compartidos: las capacidades sociales para la conducción de los cambios requieren una concepción del futuro como un horizonte temporal susceptible de ser moldeado a través de esfuerzos sociales. En segundo lugar, las expectativas de futuro son relevantes porque constituyen en sí mismas un poderoso lente escrutador de las decepciones y resignaciones ciudadanas, pero también de sus aprendizajes. Tal como plantea Lechner (2002), examinar el futuro, sus representaciones y las esperanzas que las personas depositan en él es una aproximación a las promesas incumplidas del pasado y a su impacto en la subjetividad.

Creciente pesimismo colectivo

En los grupos focales, la pregunta ¿cómo ven el futuro del país? genera respuestas diversas. Hay quienes creen que habrá cambios positivos, dado el mayor nivel educativo de las juventudes actuales, el recambio generacional en la política, la existencia de ciclos económicos y por ende la eventual superación de las crisis, y la solidaridad que caracteriza a la población chilena. La siguiente cita evidencia este tipo de expectativas, así como el optimismo derivado de la democratización de la educación superior.

M: ... puede que haya un cambio positivo. ¿Por qué razón? Porque positivo en el sentido de gente profesional. Porque nosotros ahora, los papás, ¿cierto?, intentamos que los hijos estudien. Cuando yo era cabra, era el cuarto medio y chao. Y de ahí ya anda a trabajar. Y era como algo imposible. Una meta imposible ir a la universidad. Como mucho, tal vez, o los papás que tenían dos críos podían estudiar en un instituto. Pero

más posibilidad no había. En cambio ahora los papás se encallan, ponen sus casas...

M: En hipoteca.

M: Claro, para poder pagar la universidad. Claro, tal vez más adelante van a haber más jóvenes con profesión y todo... (GSE D, 35-55 años, mujeres).

Otras personas creen que los cambios requeridos no se implementarán y que el país seguirá igual. Atribuyen esta expectativa de continuidad a la falta de voluntad de cambio de los liderazgos políticos, que privilegiarían sus propios intereses en desmedro de los de la población. La siguiente cita muestra cómo la desconfianza en los liderazgos políticos está en la base de las expectativas de continuidad.

H: Igual en ese sentido soy pesimista. En el tema político, en lo demás puede ser. Pero no mientras estén los mismos dinosaurios de la política metidos y manejando todo desde atrás. Lo veo muy difícil que cambie porque no hay voluntad. Simplemente porque no hay voluntad de cambiar las cosas. Porque a ellos no les conviene que la gente se eduque, que la gente tenga acceso a la educación, a la salud. Simplemente no les conviene porque son sus propios intereses los que ellos están cuidando. Los políticos son dueños de la educación. Tienen intereses en las universidades, en las clínicas. No les conviene que les amortigüen sus negocios. Por eso yo soy reacio y tengo desesperanza en ese sentido. La política en ese sentido no me genera confianza (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

Y hay también quienes consideran que en el futuro Chile empeorará. Sustentan esta expectativa en el potencial incremento de la delincuencia, en el avance del cambio climático, en cambios culturales negativamente valorados como la pérdida del respeto a la autoridad y en la excesiva competitividad que caracteriza las relaciones sociales, entre otros aspectos.

M: La verdad es que con el cambio climático no siento, no lo veo muy esperanzador, pero no es por un tema social, sino por el cambio climático, que de verdad viene como de mal en peor, no sé, no le veo como un cambio, como un cambio esperanzador al país. Pero por un tema de clima, de crisis, no sé. Por ejemplo, el tema de la pandemia igual abrió varias aristas dentro de la sociedad como en general, y no sé, el tema de que se están saliendo los virus, puede que venga otra pandemia y puede que nos volvamos a encerrar todos, puede que no, es como muy incierto todo, eso siento yo.

¿Qué piensa el resto? ¿Cómo cree que va a estar Chile en el futuro?

M: Yo pienso igual, como que en el futuro solamente me viene al tiro como cambio climático, como que tampoco me imagino cómo podría estar Chile, como que es súper incierto, no me puedo imaginar como algo más que no sea como el cambio climático y todo lo que va a afectar (GSE C2-C3, 18-24 años, mujeres).

H: Yo creo que va a estar peor porque no hay respeto para nada. No se respetan los carabineros (...). Los hijos, muchos hijos son muy insolentes, atrevidos con sus padres. Y los nietos contestan mal algunos... (GSE C3-D, 70-80 años, mixto).

TABLA 3.2
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.

Los resultados de la EDH 2023 reflejan también la diversidad de expectativas acerca del futuro del país. Frente a la pregunta por cómo será la situación del país en cinco años más, el 27% considera que será mejor, el 34% cree que seguirá igual y un 29% piensa que el futuro será peor que ahora. Al comparar estos valores con los obtenidos en la EDH 2013 (Tabla 3.2), se aprecia un notable incremento del pesimismo: en diez años se triplicaron las expectativas negativas y disminuyeron en dieciséis puntos porcentuales las positivas.

La expectativa negativa sobre el futuro colectivo es particularmente mayor entre las personas de nivel

socioeconómico bajo (39%), pero no se evidencian diferencias importantes por otros grupos sociodemográficos de la población. Entonces, ¿qué explica el pesimismo colectivo? Dos variables resultan especialmente relevantes. Una es la evaluación de la eficacia de los liderazgos políticos para gobernar y conducir Chile, y la otra, la capacidad de agencia que la propia ciudadanía se atribuye para incidir en el rumbo del país, en otras palabras la agencia colectiva autopercibida. En ambos casos se observa una asociación estadísticamente significativa con la expectativa de futuro del país.

Se observa por un lado que la evaluación crítica sobre la eficacia de los liderazgos políticos tiene un efecto en el pesimismo colectivo (Tabla 3.3): 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.

De manera similar, los niveles de agencia colectiva autopercibida tienen un efecto sobre el pesimismo (Tabla 3.4). Las personas que se perciben a sí mismas con poca o nada capacidad de agencia para incidir en el rumbo del país tienden más a creer que en el futuro Chile estará peor.

TABLA 3.3
Expectativa de la situación del país en 5 años según eficacia percibida de liderazgos políticos (%)

	Baja	Media	Alta
Será mejor que ahora	25	32	46
Seguirá igual que ahora	34	41	31
Será peor que ahora	41	27	23

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

TABLA 3.4**Expectativa de la situación del país en 5 años según agencia colectiva autopercibida (%)**

	Nada	Poco	Bastante	Mucho
Será mejor que ahora	22	30	35	35
Seguirá igual que ahora	33	39	40	33
Será peor que ahora	45	31	26	31

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Incertidumbre y ausencia de soportes

Las expectativas sobre el país comparten dos atributos centrales. El primero es la dificultad para anticipar con algún grado de certeza el futuro del país. Esta incertidumbre asume en las conversaciones expresiones diversas. En algunos casos gatilla un habla en tono de adivinanza y releva una imagen de futuro sustraída a la voluntad humana:

M: Si supiéramos, si adivináramos nosotros nuestro destino, sabríamos (GSE D, 35-55 años, mujeres).

En otros, la reflexión sobre el pasado reciente emerge como una advertencia del riesgo de anticipar el futuro y equivocar las proyecciones:

H: No, difícil saber cómo. Son tan cambiantes los procesos que se viven en la política que..., espero que bien.

H: Todo muy poco predecible. Todo son ideas, pensamientos.

H: Yo creo que hace cinco años nadie imaginó que el estallido social tuvo la repercusión que tuvo.

H: Es difícil decir en diez años va a pasar esto. O va a pasar esto otro. Es como decir este año va a pasar esto, y después va a pasar otra cosa y todo puede ir cambiando. Por eso es difícil igual, saber mucho cómo va a estar el país (GSE D, 18-24 años, hombres).

Hay también quienes clausuran conscientemente la conversación sobre el futuro de la sociedad chilena y declaran una estrategia abiertamente presentista, consistente en evitar reflexionar sobre el mañana colectivo. Y en varias personas la conversación asume un tono normativo que enfatiza, más allá de las aspiraciones y posibilidades efectivas de concretarlas, la necesidad perentoria de cambios en el país.

M: Yo nunca pienso mucho en el futuro. De hecho me sorprende que dijeran lo del cambio climático, como que cuando hiciste la pregunta literalmente no pensé en nada, no se me hubiera ocurrido lo del cambio climático.

¿Y ahora que te lo pregunto, cómo crees que va a estar Chile?

M: No sé, es que nunca me había preguntado eso, es que nunca pienso tanto, como que solo estoy acá, no sé, no tengo respuesta (GSE C2-C3, 18-24 años, mujeres).

H: Yo no creo que de aquí a cinco años, pero yo creo que de alguna forma se tienen que tomar esos cambios porque ya está desgastado y ya no hay cómo mejorar el sistema, y la única manera de mejorar es entrar en esos cambios en la educación, en la salud, para que mejoremos. Yo creo que de alguna forma se tienen que abordar, yo creo que vamos a llegar a eso.

M: Yo creo que vamos a estar mejor, en salud y en educación y en las leyes.

H: Es que yo creo que si no lo abordan eso va a explotar (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

En segundo lugar, las conversaciones sobre las expectativas relevan la ausencia percibida de soportes concretos para sostener una imagen positiva del futuro. Ante ello, la mirada optimista es más un deseo y un imperativo normativo. La alusión siguiente a mantener la esperanza y la oposición que se establece entre ser realista o “pensar positivo” dan cuenta de que la conversación sobre el futuro descansa sobre todo en la actitud reflexiva de abandonar el escepticismo y en una vaga confianza en que los cambios demandados, prometidos y esperados finalmente se concreten.

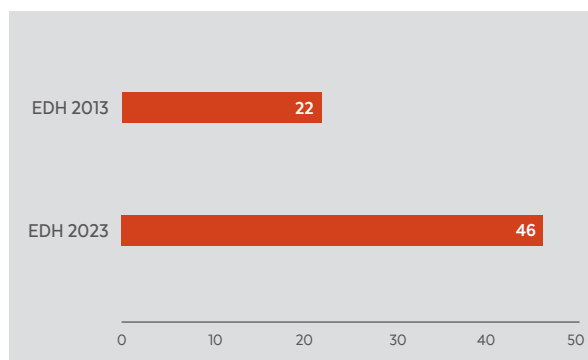
M: Yo quiero ser positiva y optimista. Y creo que es un tiempo como prudente para que aparezcan cambios. Sobre todo las leyes. Porque con eso se pueden ir arreglando varias cosas. Pero yo creo que vamos a estar

mejor sinceramente. Hay que tener un poco de esperanzas. Como se dice: la esperanza nunca se pierde.

M: Yo creo que, si soy realista, para mí va a permanecer igual. Pero prefiero pensar positivo, por otra parte. Porque si pensamos que todo va a estar igual como que vamos a desmotivarnos (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

De modo consistente con lo anterior, al pensar en el futuro de Chile predomina entre las personas el sentimiento de preocupación. Como se aprecia en el Gráfico 3.9, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que ve el futuro con preocupación y 10 con confianza, el 46% de la población se posiciona en el extremo de mayor preocupación (valores 1-3). La preocupación sobre el futuro del país tiende a ser mayor entre la población de 55 y 64 años (54%) y en las personas de 65 años o más (57%). Además, durante la última década se observa que la preocupación respecto del futuro del país prácticamente se duplicó, pasando de un 22% en 2013 a un 46% en 2023.

GRÁFICO 3.9
Pensando en el futuro de Chile, ¿usted diría que lo ve con preocupación o más bien con confianza?
1-3 Preocupación (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

Disociación defensiva entre el futuro personal y del país

A diferencia del carácter incierto de las expectativas colectivas, las expectativas sobre el futuro personal son mayoritariamente positivas. Un 44% de la población cree que en cinco años más su situación personal será mejor que ahora, un 34% piensa que seguirá igual y solo un 13% considera que empeorará. El optimismo sobre la situación personal tiende a ser mayor en los tramos de edad de 18 a 29 años (63%) y en la población de nivel socioeconómico alto (54%), mientras que el pesimismo relativo a la propia vida es más acentuado en la población de 65 años o más (21%) y en las personas de nivel socioeconómico bajo (19%).

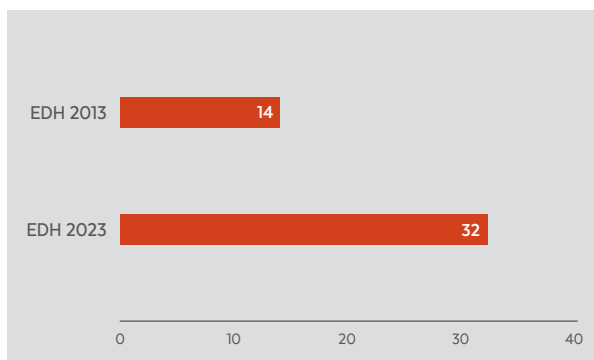
El análisis de las emociones que evoca el futuro personal revela un panorama menos auspicioso. Como se aprecia en el Gráfico 3.10, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa que ve el futuro personal con preocupación y 10 con confianza, casi un tercio (32%) de la población se sitúa en el extremo de más preocupación (valores 1-3). Esta proporción tiende a

ser mayor en la población de 65 años o más (52%) y entre las personas de nivel socioeconómico bajo (42%). En comparación con mediciones anteriores, en la última década se experimentó una importante variación, pues se duplica la proporción de personas que declaran mayor preocupación sobre el futuro personal, pasando de 14% en 2013 a un 32% en 2023.

En suma, se obtiene con la EDH 2023 que en términos generales se ha duplicado en diez años la proporción de personas que manifiestan preocupación por el futuro del país y el futuro personal. De manera congruente con este incremento de la preocupación, la mayoría de las personas (64%) señala que prefiere no pensar en el futuro (Gráfico 3.11). Esta preferencia, que se inclina hacia el presentismo, es más preponderante en las personas de 65 años o más (76%), la población de nivel socioeconómico bajo (68%) y entre quienes se identifican políticamente con la izquierda (75%).

GRÁFICO 3.10

Pensando en su futuro personal, ¿usted diría que lo ve más bien con preocupación o más bien con confianza? 1-3 Preocupación (%)

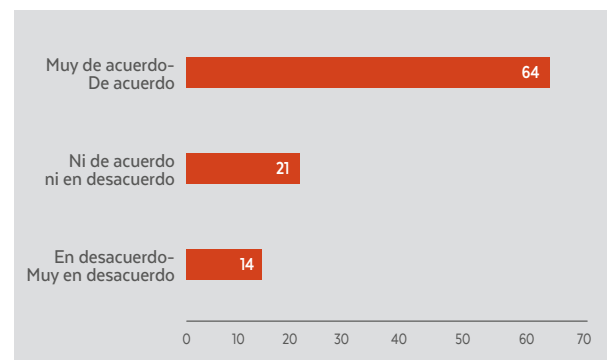


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

GRÁFICO 3.11

Grado de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: prefiero disfrutar el día a día que estar pensando en lo que va a pasar en el futuro (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Las conversaciones grupales permiten profundizar en las emociones asociadas al futuro individual. En ellas, y especialmente entre las personas adultas,³ la pregunta por el futuro personal no logra en general gatillar conversaciones sobre las expectativas, sino sobre aspiraciones y proyectos. Se reafirma entonces que del futuro se habla más en términos normativos y de deseo que de la presencia de soportes e instrumentos para realizarlo. En varios grupos estos deseos consisten en abandonar Santiago para residir en otra parte de Chile o incluso en el extranjero. En otros, los proyectos corresponden a emprender o consolidar un negocio que les reporta satisfacción. Y en varios se limitan a ver crecer a las hijas e hijos.

¿Cómo creen que van a estar sus vidas?

M: Yo voy a empezar. Mi idea es irme de acá de Santiago. Siempre he vivido acá en Santiago, pero no me gusta la vida acá, el estrés, no me gusta la gente que se pasa, anda a veces cabeza gacha con el celular corriendo y empujándose unos con otros... eso no me gusta. Mi idea es irme al sur, exactamente en Molina, con mis hijos, y vivir vida de campo...

M: Los planes que tengo yo para futuro es seguir con mi negocio. (...) Quiero seguir en eso hasta que me den las manos, hasta que me den las manos, porque me llena (GSE D, 35-55 años, mujeres).

Junto a la dificultad para aludir a expectativas, el análisis de las conversaciones revela otros aspectos de interés. Por una parte, la presencia, transversal en los diferentes grupos, de una disociación normativa entre el futuro personal y el futuro del país. Junto con mencionar el carácter incierto que asocian al futuro

colectivo, las personas sostienen que es importante construir, en base al esfuerzo individual y el sacrificio cotidiano, una biografía independiente del rumbo del país y ajena a los ciclos económicos, la política o las crisis sociales.

Esta disociación normativa responsabiliza únicamente al propio individuo de superar las dificultades que le afectan. De este modo, supedita el valor propio al éxito en impedir que el rumbo del país afecte la capacidad para concretar los sueños y proyectos individuales. Además es defensiva, pues evidencia que, en general, para las personas la sociedad no representa un soporte para los procesos de construcción biográfica, sino una amenaza.

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. Así, ¿por qué? Porque yo no tengo que dejar que mis hijos pasen necesidad. (...) porque también uno, la pobreza se la hace uno. Porque hay gente que confunde la pobreza con la cochina, con la flojera...

M: Bravo.

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

3 La excepción son los grupos de jóvenes de ingresos medios y bajos, quienes manifiestan expectativas positivas asociadas a la expansión de capacidades, gracias a la culminación de estudios superiores y el desempeño profesional, ya sea en Chile o en el extranjero.

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).

H: Yo la veo mejor. Igual depende de uno mismo. De lo que uno haga y el empeño que uno le ponga a las cosas. Si tú te desmotivas y te quedas sentado esperando que las cosas pasen, obviamente que vas a estar mal. Pero tienes que pararte y seguir adelante. Y seguir luchando y darle con fuerzas. Y tienes que hacerlo por tus hijos, estar mejor (GSE C2-C3, 35-55 años, mixto).

La disociación entre el futuro individual y el colectivo se vincula además con un elemento clave en las conversaciones: un concepto de sí omnipotente, con capacidades de agencia ilimitadas para dar forma a la propia vida. Otras investigaciones sobre la región han constatado esta imagen. Así, por ejemplo, Martuccelli sostiene (en Nobile y Ferrada, 2015) que la imagen del “hiperindividuo” o del individualismo agéntico latinoamericano es consistente con la ausencia o debilidad de los soportes institucionales y socioeconómicos para enfrentar situaciones de crisis. Frente a ello, las personas deben resolver por sí mismas, a través de soportes autoconstruidos –muchos de ellos familiares–, un conjunto de protecciones indispensables para existir en la sociedad. La imagen de un hiperindividuo o de un sí mismo omnipotente contrasta con la agencia percibida para incidir en el rumbo del país que, como se mencionó, ha disminuido durante la última década.

La independencia de las expectativas sobre el futuro personal respecto de aquellas relativas al futuro del país, así como la tendencia a invisibilizar el rol de la

sociedad en el logro de los proyectos y sueños individuales, no son una novedad sino un rasgo de la forma asocial que asumen los procesos de individuación en Chile, y del subjetivismo que impregna la construcción de biografías en el país desde hace más de veinte años y que ha sido abordado por los Informes nacionales sobre Desarrollo Humano desde el año 2000 en adelante.

A pesar de que la individuación asocial y que el ideal de subjetivismo biográfico están transversalmente presentes en los grupos focales, el análisis revela un reconocimiento marginal pero presente de la importancia de la sociedad para el logro de los proyectos y sueños individuales. Y, en consecuencia, un cuestionamiento al subjetivismo biográfico. La alusión a la oportunidad otorgada por el sistema para cursar estudios superiores a través de la gratuidad y la exaltación de la solidaridad como motor de cambio en contraste con la estrategia del “sálvate solo” evidencian este cuestionamiento.

H: ... uno puede postular a gratuidad. Yo estoy estudiando con gratuidad. Si no fuera por la gratuidad, yo no hubiese podido estar estudiando en la educación superior. Estaría trabajando ahora. Por ese lado, el sistema me dio esa oportunidad. Para yo salirme de esa pecera y meterme a nadar en un acuario, por decirlo así (GSE D, 18-24 años, hombres).

H: ... yo creo que va a ir cambiando un poco el chip de las personas. Y tal vez, no sé, en veinte, treinta años más este país no va a ser el “sálvate solo”. Porque aquí cada uno se está salvando solo (...) y ojalá que en un tiempo no muy lejano podamos cambiar eso. Que seamos más solidarios los unos con los otros (GSE E, 35-55 años, mixto).

Conclusiones

Como queda de manifiesto a lo largo de esta Parte, la mayoría de las personas evalúa negativamente los cambios recientes en la vida social en Chile y tiene dificultades para identificar impactos positivos o avances. Consideran que aquellos cambios profundos, prometidos y esperados, en materia de derechos y protección social, han sido poco profundos e insuficientes, o bien no han ocurrido. Esas son las deudas del cambio. Además, las personas opinan que algunos cambios han deteriorado el país; por ejemplo, el incremento de los delitos violentos. Perciben un país estancado o que va de mal en peor.

La evaluación negativa de los cambios recientes es consistente con el predominio de emociones negativas frente a la situación actual. El mismo tipo de emociones dominaba los estados anímicos hace una década, pero en este período algunas han cambiado de intensidad. En diez años se incrementaron la preocupación y la decepción, y disminuyó de manera importante la esperanza. Al comparar con las emociones presentes durante las movilizaciones de octubre del 2019, surge una importante constatación: el tránsito desde emociones con potencial movilizador, como la esperanza, hacia emociones más bien implosivas que conducen al retraimiento individual. Pero se mantiene la rabia y también las demandas expresadas en ese momento.

Al analizar los cambios recientes las personas tienden a atribuir a los liderazgos políticos y al empresariado el estancamiento y el deterioro que ven en el país. Estos actores representan para la ciudadanía los “villanos” del cambio en Chile. Se les acusa de priorizar sus intereses, ya sean electorales o económicos, en desmedro del bienestar de la población, de desconocer las verdaderas necesidades de las personas, de falta de voluntad para construir acuerdos y de bloquear iniciativas de cambio beneficiosas para el país. En el caso del gran empresa-

riado, a las críticas anteriores se añade la percepción de que son poco solidarios y abusivos.

La capacidad de la ciudadanía para identificar a los “villanos” del cambio es inequívoca, pero no ocurre lo mismo al momento de visualizar liderazgos del presente capaces de impulsar los cambios que el país requiere. Las personas tampoco se perciben a sí mismas como agentes del cambio social, pues consideran que a los liderazgos políticos no les interesa su opinión y a su vez cuestionan la capacidad efectiva para incidir en la marcha del país, a través del voto o la protesta. Esta percepción de falta de agencia ha aumentado a lo largo del tiempo. Así, la percepción crítica de los liderazgos políticos, sumada a la débil agencia ciudadana percibida, configura una doble impotencia en el nivel de las subjetividades.

En cuanto a las expectativas de futuro, el Informe muestra tres elementos clave para las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios favorables al Desarrollo Humano Sostenible. Por una parte, la disociación defensiva que establece la mayoría de la población entre el futuro personal y el futuro colectivo. En las conversaciones, las personas sostienen la relevancia de perseguir los sueños y proyectos individuales al margen y sin considerar lo que sucede en la sociedad. Esta disociación es una expresión de la individuación asocial que caracteriza a los procesos de constitución subjetiva en Chile. En segundo lugar, el aumento del pesimismo colectivo: en diez años se triplicó la proporción de quienes creen que en el futuro el país estará peor, y la preocupación sobre el futuro de Chile aumentó a más del doble. El pesimismo respecto del futuro colectivo se asocia negativamente con los niveles de agencia autopercebida para cambiar la situación del país. Tercero, las conversaciones grupales denotan el predominio de una estrategia presentista consistente en evitar pensar sobre el futuro de la sociedad chilena.

PARTE IV

Deseos, disposiciones subjetivas y orientaciones socioculturales



Las subjetividades son un factor central en la conducción de los cambios. Como se vio en la Parte III, las percepciones y evaluaciones de las personas pueden legitimar o deslegitimar los cambios realizados o las propuestas de cambio, los liderazgos que los representan o las instituciones que los implementan. Pero las personas no son solo espectadoras del curso del país, sino también parte activa de él. Las aspiraciones y expectativas subjetivas definen los cambios que cada cual desea y la disposición a involucrarse en ellos y promoverlos. Y las orientaciones socioculturales preponderantes en la sociedad son una fuerza que condiciona la marcha objetiva de los cambios. De esta manera, las subjetividades, en su doble dimensión de espectadoras y participantes, son un factor de las capacidades de la sociedad chilena para conducir sus cambios.

La Parte III mostró que, en los últimos cinco años, la ciudadanía percibe que Chile ha cambiado mucho, pero en general evalúa negativamente estos cambios. Su experiencia lleva a las personas a hablar de deterioro y estancamiento. Y eso produce decepción y un conjunto de reacciones que parecieran sugerir un desencanto con la posibilidad de demandar o entusiasmarse con nuevos cambios. Luego cabe preguntarse: ¿las personas desean cambios?, ¿qué tipo de cambios?, ¿cómo prefieren que sucedan?, ¿están dispuestas a asumir costos para impulsarlos?, ¿creen

que podrán incidir en la dirección de los cambios de la sociedad?

Estas preguntas guían los cuatro capítulos de esta Parte. El primero aborda el deseo de cambio en Chile. Para ello se analiza si las personas quieren que el país cambie o prefieren que se mantenga tal y como es ahora. Y se profundiza en tres rasgos del deseo de cambio: su profundidad, su velocidad y las expectativas de que esos cambios ocurran. El segundo capítulo indaga en los tipos de cambios deseados y sus sentidos u orientaciones. El tercer capítulo examina la posición que asumen las personas en relación con dilemas normativos asociados a eventuales cambios, y con la dificultad percibida de los cambios deseados. Se analizan también las disposiciones subjetivas que condicionan la relación con los cambios, tales como la disposición a asumir los costos que acarrear los procesos de cambio, o lo que las personas están dispuestas a hacer, dejar de hacer o aceptar para facilitarlos. El cuarto capítulo explora ciertas orientaciones socioculturales generales de las personas –actitudes, valores o creencias sobre la vida social– que proveen contexto y justificación para los deseos y disposiciones frente al cambio.

La elaboración de esta Parte se basó principalmente en datos de la Encuesta de Desarrollo Humano (EDH) 2023 y datos de encuestas de opinión pública aplicadas en el marco de otras investigaciones del PNUD Chile.

CAPÍTULO 4.1

El deseo de cambio

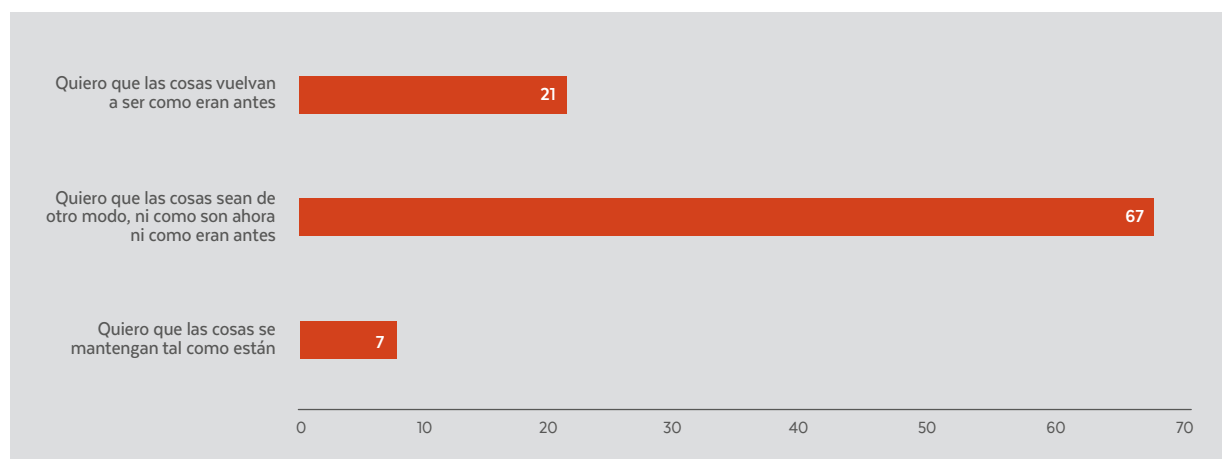
El persistente deseo de transformaciones

Los datos de la EDH 2023 muestran de manera contundente que las personas desean que haya cambios en Chile. Nueve de cada diez personas (88%) en el país desean que las cosas sean distintas (Gráfico 4.1). La gran mayoría quiere que ese cambio sea tanto respecto del pasado como del presente (67%). Hay también una menor proporción, pero significativa (21%), que quiere que las cosas vuelvan a ser como en el pasado, y que principalmente desea restablecer el control sobre la

delincuencia (29%) y la estabilidad económica (27%). Muy pocas personas (7%) manifiestan el deseo de mantener las cosas como están. Los datos comparables indican que el deseo de cambio se mantiene alto. En la EDH 2013, el 89% deseaba cambios en distintos ámbitos, ya fueran profundos o moderados.

El actual deseo de cambio hacia una situación distinta del pasado y del presente es transversal en los diferentes

GRÁFICO 4.1
¿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.

grupos de la población, pero más prevalente entre la población de 18 a 44 años, donde alcanza un 75% de las preferencias. Hay cierta diferencia, sin embargo, según las identidades políticas: quienes se identifican políticamente con la derecha tienden a preferir más que las cosas sean como antes (41%), mientras quienes se identifican con la izquierda prefieren que las cosas sean de otro modo (77%). Es sugerente que las personas que no se identifican políticamente, que son la mayoría (56%), no expresen diferencias significativas en su deseo de cambio respecto del país.

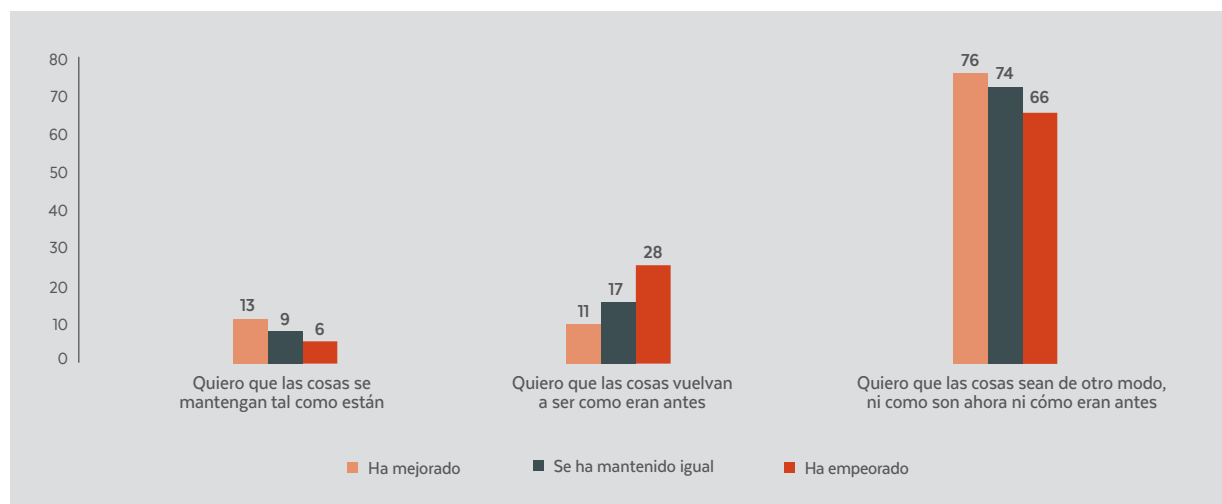
La evaluación que las personas hacen de los cambios que ha experimentado el país tampoco parece afectar su deseo de cambios. Sea buena o mala esa evaluación, las personas igual desean que la situación actual se modifique. Sin embargo, sin revertir las tendencias, la evaluación de los cambios recientes sí afecta en algún grado la dirección de los cambios que se desea para el futuro. Por un lado, quienes evalúan que los cambios recientes han sido para peor tienden a desear en mayor medida que las cosas vuelvan a ser como antes (28%), y quienes evalúan que los cambios recientes

han sido para mejor son más propensos a desear que las cosas sean de otro modo (76%). Más allá de estas tendencias, la gran mayoría de quienes evalúan negativamente los cambios recientes desea que en Chile las cosas sean de otro modo (Gráfico 4.2).

Pero ¿cómo debiera ser ese cambio, qué formas debiera asumir? La EDH 2023 muestra que la gran mayoría (75%) prefiere más bien cambios profundos que cambios parciales. Esta tendencia resulta relativamente más prevalente entre las personas más educadas (79%), habitantes de la Región Metropolitana (82%) o que se identifican políticamente con la izquierda (79%). Los datos son consistentes con los hallazgos de los estudios cualitativos expuestos en la Parte III, que muestran que las personas perciben cambios pero creen que los cambios “reales” o “profundos” no han tenido lugar, y en parte basan en ello su evaluación negativa.

Otro aspecto importante sobre los deseos de cambio, y que ha sido materia de debate público, es la velocidad que debieran tener. El 57% de la población prefiere que se hagan de manera gradual en vez de rápida

GRÁFICO 4.2
Deseo de cambio según la evaluación de los cambios recientes del país (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

(41%). Los hombres prefieren más los cambios graduales (61% contra 53% de las mujeres), así como las personas de nivel socioeconómico alto (60%) y quienes habitan en la macrozona centro (68%). Además, quienes se identifican políticamente con la izquierda tienden a apoyar más los cambios graduales (71%).

Estos datos representan un giro respecto de mediciones anteriores. Por una parte, parece haber un aumento en la adhesión a los cambios graduales. Por ejemplo, según la EDH 2013 un 61% opinaba que hay que actuar rápido porque los cambios no pueden esperar. Este giro puede reflejar una resignación ante la persistencia de las deudas del cambio. O bien un aprendizaje reciente del valor de la gradualidad, probablemente derivado del estallido social de 2019, cuya radicalidad no se tradujo en una mayor respuesta a las demandas y cuyas consecuencias, especialmente las referidas

a las manifestaciones violentas, se experimentaron como contraproducentes, como revelan los estudios cualitativos expuestos en la Parte III. También puede obedecer al fracaso de los procesos constituyentes, que mostró cuán difícil puede resultar la concreción de cambios sociales profundos.

Los datos anteriores muestran que el deseo de cambios es persistente en la ciudadanía, a pesar de las malas evaluaciones que se hacen de los cambios recientes. Solo una minoría quiere que las cosas en el país vuelvan a ser como antes. Además, la mayoría quiere cambios profundos. En conjunto, estos resultados refutan el diagnóstico de que Chile estaría viviendo un momento de restauración conservadora, por lo menos en lo que respecta al deseo de cambios en la población general. Lo que sí se registra es una mayor moderación en la velocidad preferida para los cambios.

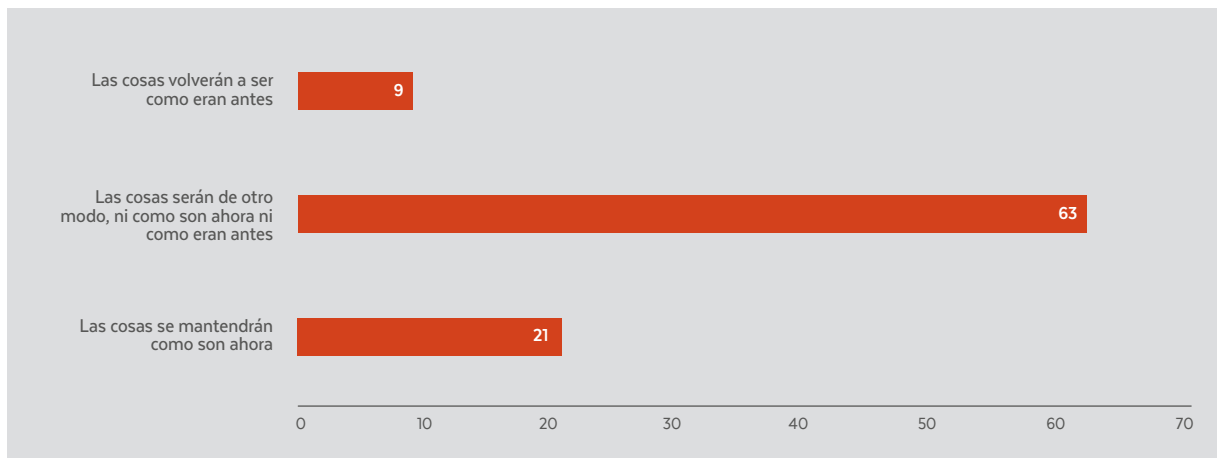
Una ciudadanía más realista

Las personas desean cambios, pero ¿qué creen que ocurrirá en la práctica? Al examinar las expectativas de cambio para los próximos 5 años (Gráfico 4.3), la mayoría (63%) considera que las cosas en el país serán distintas que en el pasado y en la actualidad. Esta expectativa es relativamente más prevalente entre las mujeres (65%), entre las personas de nivel socioeconómico alto (66%) y en la macrozona centro (69%). Además, es independiente de la evaluación sobre el curso del país. Las expectativas de la ciudadanía parecen reflejar la experiencia de que muchas cosas han cambiado en el país, aunque no hayan sido los cambios esperados y profundos que anhela, y que es probable que en el futuro siga siendo así.

La pregunta sobre expectativas de cambio no revela necesariamente si las personas creen que sus aspiraciones de cambio más específicas se verán satisfechas. Eso se observa mejor en la pregunta acerca de qué tan difícil es que ocurran los cambios en la dirección que se desea. Si se pregunta a quienes desean cambios (88%) cuán fácil o difícil es que las cosas en Chile cambien en la dirección que quieren, en una escala de dificultad de 1 a 10 (siendo 10 muy difícil), en promedio las personas se sitúan en el valor 6,9, cargándose claramente hacia el polo de la dificultad. Esta tendencia es bastante transversal en la ciudadanía, aunque en promedio está más acentuada entre las personas de 55 años o más (7,3). Al consultar por distintos problemas sociales

GRÁFICO 4.3

Independientemente de lo que usted quiera, ¿qué cree que va a pasar en los próximos 5 años en el país? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

(Tabla 4.1), para la mayoría de ellos, dos tercios de la población considera que su solución es difícil o muy difícil, particularmente el funcionamiento de la política (73%). En general, menos del 5% de la ciudadanía considera que los problemas consultados no tienen solución, aunque en el caso del funcionamiento de la política la proporción asciende a un 11%.

Es posible pensar que este resultado obedece a una postura pesimista y resignada sobre la factibilidad de los cambios, adquirida tras sucesivas experiencias de cambio frustrantes. O bien puede deberse a una visión

más bien realista del cambio, desarrollada a partir de dichas experiencias, que considera que resolver problemas complejos de la vida social requiere tiempos largos, formas graduales y acuerdos entre los actores relevantes. Lo anterior podría estar actuando como un factor protector ante propuestas voluntaristas, radicales o populistas, que suelen promover agendas de cambio basadas en soluciones aparentemente simples e inmediatas a problemas sociales de gran complejidad. De hecho, se puede interpretar que las opciones mayoritarias en los plebiscitos constitucionales de 2022 y 2023 son en parte consecuencia de este aprendizaje.

TABLA 4.1

Dificultad percibida para resolver problemas del país, por ámbito. Difícil solución/Muy difícil solución (%)

Funcionamiento de la política	73
La seguridad en los barrios	71
La desigualdad de ingresos	71
Acceso a salud de calidad	68
Condiciones medioambientales para la vida humana	67
Acceso a pensiones dignas	67
Acceso a una educación de calidad	64
La convivencia con inmigrantes	63
El trato y respeto entre las personas	59
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	41

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Cómo se posicionan las personas frente a los cambios

Con el propósito de identificar grupos de personas relativamente similares entre sí a partir del deseo de cambio, y de factores que se asocian a ese deseo, se realizó un análisis estadístico de clases latentes, a partir del cual se identificaron cuatro grupos. Para conformar las clases se utilizaron cinco variables: 1) deseo de cambio, 2) profundidad preferida del cambio, 3) velocidad preferida para cambiar, 4) expectativa de cambios en el país, y 5) dificultad percibida para lograr cambios en la dirección deseada. Cada grupo está conformado por personas con patrones de respuesta similares en diversas variables del análisis, pero no necesariamente en todas.¹

El grupo de **Conformes** no desea cambios. Son personas que quieren que las cosas sigan como están, pero un 50% cree que las cosas en el futuro serán de otro modo, tanto respecto del pasado como del presente. Este grupo se compone en mayor proporción de hombres (55%), personas que se identifican con la religión católica (48%) y son en mayor grado de nivel socioeconómico medio (60%). Son solo un 7% de la población.

El grupo de **Nostálgicos** reúne a personas que sí quieren que las cosas cambien en el país, pero para volver a

¹ Para detalles técnicos, ver Anexo 6.

como eran antes (97%). Sienten nostalgia por el pasado. Sin embargo, exhiben una alta discrepancia entre este deseo y su expectativa de cambio. En su mayoría creen que las cosas se mantendrán como son ahora (54%) y consideran más bien difícil que las cosas cambien en la dirección que desean (42%). En términos de las formas de cambiar, el 53% prefiere que los cambios sean parciales en vez de profundos, y la mayoría (73%) cree que deben ser graduales. Este grupo se compone en mayor medida de hombres (54%), población de 65 años o más (35%), personas que se identifican con la religión católica (52%) o evangélica (27%), de los niveles socioeconómicos medio (43%) y bajo (42%), y es el grupo que más se identifica con la derecha (17%). También este grupo representa a un 7% de la población.

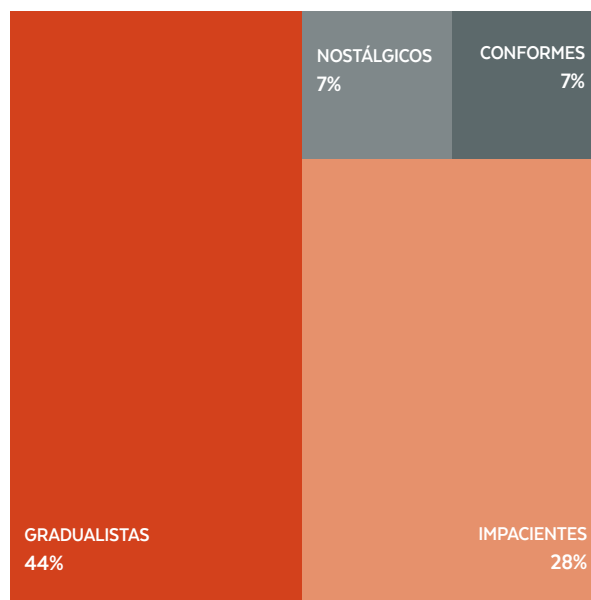
El grupo de **Impacientes** prefiere que las cosas cambien pero en otra dirección y a otro ritmo. El 78% del grupo quiere que las cosas sean distintas del presente o el pasado. Además, la totalidad del grupo quiere cambios profundos y que sean rápidos. Esa urgencia por el cambio es una clave para leer a este grupo. En lo relativo a las expectativas, la gran mayoría (76%) cree que las cosas serán de otro modo con respecto al presente o el pasado; es decir, muestran una alta concordancia entre su deseo y expectativa de cambio. No obstante, la mayoría (58%) considera que cambiar en esa dirección es difícil. Este grupo se compone en mayor proporción de mujeres (55%), población de 30 a 44 años (31%), personas que se identifican con la religión católica (46%) y de nivel socioeconómico medio (53%). Es el segundo grupo más grande y representa al 28% de la población.

En el último grupo, **Gradualistas**, las personas también quieren que las cosas sean distintas de como son ahora o como eran antes, incluso más que el resto de los grupos (87%), y también prefieren que los cambios sean profundos (66%), pero graduales (95%). Como se ve, la gradualidad es el rasgo sobresaliente de este grupo. La gran mayoría (78%) tiene la expectativa de que las cosas serán distintas en el futuro, pero

cree que será difícil que cambien en la dirección que ellas desean (53%), aunque hay un 47% que tiende a percibir la dificultad como moderada o baja. Este grupo se compone de hombres y mujeres en forma relativamente paritaria, la proporción de personas que no se identifican con ninguna religión es mayor en este grupo (37%), son de nivel socioeconómico medio (52%) y es el grupo que más se identifica con la izquierda (19%). Con un 44%, corresponde al grupo más masivo de la población.

El detalle de las características de cada uno de estos grupos y sus descriptores sociodemográficos se puede consultar en el Anexo 6. La Figura 4.1 representa el peso de cada grupo, aunque no incluye un conjunto sin clasificar que alcanza un 14%, pues son aquellas personas encuestadas en la EDH 2023 que no respondieron al menos una de las preguntas contempladas en el análisis de clases latentes.

FIGURA 4.1
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.

En suma, la evidencia apunta a que, pese a las decepciones y a la evaluación negativa de los cambios recientes del país, prevalece en la población un deseo de cambios profundos. Esta constatación puede considerarse una condición mínima para fortalecer la capacidad para conducir los cambios, dado que constituye un incentivo para buscarlos, proponerlos y promoverlos.

Además, se observa en la población lo que podría considerarse un aprendizaje derivado de experiencias de cambio frustrantes de los últimos años, como la preferencia por la gradualidad, la capacidad de espera o el realismo, esto es, la comprensión de que la resolución de problemas clave de la vida social es una tarea de gran dificultad. En contraste con la demanda por cambios urgentes observada hace una década (PNUD, 2015b), este hallazgo muestra una ciudadanía más paciente frente a las transformaciones deseadas.

CAPÍTULO 4.2

¿Qué y hacia dónde cambiar?

La evidencia apunta a un deseo mayoritario de cambios profundos, junto con la preferencia por cambios graduales más que acelerados. Este capítulo parte de ese deseo general e indaga más específicamente qué tipo de cambios desean las personas para el país, esto es, qué aspectos específicos de la sociedad quieren que sean

de otro modo. Además el capítulo aborda su sentido u orientación, es decir, una vez identificado un aspecto social que las personas quieren que sea diferente (por ejemplo, la inmigración), se intenta determinar hacia dónde quieren que cambie (por ejemplo, que se fomente, se regule o se restrinja).

Ámbitos prioritarios y tipos de cambios preferidos

En la EDH 2023 prácticamente todas las personas encuestadas identificaron alguna dimensión de la vida social que desean que cambie. Al indagar sobre ello, en un listado de diez ámbitos de cambio se distingue una notoria preferencia por la seguridad ciudadana (37%), seguida de la mejora en la desigualdad de ingresos (15%) y del acceso a salud de calidad (11%).

La seguridad es la opción mayoritaria para los cuatro grupos identificados en el capítulo anterior en función de su posición frente a los cambios (Tabla 4.2). La opción está relativamente menos presente en los grupos de conformes (30%) y gradualistas (31%), y más presente en el grupo de impacientes (43%). Del mismo modo, la prioridad por cambios referidos a la desigualdad de ingresos es relativamente menor en el grupo de nostálgicos (9%). A su vez, estos tienden a expresar mayor preocupación que el resto por el trato

y respeto entre las personas y por el acceso a pensiones dignas (14% en ambos casos).

También se indagó por los sueños que tienen las personas sobre el futuro del país (Tabla 4.3). La gran mayoría sueña con un país más ordenado y seguro (35%). Esta primera preferencia es bastante transversal, pero se acentúa en la Región Metropolitana (40%) y entre quienes se identifican políticamente con la derecha (45%). Los sueños de un país con más derechos sociales y más crecimiento económico representan la segunda y la tercera prioridades, con un 24% y 16% de las preferencias, respectivamente. Estas preferencias también son bastante transversales, aunque entre las personas que se identifican políticamente con la izquierda la primera preferencia es el sueño de un país con más derechos sociales (44%).

TABLA 4.2**Deseo de cambio según la posición de las personas frente a los cambios (%)**

	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos	Total
La seguridad en los barrios	31	43	30	41	37
La desigualdad de ingresos	17	16	13	9	15
Acceso a salud de calidad	15	9	8	8	11
El trato y respeto entre las personas	10	7	10	14	9
Funcionamiento de la política	8	8	2	5	7
Acceso a pensiones dignas	5	7	8	14	6
Acceso a una educación de calidad	7	4	4	1	5
Condiciones medioambientales para la vida humana	4	3	12	3	4
La convivencia con inmigrantes	2	3	7	7	4
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	2	1	5	0	1

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR ni las del grupo sin clasificar.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Llama la atención que, pese a un relativo énfasis en el orden y seguridad en los grupos de impacientes y nostálgicos, la priorización de los sueños se replica en los cuatro grupos (Tabla 4.3). Así, los sueños de país son muy similares en contenido e importancia entre las diversas maneras de posicionarse frente a los cambios. Ello indica que la ciudadanía no está polarizada respecto de los cambios deseados.

Para profundizar más en el sentido de los cambios que desea cada grupo, la EDH 2023 midió las preferencias de la ciudadanía entre soluciones contrapuestas para resolver cinco dilemas clave de la vida social: control de la delincuencia, distribución de los ingresos, distribución de los roles de género, gestión de la inmigración y priorización del desarrollo económico versus el cuidado del medioambiente (Tabla 4.4).

Al examinar estas preferencias, llama la atención el altísimo porcentaje (92%) que adhiere a la igualdad de género en el trabajo productivo y reproductivo, versus el modelo tradicional de roles de género. Destaca en segundo lugar que tres de cuatro personas se inclinan por una solución punitiva respecto del control del crimen, en oposición a una alternativa centrada en la reinserción. Estos dos datos, que representan dos consensos transversales en la sociedad, ilustran la idea de que buena parte de la población puede inclinarse por una mixtura de orientaciones frente al cambio.

Las otras soluciones testeadas más bien dividen en dos a la población. Poco más de la mitad prefiere privilegiar oportunidades para generar ingresos por sobre su distribución equitativa (54%), el cuidado del medioambiente por sobre el crecimiento económico (53%) y una inclusión organizada de personas migrantes (52%) antes que una política de inmigración restrictiva.

TABLA 4.3

Sueños para el país según la posición de las personas frente a los cambios (%)

Sueño con un país...	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos	Total
Más seguro y ordenado	30	38	31	42	35
Con más derechos sociales	24	23	25	16	24
Con más crecimiento económico	18	16	17	17	16
Donde se respeten los valores tradicionales	13	11	13	14	11
Más tolerante de la diversidad	10	8	4	8	8
En el que se proteja el medioambiente	6	2	7	2	4

Nota: No se incluyeron las respuestas "Otro", "Ninguno", NS-NR ni las del grupo sin clasificar.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

TABLA 4.4

Preferencias para Chile en los próximos 5 años (%)

Control de la delincuencia	Se promueve la reinserción de personas que hayan cometido delitos	22
	Se aplican severos castigos a quienes hayan cometido delitos	75
Diferencias de ingresos	Una distribución de los ingresos más equitativa para una sociedad más igualitaria	44
	Se privilegia el crecimiento económico para tener más oportunidades de generar ingresos	54
Igualdad entre mujeres y hombres	Mujeres y hombres participan por igual en tareas domésticas y en el trabajo	92
	Las mujeres se encargan de las tareas domésticas y los hombres salen a trabajar	6
Desarrollo económico y medioambiente	Proteger el medioambiente debe tener prioridad, incluso si causa un menor crecimiento económico y pérdida de empleos	53
	Crecimiento económico y crear empleos debe ser la prioridad, aunque el medioambiente se vea afectado	43
Inmigración	Se fomenta una inmigración planificada	52
	Se restringe la inmigración	45

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

La orientación de los cambios deseados

Mediante un análisis multivariado de clasificación fue posible identificar tres grupos de personas que comparten un patrón de soluciones preferidas a algunos de los dilemas de la vida social indagados. Con esas similitudes se construyó una tipología de orientaciones de los cambios deseados.

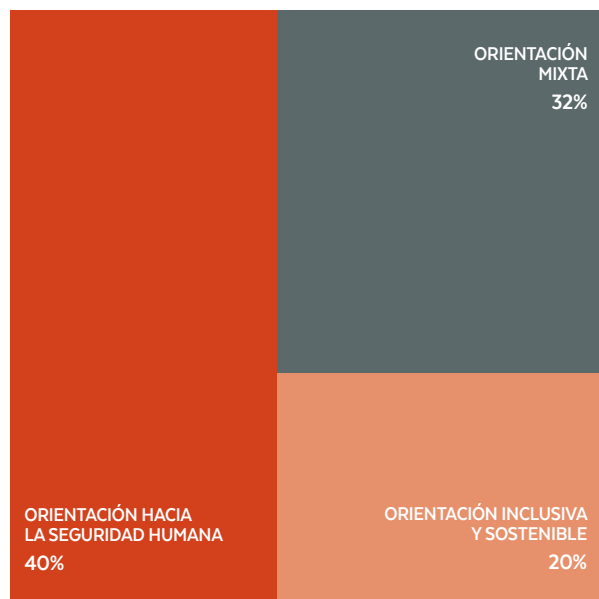
El nombre de cada grupo se inspira en la conceptualización de Inglehart y Welzel (2005) quienes, en su investigación sobre el cambio cultural y su impacto en las sociedades, identifican dos grandes tipos de valores contrapuestos: los valores de supervivencia y los valores de expresión personal. Los valores de supervivencia ponen énfasis en la seguridad económica y física, así como en el mantenimiento del orden social. Son más prevalentes en sociedades que han experimentado inestabilidad, amenazas externas o internas, o donde hay

una lucha constante por recursos básicos. Los valores de expresión personal, en cambio, priorizan la libertad, la igualdad de género, la diversidad y la participación política. Son más comunes en sociedades occidentales que han alcanzado un nivel de seguridad económica y física que permite a las personas enfocarse en la autorrealización. Siguiendo esta conceptualización, los tres grupos identificados en este Informe se han denominado como de orientación hacia la seguridad humana, de orientación inclusiva sostenible y de orientación mixta.

El grupo de orientación hacia la seguridad humana (40%), que se correspondería en general con los valores de supervivencia en términos de Inglehart y Welzel (2005), se inclina más por soluciones punitivas contra la delincuencia, por una inmigración restringida y por favorecer el crecimiento económico por sobre la protección ambiental y una distribución más equitativa de los ingresos. El segundo grupo, de orientación inclusiva sostenible (20%), opta en mayor proporción por la reinserción de personas que hayan cometido delitos, la inmigración planificada, la protección ambiental y una mejor distribución de los ingresos por sobre el crecimiento económico. Finalmente, el tercer grupo combina las preferencias de los anteriores. Las personas con orientación mixta (32%) se inclinan en mayor medida por el enfoque punitivo ante la delincuencia, pero son inclusivas con la inmigración, priorizan el cuidado del medioambiente, pero prefieren crecimiento económico más que una distribución más equitativa de los ingresos. En todos los grupos es preponderante la preferencia por la igualdad de género (Figura 4.2).

Además, se observa un peso equivalente de las orientaciones hacia la seguridad humana y mixta en el grupo de gradualistas, una orientación hacia la seguridad humana relativamente más presente en los grupos de

FIGURA 4.2
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.

impacientes y nostálgicos, mientras que la orientación inclusiva y sostenible es relativamente más prevalente en el grupo de conformes (Tabla 4.5).

En suma, la orientación de los deseos de cambio de las personas muestra que hay importantes convergencias (igualdad de género y orden punitivo frente a la delincuencia), aunque también divergencias en torno a la importancia del crecimiento económico, el cuidado del medioambiente y la igualdad de ingresos. A nivel subjetivo, entonces, y a diferencia de lo observado en el plano de los discursos de las elites, como se mostrará en la Parte VI, las personas optan por una mixtura de soluciones que pueden parecer antagónicas.

Esa mixtura también ha sido registrada por otros estudios. Un análisis reciente de la subjetividad política y cultural de la clase media chilena durante la revuelta social de 2019 resalta su diversidad de opiniones en relación con los cambios, e identifica tres grupos según sus posturas políticas y sociales. El “progresista” incluye

el 31% de las personas encuestadas y está mayoritariamente conformado por jóvenes, que se inclinan fuertemente por transformaciones sociales y políticas. Quienes lo integran consideran que la meritocracia no funciona y que existen profundas desigualdades en la sociedad chilena. El segundo grupo es de “moderados”, con el 37%, y reúne a personas de diversas edades que presentan una mezcla de posiciones respecto del cambio social: mantienen una postura crítica pero más moderada hacia las instituciones democráticas y tienen una visión mixta sobre la meritocracia, reconociendo tanto los logros como las fallas del sistema actual. Por último, el grupo “conservador”, que favorece el statu quo dentro de la clase media chilena, abarca el 28% de la muestra. Está conformado en su mayoría por personas mayores, especialmente de 65 años o más. Los miembros de este grupo tienden a mostrar una mayor confianza en las instituciones actuales y creen en la eficacia del sistema de meritocracia. Prefieren reformas menores dentro del marco actual (Méndez y Gayo, 2023).

TABLA 4.5
Orientación hacia los cambios deseados según la posición de las personas frente a los cambios (%)

	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos
Orientación hacia la seguridad humana	37	43	33	62
Orientación inclusiva y sostenible	22	20	27	8
Orientación mixta	35	31	22	25

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR ni las del grupo sin clasificar.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

CAPÍTULO 4.3

Orientaciones normativas y disposición a asumir costos

La influencia que la dimensión subjetiva tiene sobre las capacidades de la sociedad para conducir los cambios no se reduce a los deseos y expectativas. También tiene un efecto el tipo de orientaciones normativas a partir de las cuales las personas establecen sus prioridades y con las cuales evalúan los cambios. No es lo mismo dar prioridad a los intereses individuales que a los colectivos, o pensar que las normas colectivas son transables

en función de otros fines o que tienen valor por sí mismas. Por otra parte, los cambios demandan esfuerzos, tienen costos objetivos y provocan incertidumbre y controversias. Conducirlos requiere una subjetividad ciudadana dispuesta a asumirlos, aunque los cuestione y negocie. A continuación se examina un conjunto de orientaciones normativas y disposiciones en relación con los cambios medidos a través de la EDH 2023.

Las orientaciones normativas

En ocasiones las propuestas de cambio enfrentan a las personas a dilemas normativos que condicionan su disposición a apoyarlas o a rechazarlas. Conocer esas reacciones nos permite comprender mejor el tipo de cambio y las formas de cambiar que apoyan las personas. La EDH 2023 examinó la disposición a aceptar

o rechazar dos mecanismos posibles para incrementar la seguridad ciudadana y el crecimiento económico —dos demandas prioritarias de la ciudadanía—, en los que se ponen en juego principios normativos como la protección o vulneración de los derechos humanos y la exclusión social (Tabla 4.6).

TABLA 4.6
Disposición a aceptar situaciones para facilitar los cambios. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)

Aceptar excesos policiales en el uso de la fuerza, si eso aumenta la seguridad	57
Aceptar que ciertos grupos queden excluidos, si esto aumenta el crecimiento económico	24

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

El resultado va en direcciones opuestas según el cambio a que se refiera. Por un lado, más de la mitad de la población (57%) se muestra bastante o muy dispuesta a aceptar que haya excesos policiales si es para aumentar la seguridad. Por otro, solo una de cada cuatro personas (24%) se muestra bastante o muy dispuesta a aceptar la exclusión social de ciertos grupos para aumentar el crecimiento económico. En el primer caso parece primar el deseo de seguridad por sobre la protección de los derechos humanos, lo que se acentúa entre las personas que se identifican políticamente con la derecha (73%). En el segundo caso prima la renuencia

a un desarrollo económico excluyente, en particular entre personas identificadas con la izquierda (74%). Estas preferencias opuestas ofrecen otra evidencia de la mixtura de las preferencias de la población.

También resulta interesante observar la consistencia en la relación que existe entre la elección normativa y los cambios deseados (Tabla 4.7). Quienes desean más seguridad exhiben mayor disposición a aceptar excesos policiales, y quienes favorecen el crecimiento económico por sobre la igualdad tienen mayor disposición a aceptar la exclusión.

TABLA 4.7
Disposición a aceptar situaciones para facilitar los cambios según cambios deseados. Bastante dispuesto/
Muy dispuesto (%)

	Seguridad en los barrios	
	Sí	No
Aceptar excesos policiales en el uso de la fuerza, si eso aumenta la seguridad	65	52
	Fomentar el crecimiento por sobre la igualdad	
	Sí	No
Aceptar que ciertos grupos queden excluidos, si esto aumenta el crecimiento económico	28	19

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Los costos de los cambios

Para lograr determinados tipos de cambio social y beneficiarse de ellos es esperable que haya algunos costos. Podrían ser costos directos, es decir las cosas que cada persona debe hacer o dejar de hacer para que los cambios tengan lugar, o costos indirectos, que son las situaciones que se crean en el entorno como efecto de

los cambios, y que son independientes de las acciones de cada cual. Los datos de la EDH 2023 sugieren que existirían importantes diferencias en la disposición a asumir costos en función de la naturaleza de estos y del tipo de cambios.

Al enfocarse en los costos directos (Tabla 4.8), se observa que el 84% de las personas declaran estar bastante o muy dispuestas a asumir el costo de adoptar hábitos saludables para mejorar los servicios de salud. El 63% manifiesta bastante o mucha disposición a pagar más por productos o servicios menos contaminantes para reducir el cambio climático. Además, en cuanto al sistema de pensiones, casi la mitad de la población (49%) declara estar bastante o muy dispuesta a destinar parte de su cotización previsional a un componente solidario para beneficiar a las personas más vulnerables, hallazgo convergente con lo observado por otro estudio reciente (Espacio Público-IPSOS, 2023). No obstante, menos de la mitad manifiesta bastante o mucha disposición a asumir una mayor carga tributaria para financiar medidas redistributivas asociadas a servicios básicos o a ingresos (40% y 37%, respectivamente).

Al examinar la variabilidad en la disposición a asumir costos, se observa, tal como hace una década (PNUD, 2015b), que es más alta cuando el costo se asocia a un beneficio individual y más reducida cuando el beneficio apunta al colectivo, por ejemplo, la desigualdad de ingresos o la calidad de los servicios básicos en general. Esa disposición también estaría condicionada a la dificultad percibida del cambio en cuestión. No parece

lo mismo ceder ingresos para algo que se considera valioso y viable, como la calidad de atención de salud, que hacerlo para algo que se considera importante pero muy difícil de conseguir, como superar la desigualdad de ingresos. Esto sugiere que las disposiciones a asumir costos no solo dependen de los valores que subjetivamente se consideran prioritarios, sino de la factibilidad de su realización y de la expectativa de beneficio directo sobre sí mismo.

Además, al examinar cómo se relaciona la disposición a asumir costos directos con los deseos de cambio y sueños para el país (Tabla 4.9) surge una asociación nula o débil, esto es, los tipos de cambios deseados no están necesariamente alineados con las disposiciones a asumir costos que razonablemente se anticipan dadas estas preferencias. Así, no se aprecia una mayor disposición a asumir costos en las personas que desean cambios relacionados con desigualdad de ingresos, mejora en pensiones o acceso a la salud (aunque en el caso de la preferencia por educación de calidad y soñar con un país con más derechos sociales, sí se observa una mayor propensión a asumir costos directos). Pareciera que la disposición a asumir costos también estaría condicionada al tipo de cambio o aspecto social a modificar.

TABLA 4.8
Disposición a asumir costos directos de los cambios. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)

Adoptar hábitos para cuidar más su salud y de su familia, si esto ayuda a mejorar el funcionamiento de los servicios de salud	84
Pagar más por productos o servicios que sean menos contaminantes, si esto ayuda a reducir el cambio climático	63
Aportar con su cotización individual previsional a un fondo común, si esto mejora las pensiones de vejez de las personas más vulnerables	49
Pagar más impuestos (o comenzar a pagar si aún no lo hace) para mejorar servicios básicos y con eso obtener beneficios para todos	40
Aceptar pagar más impuestos, si eso reduce la desigualdad de ingresos	37

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

TABLA 4.9

Disposición a asumir costos directos según cambios deseados o sueños de país. 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		
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		
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
Acceso a educación pública de calidad		
Pagar más impuestos (o comenzar a pagar si aún no lo hace) para mejorar servicios básicos y con eso obtener beneficios para todos	48	39
Derechos sociales		
Pagar más impuestos (o comenzar a pagar si aún no lo hace) para mejorar servicios básicos y con eso obtener beneficios para todos	44	38

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

La EDH 2023 permitió asimismo medir disposiciones a asumir tres costos indirectos del cambio social, esto es, a aceptar situaciones que no necesariamente afectarían de manera directa a cada cual (Tabla 4.10). La disposición a aceptar este segundo tipo de costos de los cambios es minoritaria. Menos de la mitad de la población está bastante o muy dispuesta a aceptar incertidumbres o conflictos para que existan cambios (45% y 42%, respectivamente) y tan solo el 25% muestra disposición a aceptar una sobrecarga de los servicios sociales para atender las necesidades de personas migrantes.

Respecto de lo primero, cabe recordar que la aversión al conflicto ha sido un atributo bastante estable en la cultura chilena, recogido por los Informes chilenos de Desarrollo Humano. Por ejemplo, el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2002* describe un “miedo al conflicto” interiorizado en la identidad nacional a causa de experiencias históricas y sociopolíticas traumáticas, lo que lleva a los chilenos y chilenas a “desplegar un velo de silencio sobre las divisiones que atraviesan la convivencia” (PNUD, 2002: 62). Por otra parte, el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización* describe la aversión

al conflicto como parte de una “cultura tensionada en su relación con la politización” (PNUD, 2015b: 134), y una preferencia marcada por una sociedad estable y ordenada, donde se rechaza todo aquello que pueda implicar desorden y caos.

Al examinar la relación entre el deseo de cambios y la disposición a asumir costos indirectos por ellos (Tabla 4.11), se observa que el anhelo de que las cosas sean diferentes del pasado y del presente no va acompañado de una mayor disposición a aceptar incertidumbre o conflictos. Esta orientación mayoritaria plantea un desafío a la conducción de los cambios sociales, puesto que estos son inherentemente conflictivos y conllevan incertidumbre. La resistencia a este tipo de situaciones

en algunos casos ineludibles puede ser un obstáculo a la conducción de los cambios. Por otro lado, en el tema de la inmigración sí se observa consistencia entre costo indirecto y preferencia de cambio: las personas que se inclinan por la inmigración planificada son más propensas a aceptar el costo indirecto de una sobrecarga de los servicios sociales.

Así pues, el análisis de la disposición subjetiva a asumir los costos asociados al cambio arroja en general una importante falta de correspondencia con la elevada preferencia por cambios profundos. En otras palabras, la disposición a asumir costos no está a la altura de los deseos de cambio.

TABLA 4.10
Disposición a asumir costos indirectos de los cambios. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)

Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	45
Tolerar conflictos, con tal de que las cosas cambien	42
Aceptar una sobrecarga en los servicios sociales para atender las necesidades de los migrantes	25

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

TABLA 4.11**Disposición a asumir costos indirectos según cambios deseados. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)**

	Deseo de cambio hacia algo distinto	
	Sí	No
Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	44	46
Deseo de cambio hacia algo distinto		
	Sí	No
Tolerar conflictos, con tal de que las cosas cambien	42	42
Fomentar una inmigración planificada		
	Sí	No
Aceptar una sobrecarga en los servicios sociales para atender las necesidades de los inmigrantes	33	15

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

CAPÍTULO 4.4

Orientaciones socioculturales

En los capítulos anteriores se ha mostrado el deseo de cambio que caracteriza a la población chilena y algunos de los atributos de este deseo. Aquí, para profundizar en la capacidad de la sociedad para conducir cambios favorables al Desarrollo Humano Sostenible, se examina un conjunto de orientaciones socioculturales

presentes en la población. Estas orientaciones, compuestas de actitudes, valores y creencias sobre la vida social, suelen ser más estables que las disposiciones subjetivas revisadas en el capítulo anterior, y, como propone la Parte II, proveen un condicionante para la conducción social del cambio.

La revalorización de los proyectos comunes y el rol del Estado

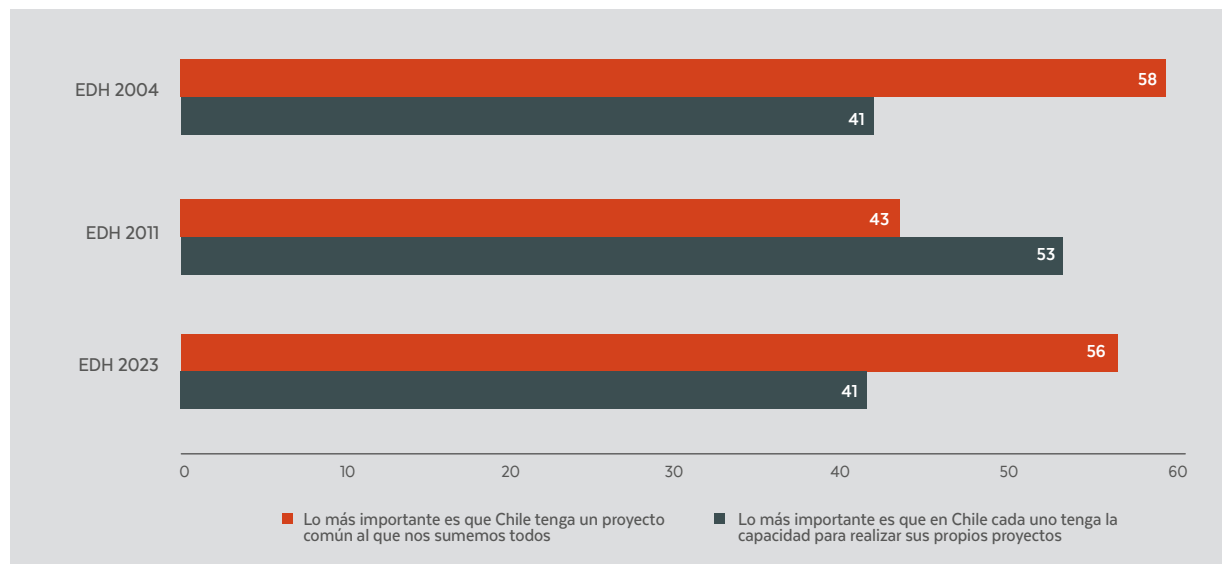
En la Parte III de este Informe se alude a la individuación asocial que caracteriza los procesos de constitución subjetiva en el país. Esta individuación se expresa en la disociación entre el devenir del país y el curso de la propia vida, y es una disociación defensiva, pues en las conversaciones grupales la sociedad se interpreta más como una amenaza que como un soporte para la construcción biográfica. La EDH 2023 revela que la individuación asocial y la disociación normativa entre el futuro personal y colectivo coexisten con una preferencia por proyectos comunes (56%) por sobre la alternativa de que cada cual tenga las capacidades para realizar sus propios proyectos (41%). Esta preferencia resulta más prevalente entre las personas de 45 a 54 años (66%), en aquellas que se identifican políticamente con la izquierda (79%) y las que viven en áreas rurales (67%).

En contraste con mediciones previas de esta preferencia, se observa que, tras una caída de 15 puntos porcentuales entre 2004 y 2011, en 2023 prácticamente se recuperan los valores observados veinte años atrás (Gráfico 4.4).

Junto a esta revalorización de los proyectos comunes por parte de la ciudadanía, otra dimensión clave de las orientaciones socioculturales es la responsabilidad que las personas atribuyen al Estado en aspectos diversos de la vida social. En una escala de 1 a 10, donde 1 es que cada persona debería responsabilizarse por su bienestar y 10 que el Estado debería hacerse responsable del bienestar de las personas, la población se inclina moderadamente por la segunda alternativa, con una media de 5,6. Esta preferencia es más preponderante entre la población de 45 a 64 años (5,9),

GRÁFICO 4.4

¿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.

de nivel socioeconómico bajo (6,0) y entre quienes se identifican políticamente con la izquierda (6,6). El dato es convergente con la tendencia identificada por la Encuesta Nacional Bicentenario UC, que encontró que, pese a fluctuaciones, la inclinación por que sea el Estado el que se responsabilice por el bienestar de las personas ha ido subiendo en el tiempo (PUC, 2023).

Paralelamente, al consultar si deberían el Estado, los privados o ambos encargarse de ciertos ámbitos de la vida social (Gráfico 4.5), más de la mitad de la población opta por que el Estado se haga cargo, con la excepción de la gestión del cambio climático (42%). Esta tendencia es particularmente notoria en relación con la explotación de recursos naturales minerales, con un 60% en la explotación del litio y un 62% en la explotación del cobre, así como en ámbitos que suscitan deseos de cambio recurrentes en la ciudadanía, como pensiones, educación y salud, en los que más de la mitad de las personas creen que el Estado se debería

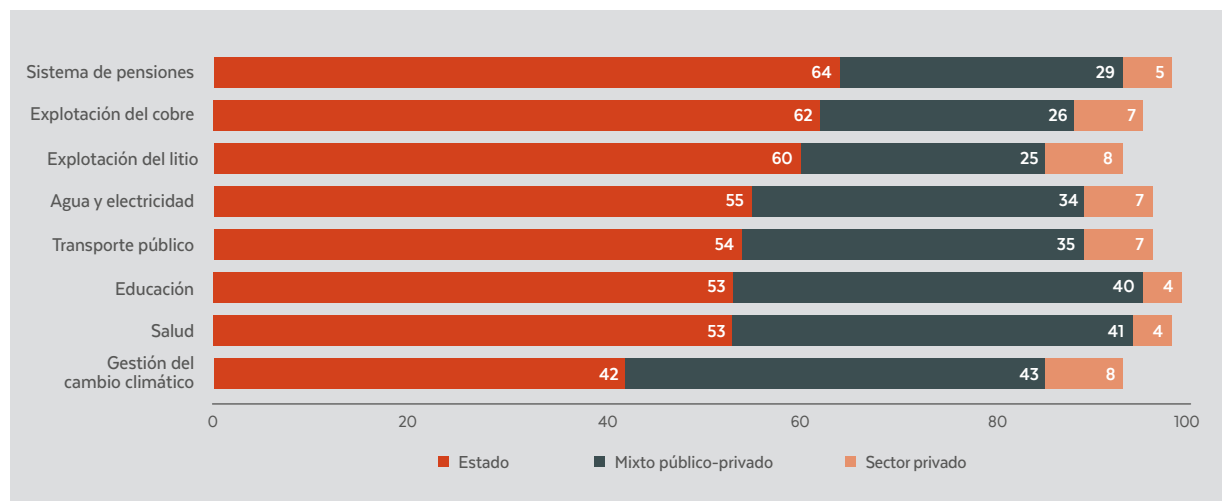
hacer cargo (64%, 53% y 53%, respectivamente). La segunda preferencia de las personas es que tanto el Estado como el sector privado se hagan cargo de estos asuntos, mientras que la opción por el sector privado no supera el 8% en ninguno de los ámbitos consultados, lo que refleja la reticencia de la ciudadanía a que el sector privado gestione en exclusiva áreas de interés público.

Al crear un índice que resume de 0 a 1 las preferencias mencionadas, siendo 1 la mayor preferencia por el Estado, se obtiene una media de 0,74 entre la población en general. En cuanto a los cuatro grupos de posicionamiento frente a los cambios, el grupo de impacientes obtiene valores mayores que el promedio y el grupo de nostálgicos obtiene valores inferiores al promedio.

Si bien la mayoría considera que el Estado debería cumplir un papel de responsabilidad en diversos aspectos de la vida social, se observa un cambio importante en

GRÁFICO 4.5

¿Qué cree que es mejor: que el Estado se haga cargo, que el sector privado se haga cargo, o que tanto el Estado como el sector privado se hagan cargo? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas "Le da lo mismo" y NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

comparación con una década atrás (Tabla 4.12). En todos los aspectos consultados es posible identificar un incremento de entre 11 y 21 puntos porcentuales en las preferencias por una gestión mixta del Estado y el sector privado. El incremento más grande entre 2013 y 2023 ha sido en el ámbito de la educación, que asciende de un 20% a un 41%. La preferencia por una responsabilidad exclusivamente privada es marginal en la última década, con pequeñas variaciones.

Esta tendencia parece señalar que la población continúa asignando un rol central al Estado en la vida social, pero es más escéptica respecto de las capacidades del

aparato público para enfrentar los desafíos del desarrollo por sí solo, sin que eso signifique que apuesta por el sector privado. Lo que se observa no es una oscilación entre dos polos, sino una tendencia a superar la polarización Estado-mercado. Del mismo modo, este aumento de la preferencia por la gestión mixta puede interpretarse como un aprendizaje derivado de la experiencia de la pandemia del Covid-19, en el sentido de que los grandes desafíos requieren de colaboración entre ambos actores, Estado y mercado. Esta tendencia contrasta con las polarizaciones que definen los debates de las elites, como se verá en el capítulo 6.1.

TABLA 4.12

¿Qué cree que es mejor: que el Estado se haga cargo, que el sector privado se haga cargo, o que tanto el Estado como el sector privado se hagan cargo? (%)

	2013			2023		
	Estado	Mixto público-privado	Sector privado	Estado	Mixto público-privado	Sector privado
Sistema de pensiones	80	15	3	64	29	5
Explotación del cobre	76	15	6	62	26	7
Agua y electricidad	60	23	13	55	34	7
Transporte público	65	22	10	54	35	7
Salud	72	20	5	53	41	4
Educación	74	19	5	53	40	4

Nota: No se incluyeron las respuestas “Le da lo mismo” y NS-NR.

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

Tejido social e involucramiento político

Para complementar el análisis de la subjetividad del cambio es fundamental considerar la naturaleza de los vínculos sociales. En las sociedades modernas se tiende a preferir la autodeterminación y la autorrealización por sobre la inclusión y pertenencia a un colectivo (Bajoit, 2011) y los Informes chilenos sobre Desarrollo Humano han venido mostrando una creciente retracción social hacia el espacio privado, especialmente el familiar, y una desconfianza hacia la sociedad y hacia las otras personas (PNUD, 1998, 2002, 2009); más aun, han advertido que “muchos chilenos conforman su identidad individual al margen o en oposición a la sociedad” (PNUD, 2002: 19).

La confianza interpersonal y la asociatividad son dos dimensiones centrales del tejido social, relevantes no solo para el funcionamiento de las sociedades sino

también para su transformación (Sztompka, 1999). Los datos de la EDH 2023 sugieren que en la actualidad en Chile la confianza interpersonal no supera un 15%, mientras que la participación en organizaciones solo llega a 22%. En referencia a la serie temporal de estudios de PNUD Chile desde 1999 (Gráfico 4.6), en ambos casos se trata de un mínimo histórico. Si bien la tendencia a la baja participación en organizaciones ha tenido variaciones durante este período, son más bien menores en comparación con los datos sobre confianza interpersonal, donde se observa una importante caída de 25 puntos porcentuales entre 2011 y 2023.

Cabe notar que ambos indicadores están en línea con la tendencia internacional. De acuerdo con la encuesta Interpersonal Trust Global Advisor Survey (IPSOS, 2022), en el mundo la confianza interpersonal –medida

por la pregunta de si se puede confiar en la mayoría de las personas— promedia el 20%. En Latinoamérica, el promedio se ubica en un 19%. En cuanto a la asociatividad, según la World Value Survey (Inglehart et al., 2022) el promedio global de participación en organizaciones (religiosas, deportivas, políticas, ambientalistas, caritativas, de autoayuda o de mujeres) no supera el 10%.

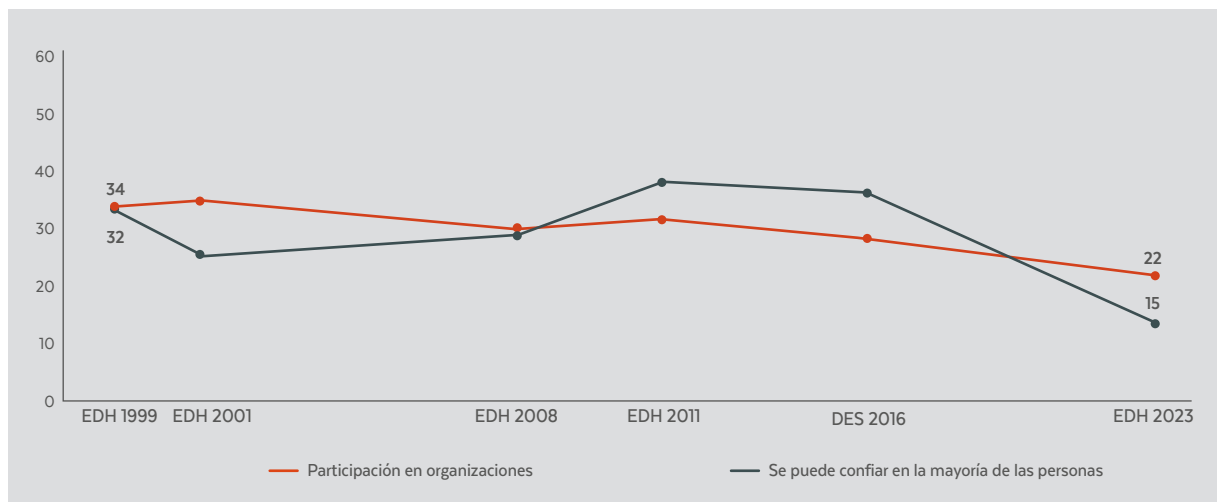
La falta de confianza en las personas es bastante transversal, y solo sube en los tramos de edad de 45 a 54 años (20%) y entre quienes se identifican políticamente con la izquierda (28%). La Encuesta Nacional Bicentenario UC (PUC, 2023) también detectó que 19% de la ciudadanía señala que se puede confiar en la mayor parte de las personas, respuesta que sube a un 26% entre las personas de 35 a 44 años y a un 29% en la población de nivel socioeconómico alto. Como se menciona en detalle en la Parte V, la falta de confianza de la ciudadanía se extiende a las instituciones políticas. Esta desconfianza generalizada es parte de las limitaciones de la sociedad chilena para conducir los cambios.

En el caso de la participación en organizaciones, pese a que en general es baja, es posible apreciar que tiende a ser mayor en los tramos de edad de 55 a 64 años (31%) y en las personas de nivel socioeconómico bajo (28%). Solo el 17% de las personas están dispuestas a ser dirigentes o a participar en la directiva de alguna organización, actitud bastante transversal salvo entre quienes se identifican con la izquierda, que muestran disposición en un 34%.

La reticencia a la asociatividad se constata además en la escasa disposición de la ciudadanía a asumir los costos de ella. La gran mayoría (68%) de las personas declara estar poco o nada dispuesta a involucrarse en actividades que impliquen organizarse para lograr algún objetivo común, si eso implica sacrificar una parte de su tiempo libre. Esta baja disposición es más prevalente entre las personas de 65 años o más (78%) y entre quienes no se identifican con ninguna postura política (73%).

La presente debilidad del tejido social inhibe la capacidad social para la conducción del cambio. Un tejido social debilitado reduce la capacidad de una comunidad para unirse, organizarse y actuar colectivamente,

GRÁFICO 4.6
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.

lo cual es esencial para impulsar y sostener el cambio social. La falta de cohesión dificulta la movilización de las personas por objetivos compartidos, la desconfianza dificulta la cooperación, el aislamiento obstaculiza la diseminación de ideas o el acceso a recursos necesarios para el cambio (UNDP, 2024b).

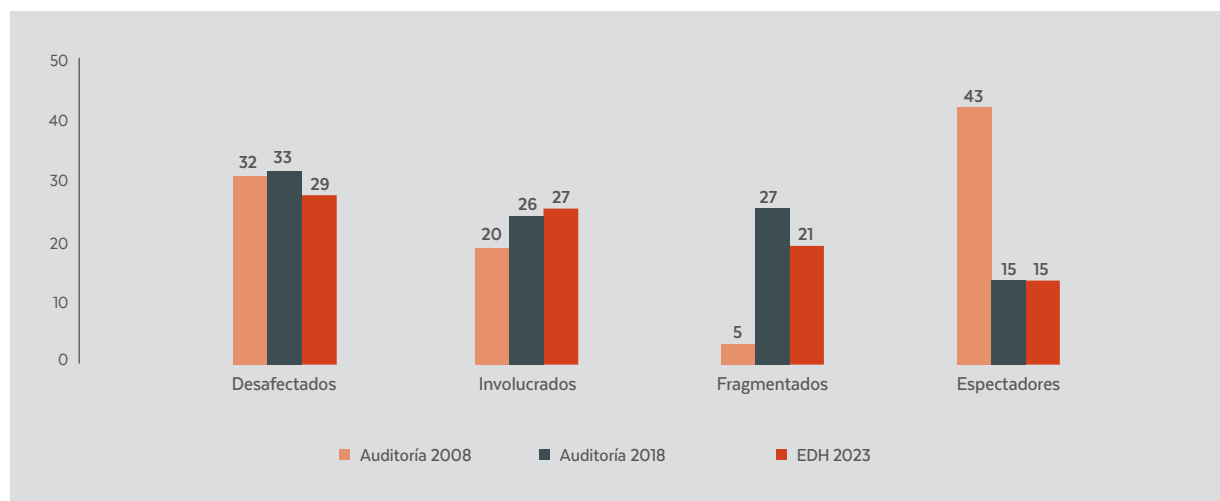
Asimismo, las capacidades de acción colectiva en la ciudadanía se encuentran en sintonía con su modo de involucramiento político. Para estudiar este punto, considerando que el interés en la política no se reduce a la identificación con partidos ni a la postura política, mucho menos en el caso de los sectores populares (Araujo et al., 2023; PNUD, 2015b), se replicó una tipología desarrollada en un estudio previo (PNUD, 2019). Esta considera el involucramiento político en relación con tres aspectos: la identificación con partidos políticos, la postura política en torno al eje izquierda-derecha y la participación en acciones políticas.

A partir de la EDH 2023 es posible distinguir cuatro grupos en función del involucramiento político de las

personas: desafectados (sin identificación ni acción política), involucrados (con identificación y acción política), fragmentados (sin identificación, pero con acción política) y espectadores (con identificación, pero sin acción política).² Como se observa en el Gráfico 4.7, los pesos de estos grupos en la EDH 2023 resultan similares a lo observado en 2018, sin embargo es posible apreciar algunas variaciones en los últimos quince años.

Estos datos muestran que para el año 2023 la forma de involucramiento político más prevalente corresponde al grupo de desafectados (sin identificación ni acción política) con un 29%. Esta posición ha variado poco en el tiempo, ubicándose en torno a un tercio de la población en las mediciones del 2008 y 2018, respectivamente. En el año 2023 el grupo de involucrados (con identificación y acción política) corresponde al segundo en importancia con un 27%, un peso equivalente a lo observado el año 2018 y registrando un incremento desde un 20% en el 2008. También en 2023, el grupo de fragmentados (sin identificación, pero con acción política) corresponde al tercero en importancia con

GRÁFICO 4.7
Tipología del involucramiento político (%)



Fuente: Encuesta Auditoría a la Democracia, PNUD 2008 y 2018, y Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

² No se incluye al grupo sin clasificar que representa el 9% de la muestra.

un 21%, registrando una disminución con respecto a la medición del 2018 (27%) pero notoriamente más alto que el valor registrado el año 2008 (5%). Por último, el grupo de espectadores (con identificación, pero sin acción política) alcanza en 2023 un 15%, manteniendo el valor observado en 2018 y confirmando su fuerte descenso en contraste con el 2008 (43%), cuando figuraba como el grupo más prevalente. Estos datos sugieren que, pese a que se ha mantenido en el tiempo la proporción de personas con un involucramiento desafectado (sin identificación ni acción política), hay una tendencia general hacia una mayor acción política, con o sin identificación.

Considerando el tipo de involucramiento político según la posición de las personas frente a los cambios, el grupo de gradualistas (33%) y el grupo de nostálgicos (38%) tienden más a pertenecer al grupo de los involucrados, mientras que el grupo de impacientes (40%) y el grupo de conformes (33%) tienden en mayor medida a pertenecer al grupo de los desafectados (Tabla 4.13).

En síntesis, tanto el involucramiento político que caracteriza al Chile actual como la debilidad de su tejido social inhiben las capacidades de conducción, pues dificultan la construcción de objetivos compartidos y la organización y acción colectivas.

TABLA 4.13
Tipología del involucramiento político según la posición de las personas frente a los cambios (%)

	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos
Desafectados	28	40	33	25
Fragmentados	23	19	16	16
Espectadores	17	13	24	20
Involucrados	33	29	27	38

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR ni las del grupo sin clasificar.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

Intolerancia a la desigualdad

La actitud hacia la desigualdad la han medido investigaciones anteriores del PNUD, especialmente el libro *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* (PNUD, 2017a). Esta orientación es de relevancia para la conducción del cambio social, pues la inconformidad con la desigualdad puede movilizar

el cambio hacia agendas favorables a la igualdad, mientras que su naturalización puede inhibirlo. Además, la actitud hacia las desigualdades en los diferentes ámbitos consultados puede ser un indicador de los cambios que las personas consideran más relevantes de ser impulsados.

TABLA 4.14

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.

Según la EDH 2023, la población tiende a manifestar molestia ante la desigualdad (Tabla 4.14). En una escala de 1 a 10, donde 1 es no me molesta para nada y 10 es me molesta mucho, en las diferentes formas de desigualdad consultadas, las personas en promedio se inclinan hacia el polo de la molestia (7,1). No obstante, tal como se constató en *Desiguales*, para la población hay desigualdades más intolerables que otras, y en promedio la que genera relativamente más molestia es la desigualdad de trato (7,7), mientras que la de ingresos es la que suscita menos molestia (5,6).

Mediante un índice de intolerancia a la desigualdad (de valores 0 a 1) que resume la posición ante la desigualdad por ámbito, la intolerancia resulta ser relativamente mayor en el grupo de gradualistas y el de impacientes (valores 0,70 cada uno) y relativamente menor en el grupo de nostálgicos (0,58) y el de conformes (0,57).

Al examinar la evolución en el tiempo de la intolerancia o molestia ante diversas formas de desigualdad, en las encuestas del PNUD Chile, se observa que en general disminuye esa intolerancia, salvo en un caso. Como se observa en la Tabla 4.15, en la última década los niveles más altos de molestia (valor 10) suben con respecto a la desigualdad de trato y de oportunidades, pero bajan para la desigualdad de poder y de ingresos (EDH 2013). Sin embargo, considerando la última medición, entre 2016 y 2023 disminuye en promedio la molestia ante las diversas formas de desigualdad consultadas, a excepción de la molestia ante la desigualdad de género, que aumenta 6 puntos porcentuales, pasando de 37% a 43%. Pareciera que el ideal normativo de la igualdad de género se encamina a la consolidación, lo que representa un cambio favorable desde la perspectiva de Desarrollo Humano.

De todos modos, esta intolerancia a la desigualdad puede constituir un factor habilitante para la conducción del cambio social, o al menos con respecto a algunos cambios, porque genera un contexto normativo para que las personas apoyen iniciativas que promuevan arreglos sociales más justos e inclusivos que eviten los profundos problemas que crea la desigualdad para la vida en común: ineficiencia económica, estancamiento, falta de innovación, debilitamiento de la democracia, inestabilidad política y agudos conflictos sociales, todos ampliamente documentados (Acemoglu y Robinson, 2012; OIT, 2013; Piketty, 2013; Stiglitz, 2012). Eso sí, a juzgar por su evolución en el tiempo, se trata de un activo que puede continuar decreciendo.

Además, en la última década se observa una variación en cuanto a la naturalización de la desigualdad social. En 2013, un 54% creía que las desigualdades siempre han existido y seguirán existiendo, mientras que 44% opinaba que la sociedad puede cambiarlas (PNUD, 2015b). En 2016, la naturalización de las

desigualdades aumentó a 58%, mientras que un 42% consideraba que se podían cambiar (PNUD, 2017a). Para 2023, la naturalización de las desigualdades disminuye al 49%, y la idea de que la sociedad puede cambiarlas alcanza el 47%. Esta tendencia resulta clave para la conducción del cambio, toda vez que, como señala Lechner (2002) a comienzos de la década del 2000, la desnaturalización de las realidades sociales es uno de los factores más importantes de la voluntad de cambios y del involucramiento en ellos.

Se aprecia en la última medición que la naturalización de la desigualdad es relativamente más prevalente entre personas de 65 años o más (55%) y en quienes se identifican con la derecha (56%) o no se identifican con ninguna posición política (53%), y menos frecuente en personas de nivel socioeconómico alto (45%). También se observan diferencias según las formas de posicionarse frente a los cambios. El 54% del grupo de gradualistas opina que las desigualdades son algo que la sociedad puede cambiar, porcentaje que se invierte

TABLA 4.15
Molestia por la desigualdad según ámbito. Me molesta mucho (valor 10, %)

Que algunas personas...	EDH 2013	DES 2016	EDH 2023
Se les trate con mucho más respeto y dignidad que a otras	43	56	47
Accedan a mucho mejor educación que otras	-	57	44
Accedan a mucho mejor salud que otras	-	59	43
Que exista desigualdad entre hombres y mujeres	-	37	43
Tengan muchas más oportunidades que otras	35	51	37
Tengan mucho más poder que otras	34	47	27
Ganen mucho más dinero que otras	31	43	20

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2013 y 2023, Encuesta Desigualdades Económicas y Sociales, PNUD 2016.

en el grupo de impacientes, donde la mayoría (otra vez 54%) cree que las desigualdades sociales siempre han existido y seguirán existiendo, lo que es consistente con la mirada pesimista sobre el futuro del país que

tiene este grupo. Por su parte, los grupos de conformes y de nostálgicos no se distancian del promedio de la población, con un porcentaje de naturalización de la desigualdad del 48%.

Conclusiones

En esta Parte se ha mostrado que las personas en Chile mayoritariamente desean que las cosas en el país sean distintas del pasado y del presente, y que esos cambios sean profundos y se concreten de manera gradual. Además, se ha presentado una mirada empírica al tipo de cambios que se anhelan. Las personas tendieron a identificar sin demasiada dificultad entre las opciones propuestas aquellas áreas de la vida social donde desean cambios, priorizando la seguridad, la desigualdad de ingresos y el acceso a la salud. Así, en términos generales aspiran a una coexistencia segura y pacífica, a oportunidades económicas inclusivas y al resguardo de las vulnerabilidades de la vida social. Estos resultados contrastan con el consenso negativo observado hace una década por el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización*, que mostró que las personas sabían lo que no querían, pero no necesariamente lo que querían (PNUD, 2015b).

Los datos muestran además una importante mixtura en la orientación del deseo de cambios, pues coexiste una amplia adhesión a los objetivos de la igualdad de género con un orden punitivo frente a la delincuencia, mientras el sentido de las soluciones a problemas como la distribución del ingreso, la gestión de la inmigración o la priorización del desarrollo económico antes que el cuidado ambiental divide por la mitad a la población. Las preferencias ciudadanas conforman una mixtura de soluciones a dilemas clave de la vida social que pueden parecer antagónicas.

Esta orientación mixta hacia los cambios deseados choca con las agendas políticas más unidimensionales, que visualizan un modelo puro de sociedad, sea que esté centrado en la seguridad humana o en la inclusión y sostenibilidad. Podría ser que los recientes intentos de reforma constitucional, caracterizados por propuestas y ambientes polarizados, chocaran precisamente con esta mixtura de cambios deseados, y también con el juicio crítico a una polarización que se percibe como artificial y, por lo mismo, como una expresión de la distancia entre quienes ejercen funciones de representación y las demandas sociales de la ciudadanía.

El carácter positivo de las disposiciones mencionadas coexiste, sin embargo, con otras que son motivo de alerta, pues pueden representar obstáculos significativos a la conducción de los cambios. Los datos muestran que las expectativas de concreción de los cambios son más bien pesimistas, lo que contrasta fuertemente con los deseos de que las cosas cambien. Además, las personas manifiestan una baja disposición a asumir costos en pro de objetivos comunes. Asimismo, los resultados empíricos exhiben una notoria debilidad del tejido social y formas apolíticas o pasivas de relacionarse con lo político. Desde el plano de las orientaciones socioculturales más generales, es una constelación más bien inhibidora para la conducción del cambio. Las personas desean cambios intensamente, pero su capacidad para unirse, organizarse y actuar de manera colectiva por metas comunes parece ser limitada.

Pese a ello hay percepciones y disposiciones subjetivas al cambio que no deben desestimarse. Aspectos como una mayor disposición a la espera, sentido de realismo, la revalorización de los proyectos comunes, el rol asignado al Estado en el bienestar de las personas, el fortalecimiento de la preferencia por la gestión público-privada en la vida en común y la intolerancia a la desigualdad pueden reforzar la capacidad de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible, pues una mayor disposición a esperar permitiría planificar a largo plazo y evitar decisiones precipitadas, el realismo facilitaría la formulación de estrategias alcanzables, la revalorización de los proyectos comunes fomentaría la colaboración y la solidaridad, la gestión mixta fomentaría la búsqueda de soluciones innovadoras y la escasa tolerancia a la desigualdad movilizaría a la sociedad en pos de la justicia social.

Además, algunas disposiciones y orientaciones generales de las personas hacia los cambios se han modificado de manera ambivalente respecto a la conducción del cambio. Por un lado, en comparación con las medi-

ciones del *Informe sobre Desarrollo Humano de Chile 2015*, se observa una mayor valoración de los cambios graduales, lo que puede reflejar una cierta desesperanza tras el proceso de movilizaciones sociales y los intentos frustrados de cambio constitucional y reformas sociales; pero también un aprendizaje por parte de la ciudadanía respecto del valor de la gradualidad y la paciencia en los procesos de cambio. Por otro lado, parece que se refuerzan las tendencias al debilitamiento del tejido social, mientras que la aversión al conflicto se mantiene constante en el tiempo.

Tal ambivalencia en la evolución de las subjetividades sociales sugiere una consideración clave para el argumento de este Informe, esto es, que las dificultades para la conducción de los cambios no descansan solo en las orientaciones y acciones de las elites, ni solo en las reglas del sistema político y de las relaciones público-privadas, sino que tienen también un factor de peso en las orientaciones y acciones de la ciudadanía. Justificadas o no por la experiencia real, hay tendencias en la subjetividad ciudadana que son inhibitorias de la capacidad social para conducir los cambios.

PARTE V

Elites y movimientos sociales: la lógica de los actores frente a los cambios



Las secciones anteriores describieron las disposiciones subjetivas y las orientaciones socioculturales de la población que promueven o inhiben las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible. En esta Parte se analiza la forma en que las elites y los movimientos sociales, dos actores cruciales para los procesos de conducción, inciden en esas capacidades.

Esta centralidad deriva de cuatro aspectos principales. Primero, del potencial de ambos actores para gatillar procesos de cambio. Como se planteó en la Parte II, las elites y los movimientos sociales desempeñan un rol de representación: pueden canalizar las demandas y necesidades ciudadanas, y dado su poder e influencia incidir en las decisiones públicas y contribuir a la institucionalización de los cambios. Segundo, en el caso de los movimientos sociales, tienen la capacidad de movilizar a la población a través de diferentes repertorios de acción colectiva, presionando al sistema político para que responda a los cambios demandados.

Los movimientos sociales y las elites, en tercer lugar, tienen un papel clave en la elaboración de objetivos de futuro, que por cierto pueden diferir en alcance. Mientras algunos conciernen a transformaciones amplias que atañen al conjunto de la población, otros pueden circunscribirse a objetivos sectoriales o a grupos específicos. Por último, estos actores tienen la capacidad para incidir estratégicamente en los factores que condicionan las capacidades de conducción, esto es, en la producción de discursos públicos, en la construcción de subjetividades políticas y en el sistema político.

La Parte se compone de tres capítulos. En el primero se plantea el concepto de elites que se utiliza en el Informe, se describe la percepción y evaluación de los cambios recientes desde la perspectiva de estos actores sociales en Chile, sus sueños de cambio y los costos que están dispuestas a asumir en pro de los cambios deseados. En el capítulo 5.2 se analizan las valoraciones de las elites de los liderazgos actuales, las disposiciones hacia la representación y las características que atribuyen a un buen liderazgo. En ambos capítulos, cada vez que los datos lo permiten se compara a las elites entre sí y con la ciudadanía.

Finalmente, el capítulo 5.3 describe el rol de los movimientos sociales en los procesos de conducción de los cambios desde la perspectiva de estos actores. Para ello se analiza, a partir de un estudio de caso sobre el movimiento feminista, las estrategias que pueden poner en práctica los movimientos sociales para ser parte de los procesos de conducción social de los cambios, así como el impacto inhibitorio (en las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios) de algunas de las lógicas que despliegan cuando se vinculan con la institucionalidad política.

La evidencia empírica utilizada en esta Parte proviene de la Encuesta de Elites 2023 del PNUD Chile, y en algunos casos de su respectiva comparación con las Encuestas de Elites 2004 y 2013; y también con la Encuesta de Desarrollo Humano (EDH) 2023. Además, considera un estudio de caso sobre el movimiento feminista de Chile a partir de entrevistas semiestructuradas a personas que desde diferentes veredas abogan por la igualdad de género y los derechos de las diversidades sexo-genéricas (Anexos 5, 3 y 7, respectivamente).

CAPÍTULO 5.1

Las elites frente a los cambios recientes

¿Cómo perciben las elites los cambios que han ocurrido en los últimos años en Chile? ¿Cómo quisieran que el país cambie en el futuro? ¿Hay similitudes y diferencias entre los distintos tipos de elites? ¿Y cómo se relacionan las percepciones, evaluaciones y aspiraciones de cambio de las elites con las de la ciudadanía?

Estas preguntas son especialmente importantes a la luz de los diagnósticos que hace tiempo vienen mostrando una mirada crítica de la ciudadanía hacia las elites, así como una creciente desconexión entre ambas. Los Informes sobre Desarrollo Humano (IDH) de Chile han ilustrado también esta tendencia. El *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2004. El poder: ¿para qué y para quién?* mostró que las elites en Chile gozaban de una elevada integración horizontal, elemento básico de su articulación con importantes ventajas. El Informe señalaba que este nivel de integración horizontal explicaba en parte la capacidad de las elites para “impulsar un proceso de consolidación democrática y de conducción del desarrollo económico y humano ampliamente reconocido como exitoso...” (PNUD, 2004: 210). Sin embargo, adelantaba que para estar a la altura de lo que demandaba la conducción del

futuro era clave enfrentar el déficit de integración vertical entre elites y ciudadanía.

El *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización* profundiza en este déficit de integración vertical destacando las diferencias entre las elites y la ciudadanía. Por ejemplo, en la preferencia por cambios radicales, que era más acentuada en la ciudadanía que en las elites. En ese entonces, las elites en general asumían los cambios profundos como algo problemático y más de la mitad creía que ese tipo de cambios podía llevar al país a una alta polarización.

Más recientemente, algunos analistas han interpretado el estallido social de 2019 apuntando a esta desconexión entre las elites y la ciudadanía como un factor de debilitamiento de la estabilidad política y económica (Atria et al., 2021; Atria y Rovira, 2021). Años después, persiste en la opinión pública la visión de una elite “ensimismada” (Lewin, 2023), desconectada de las demandas de cambio de la sociedad. De esta manera, cabe preguntarse si siguen existiendo diferencias tan notorias entre elites y ciudadanía al año 2023, y cómo estas eventuales diferencias afectan los procesos de conducción social de los cambios.

El concepto de elites

Las jerarquías sociales son una característica común a todas las sociedades. Son particularmente importantes en países como Chile, donde la distribución desigual de ingresos (Flores et al., 2019) se vincula con la concentración del poder en algunos grupos sociales (Schneider y Soskice, 2009). Así, existen atributos y condiciones que sitúan a ciertos grupos en posiciones ventajosas y de mayor acceso al poder que el resto (Pareto, 1996). Estos grupos suelen considerarse las “elites” de una sociedad y, aunque hay distintos modos de definirlos, la literatura en general coincide en entenderlos como grupos que tienen mayor control o acceso a recursos socialmente relevantes, que les otorgan poder estructural u organizacional (Khan, 2012). Este acceso no solo se traduce en poder “sobre” el resto de la sociedad, también puede traducirse en un poder “para” movilizar y liderar procesos colectivos (Hearn, 2017), lo que explica su centralidad en la conducción social de los cambios.

Siguiendo la tradición conceptual de los IDH en Chile (PNUD, 2004; 2015b), en este Informe se entiende por elites a “aquella minoría de actores sociales de un país que cuenta con las mayores cuotas de poder” (PNUD, 2015b: 89; ver también Atria et al., 2021; Rovira, 2017), con la consiguiente capacidad de influencia en procesos de conducción social, en espacios de toma de decisiones y de construcción de la agenda pública.

Además, en sociedades desiguales como la chilena, las elites tienen acceso a herramientas adicionales que les

permiten influir en los procesos de toma de decisiones de acuerdo con sus preferencias e intereses (PNUD, 2017a): control y presencia en los medios de comunicación, financiamiento de partidos y campañas. El financiamiento de *think tanks* que producen material para surtir a la prensa, por ejemplo, les permite difundir y sustentar sus posiciones en el debate público. También el mecanismo de “la puerta giratoria” (el ir y venir desde cargos públicos a puestos en la empresa privada y viceversa, fenómeno que se da casi exclusivamente en las elites) tiene la potencialidad de proveer un acceso privilegiado a las tomas de decisión y a información relevante en su interacción con el aparato público.

Las elites no conforman un cuerpo unificado (Scott, 2008), por eso actualmente la literatura coincide en hablar de ellas en plural. Mientras algunos estudios han encontrado cierta cohesión grupal entre las elites, muchos otros han resaltado su diversidad funcional (Gilens y Page, 2014). Las elites están divididas según sus redes de comunicación e influencia, y también por consensos valóricos (Higley y Burton, 2006). A nivel más general, difieren según los tipos de recursos a los cuales tienen acceso privilegiado, y, por ende, al tipo de poder o influencia que ejercen en la sociedad (Atria y Hernández, 2020). En sintonía con estas observaciones y con la tradición conceptual de los Informes sobre Desarrollo Humano de Chile, se distinguen cuatro tipos de elite de acuerdo con los recursos y capitales que poseen, así como el tipo de influencia que ejercen: elite económica, política, simbólica y social (Tabla 5.1).

TABLA 5.1
Definiciones y composición de las elites

Tipos de elite	Definición	Composición
Económica	Grupo que tiene capacidades para controlar recursos y participar del mercado, así como influir en el proceso económico.	Puestos de poder (directorios y gerencias generales) en distintos sectores de la economía, gremios empresariales y firmas de asesoría estratégica.
Política	Grupo al que se le otorga responsabilidades de conducción, representación y mando en altos cargos de la administración pública, poderes y reparticiones del Estado, y en estructuras partidarias.	Cargos en el poder ejecutivo (central, regional y local), empresas pertenecientes al Sistema de Empresas Públicas (SEP), seguridad y defensa, instituciones autónomas del Estado, poder legislativo, poder judicial y partidos políticos.
Simbólica	Grupo con capacidad de transmitir valores y representaciones sociales que pueden influir, formar y transformar las visiones de mundo de una sociedad.	Puestos de responsabilidad y toma de decisiones en instituciones educativas y de investigación, organizaciones vinculadas al arte y la cultura, iglesias y confesiones religiosas, medios de comunicación, empresas de comunicación estratégica y estudios de mercado, y agencias de publicidad.
Social	Grupo con capacidad de articular iniciativas y formas de acción colectiva, con la finalidad de influir en la opinión pública y propiciar cambios económicos, políticos o culturales.	Cargos altos en agrupaciones de la sociedad civil, tales como sindicatos y federaciones de trabajadores, ONG y fundaciones, asociaciones profesionales, organizaciones estudiantiles y liderazgos de movimientos sociales.

Fuente: Elaboración propia en base al *Nuevo Mapa del Poder y Género en Chile (1995-2018)* (PNUD, 2020).

Caracterización de las elites chilenas

La muestra obtenida con la Encuesta de Elites 2023¹ utilizada en este Informe reproduce aquellas categorías tradicionalmente asociadas a personas de mayor estatus social: son mayoritariamente hombres (64%), de edades mayores (el 57% de la muestra tiene entre 45 y 64 años) y han vivido en el extranjero al menos alguna vez en la vida (51%, proporción que se acentúa en la elite simbólica alcanzando un 68%).

Uno de los aspectos más relevantes para caracterizar a las elites es la educación. En Chile estos grupos se han concentrado en determinadas instituciones privadas (Barrera et al., 2021) de alta selectividad, lo que les incorpora tempranamente a redes y vínculos que aumentarán sus oportunidades de vida en el futuro (Aguilar, 2011; Gayo y Méndez, 2023). El perfil educacional de las personas encuestadas se inclina

¹ La muestra de la Encuesta de Elites 2023 fue intencionada, buscando entrevistar a miembros representativos de los cuatro tipos de elites nacionales que se identificaron teóricamente. Por tratarse de un segmento reducido de la población, y de difícil acceso, resulta imposible obtener una representación exacta, por lo tanto los datos no deben asumirse como una representación a escala de las elites, y los resultados de las comparaciones con otras encuestas deben observarse con cautela.

TABLA 5.2**Tipo de dependencia económica del colegio de egreso según tipo de elite (%)**

	Público	Particular subvencionado	Particular pagado
Económica	8	11	67
Política	27	27	40
Simbólica	17	18	55
Social	43	24	30
Total elites	24	20	48

Nota: Se excluyen los datos perdidos por no respuesta o por falta de información para la clasificación del colegio.

Fuente: Encuesta de Elites, PNUD 2023.

hacia la educación privada (48%), pero, como se observa en la Tabla 5.2, se aprecian algunas diferencias entre los distintos tipos de elites.² Mientras que en las elites económica, política y simbólica predomina una dependencia particular del colegio del que egresaron (67%, 40% y 55%, respectivamente), en la elite social prevalece la educación pública (43%).

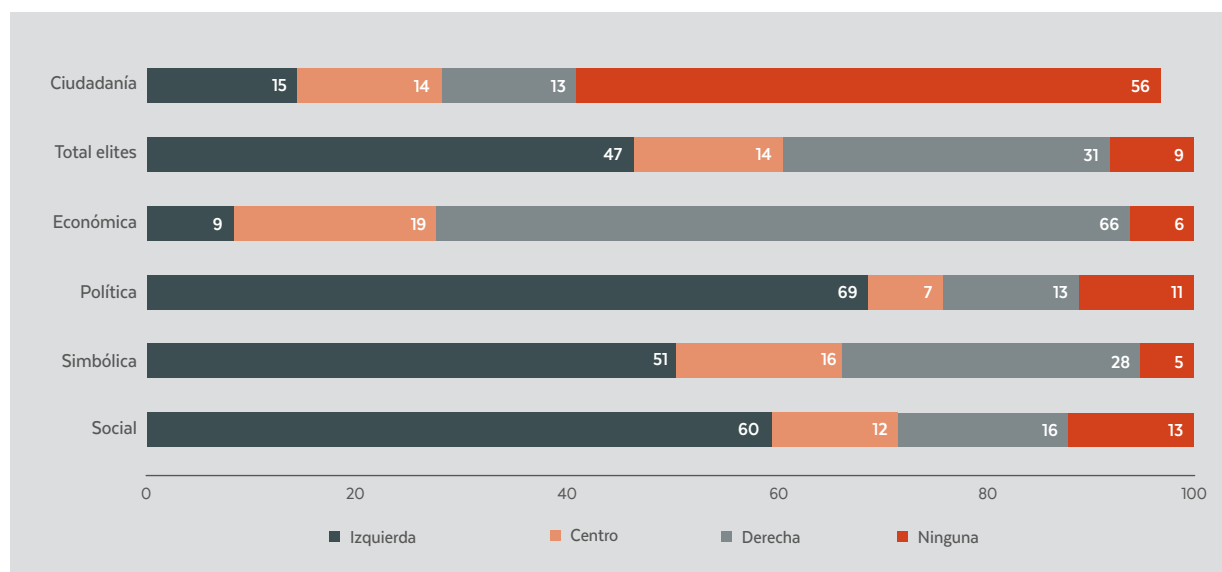
La prominencia de establecimientos privados en la educación de las elites chilenas ha sido constatada desde hace años por los Informes sobre Desarrollo Humano. En la publicación del 2004 se mostró un declive intergeneracional de la educación pública y una creciente preponderancia de la educación privada. Se interpretaba esta tendencia como una muestra del creciente cierre social de las elites en Chile (PNUD, 2004). A este respecto, la Encuesta de Elites 2023 indagó en el establecimiento de egreso de progenitores, hijos o hijas de las personas encuestadas: el 41% de los padres de las personas encuestadas y el 80% de sus hijos e hijas egresaron de un establecimiento privado. Esto demuestra que la tendencia al cierre social de las elites chilenas se mantiene casi dos décadas después.

En cuanto al tipo de institución de educación superior de egreso, en todas las elites predominan las universidades tradicionales (55% o más). La Encuesta de Elites 2023 indica también que entre quienes cursaron la educación superior las carreras más estudiadas son Derecho (15%), Ingeniería Civil (15%), Ingeniería Comercial (11%) y Periodismo (9%). Asimismo, la mayoría cuenta con estudios de posgrado (55%), proporción que se acentúa en la elite simbólica (64%) y es menor en la elite social (44%).

Los datos de la Encuesta de Elites 2023 indican que las elites tienen posiciones políticas que tienden a diferenciarse de las que presenta la ciudadanía. De acuerdo con la EDH 2023, el 56% de la ciudadanía no se identifica con ninguna posición política, lo que contrasta con solo el 9% de las elites que declara lo mismo. La gran mayoría de las elites se definen en el espectro izquierda-derecha (Gráfico 5.1). Las diferencias políticas entre ellas son, sin embargo, marcadas. La mayoría de las elites social, simbólica y política se definen de izquierda (51% o más), mientras que el 66% de la elite económica se define de derecha.

² Para contar en la Encuesta de Elites 2023 con el dato del tipo de dependencia económica de los colegios o escuelas de la persona encuestada, de sus progenitores y de sus hijas o hijos, se hizo una pregunta abierta para que el propio encuestado registrara el nombre de los colegios. Las respuestas fueron verificadas con el Directorio de Establecimientos Educativos oficial del Ministerio de Educación. Los porcentajes excluyen los datos perdidos por no respuesta o por falta de información para clasificar los colegios.

GRÁFICO 5.1
Posición política según tipo de elite y ciudadanía (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

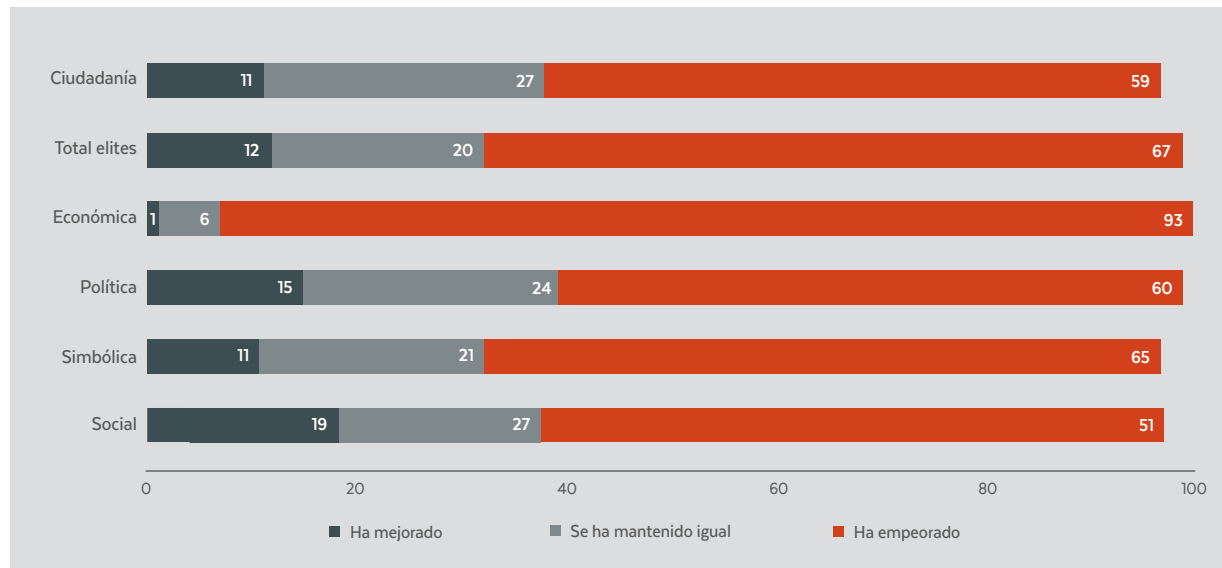
¿Cuánto y cómo ha cambiado Chile?

Las elites consideran que el país ha cambiado mucho durante los últimos cinco años. En una escala de 1 (no ha cambiado nada) a 10 (ha cambiado mucho), en promedio indican que Chile ha cambiado un 7,1. Este valor es mayor que el que manifiesta la ciudadanía (6,3). La elite económica y la elite social son los grupos que más consideran que el país ha cambiado mucho (valores 8 a 10) en el período de referencia (55% y 53%, respectivamente). Esta convergencia en la percepción de la magnitud del cambio entre elites y ciudadanía contrasta con los resultados de otras investigaciones (Atria et al., 2021; Atria y Rovira, 2021; PNUD, 2015b) que persistentemente han destacado las diferencias entre ambos grupos respecto del diagnóstico nacional.

Al evaluar los cambios recientes del país, las elites tienen una mirada más negativa que la ciudadanía (Gráfico 5.2). Así, 67% en la Encuesta de Elites 2023 considera que la situación del país ha empeorado en los últimos cinco años, un 20% percibe que el país se ha mantenido igual y un 12% que ha mejorado. Cabe recordar que en este período (2018-2023) hubo una grave crisis social y política, una pandemia y una serie de intentos por crear una nueva constitución. En el caso de las elites, este alto porcentaje se ve fuertemente influenciado por la mirada notoriamente más negativa de la elite económica, cuya gran mayoría cree que las cosas han empeorado (93%). Es importante además recordar que un 66% de ese grupo se identifica con la derecha política, que perdió la presidencia y fue oposición en parte de ese período.

GRÁFICO 5.2

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 y Encuesta de Elites, PNUD 2023.

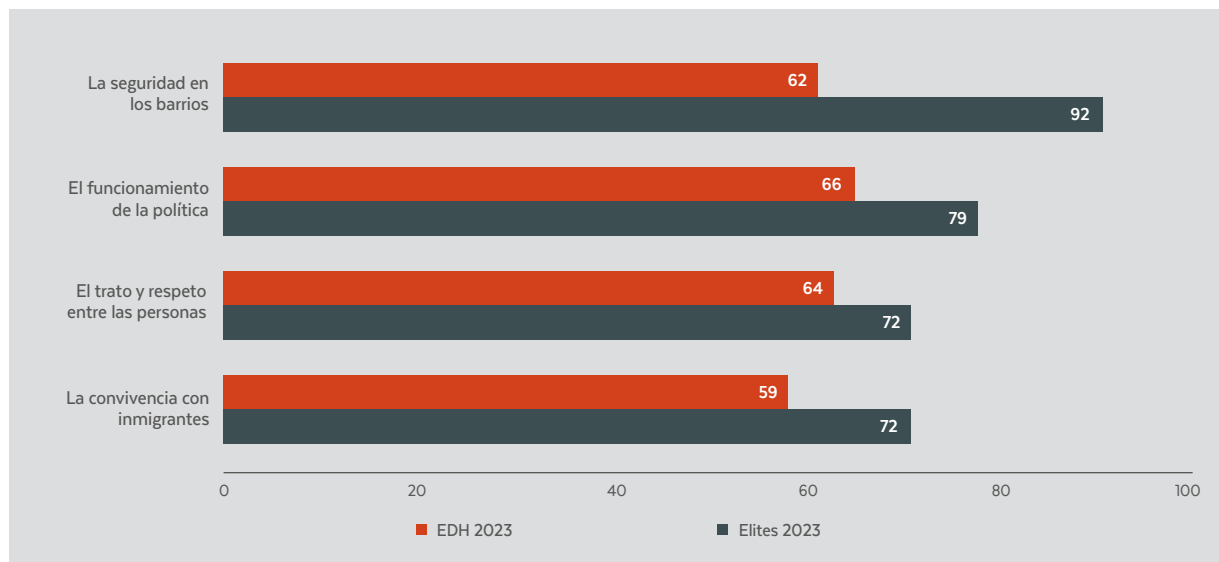
Resulta interesante que las elites, si bien convergen con la evaluación crítica que realiza la ciudadanía sobre la situación del país, la sobredimensionan: las elites creen que un 89% de la población percibe que el país ha empeorado, proporción que es bastante menor en la ciudadanía (59%). En cuanto a los ámbitos que han empeorado, el Gráfico 5.3 muestra que las elites distinguen principalmente cuatro. En primer lugar, la seguridad en los barrios: un 92% de las elites cree que ha empeorado. Segundo, el funcionamiento de la política, que concentra el 79% de las preferencias. Le sigue la convivencia con migrantes y el trato y respeto entre las personas, ambas con un 72%. Estos ámbitos coinciden con las evaluaciones de la ciudadanía, aunque esta evalúa que el deterioro ha sido menor en cada uno de ellos: seis de cada diez personas consideran que la seguridad en los barrios (62%), el funcionamiento de la política (66%), el trato y respeto entre las personas (64%) y la convivencia con migrantes (59%) han empeorado en los últimos cinco años.

Esta evaluación crítica de las elites de los cambios recientes es consistente con las emociones que les evoca la situación actual del país. En estos actores sociales predomina la preocupación (69%), la decepción y la esperanza (ambas con un 11%). Al comparar estos resultados con las emociones que declara la ciudadanía se aprecian importantes convergencias: la preocupación y la decepción son también las emociones que priman en la población (28% y 19%, respectivamente). Pero también se revelan diferencias sustantivas. La primera es la mayor preocupación relativa de las elites en comparación con la ciudadanía. Esta diferencia es aun más acentuada en la elite económica, donde la preocupación alcanza un 78%. Y en segundo lugar, la proporción de la ciudadanía que declara sentirse decepcionada frente a la situación actual del país casi duplica la de las elites que opina lo mismo.

Al comparar los resultados de la Encuesta de Elites 2013 con los de 2023, se aprecia que tras una década aumenta considerablemente la preocupación por la situación del país, pasando del 46% al 69%. Asimismo,

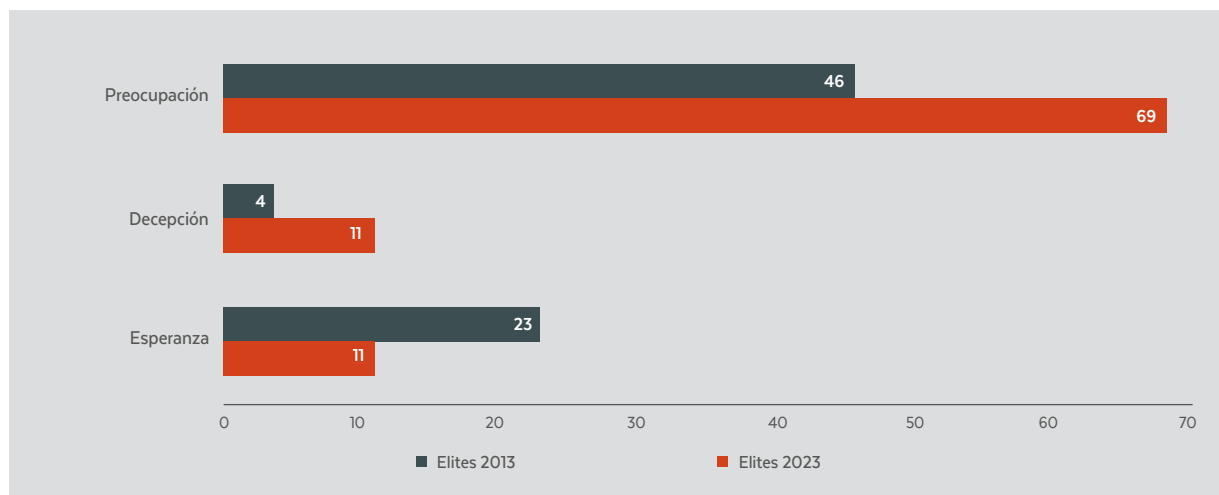
disminuye a menos de la mitad la esperanza (valores de 23% y 11%, respectivamente) y casi se triplica la decepción, que pasa de un 4% en 2013 a un 11% en 2023 (Gráfico 5.4).

GRÁFICO 5.3
Evaluación de los cambios en los últimos 5 años por ámbito. Ha empeorado (%)



Nota: No se incluyeron los ámbitos con menor preferencia (consultar cuestionarios en Anexo 3 y 5) ni las respuestas NS-NR.
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023 y Encuesta de Elites, PNUD 2023.

GRÁFICO 5.4
Emociones sobre la situación actual del país (%)



Nota: No se incluyeron las emociones con menor preferencia (consultar cuestionario en Anexo 5) ni las respuestas NS-NR.
Fuente: Encuesta de Elites, PNUD 2013 y 2023.

RECUADRO 5.1

Percepción de conflictividad y tolerancia al conflicto en las elites y en la ciudadanía

Tanto las elites como la ciudadanía consideran que hoy hay más conflictos que hace cinco años (66% y 61%, respectivamente), percepción que es más acentuada en la elite económica (79%) (Gráfico 5.5). Estos datos son similares a los observados en 2013, cuando 67% de la elite y 56% de la ciudadanía opinaban que en el país había más conflictos que antes (EDH 2013). Es llamativo, puesto que sería esperable encontrar una sensación de mayor conflictividad luego de los eventos que ha atravesado el país en los últimos cinco años. Sin embargo, pareciera ser que, a más de cuatro años del estallido social de 2019, la percepción de conflictividad vuelve al mismo punto que antes, probablemente representando una tendencia efectiva hacia la disminución de la protesta social en años recientes (ver capítulo 5.3).

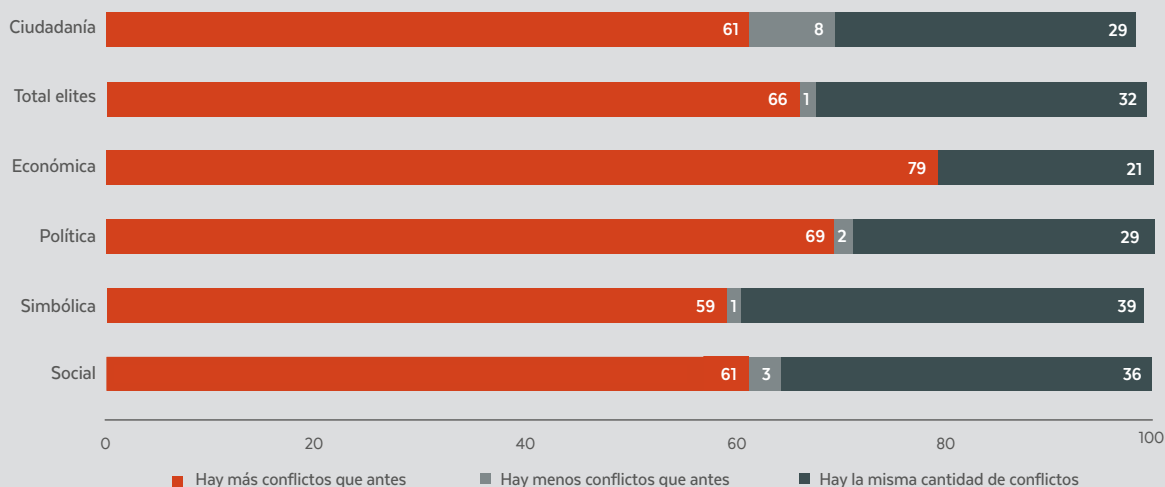
Cuando se consulta a las elites y la ciudadanía entre cuáles actores se dan los mayores conflictos o desacuerdos, se obtienen nuevamente opiniones coincidentes. El 60% de las elites y el 49% de la ciudadanía señalan que los mayores conflictos son entre políticos de gobierno y oposición. Esta

percepción asciende a un 75% en la elite económica y a 65% en la elite simbólica. Le sigue, con una proporción menor, la magnitud atribuida por las elites (12%) y la ciudadanía (17%) al conflicto entre el pueblo mapuche y el Estado.

La similitud en las opiniones de elites y ciudadanía se atenúa al indagar qué es mejor hacer cuando se producen conflictos. El 75% de las elites indica una preferencia por dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas. En cambio, el 57% de la ciudadanía opta por tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores. Esta aversión al conflicto de la ciudadanía es una tendencia de largo plazo que los Informes sobre Desarrollo Humano en Chile vienen constatando desde principios de la década del 2000. En el Informe del 2015 *Los tiempos de la politización* era parte de las ambivalencias de la politización que atravesaba la sociedad chilena. En el presente Informe se sostiene que la aversión al conflicto limita las capacidades de conducción del país, pues el conflicto es más la norma que la excepción en los procesos de cambio.

GRÁFICO 5.5

Pensando en el Chile de hoy y comparándolo con el de 5 años atrás, usted diría que... (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

Deseos de cambio, sueños y preferencias para Chile

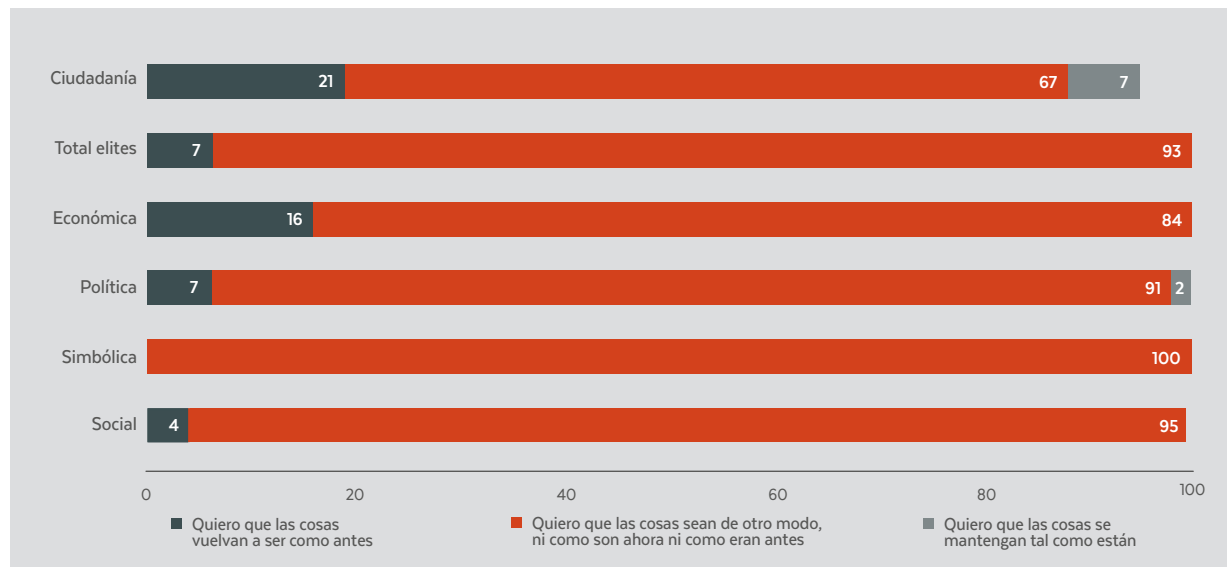
En relación con la aspiración general de cambios, la totalidad de las elites (100%) desea que las cosas cambien en el país. Una proporción muy mayoritaria (93%) quiere transitar hacia un futuro diferente tanto del presente como del pasado. Solo un 7% desea que las cosas vuelvan a ser como antes. Estas proporciones son similares a las preferencias de la ciudadanía descritas en la Parte IV de este Informe, pero las elites desean en mayor medida que las cosas sean de otro modo, y su anhelo de que las cosas vuelvan a ser como antes es menor (Gráfico 5.6). De modo similar a lo observado con la percepción de deterioro, las elites sobredimensionan la aspiración de cambios de la población: creen que un 80% de la ciudadanía aspira a que las cosas en el país sean diferentes del pasado y el presente, pero solo un 67% de la población opina lo mismo.

Al comparar los distintos tipos de elites, se observa que la elite simbólica es la que más desea que las cosas sean de otro modo (100%), seguida de la elite social (95%) y la elite política (91%). Si bien no es mayoritario, se aprecia que la elite económica desea en mayor medida que el total de las elites que las cosas vuelvan a ser como en el pasado (16%). Esta mayor nostalgia es consistente con la tendencia de las elites económicas a ser más conservadoras y tradicionalistas que los otros tipos de elites (Bórquez y Fuster, 2021).

En cuanto a los cambios deseados para el país, las elites priorizan la educación de calidad (22%), especialmente la elite económica (30%) y la simbólica (24%). Le sigue el funcionamiento de la política (16%), con una mayor proporción en quienes representan a este ámbito del poder (18%) y en la elite simbólica (19%). Y en

GRÁFICO 5.6

¿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 y Encuesta de Elites, PNUD 2023.

tercer lugar, la seguridad de los barrios y la desigualdad de ingresos, ambas con un 14%. Acá nuevamente se aprecian diferencias entre la elite económica y las elites en general. La primera prioriza la seguridad por sobre la desigualdad de ingresos, mientras que en los otros tipos de elites es al revés (la excepción es la elite simbó-

lica, que le otorga igual importancia a ambos factores). Además, como se aprecia en la Tabla 5.3, los cambios preferidos por las elites difieren de los que prioriza la ciudadanía, que sitúa en primer lugar la seguridad en los barrios (37%), seguido de la desigualdad de ingresos (15%) y el acceso a salud de calidad (11%).

TABLA 5.3
¿Qué cosa le gustaría más a usted que cambie en Chile? (%)

	Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites	Ciudadanía
Acceso a una educación de calidad	30	15	24	17	22	5
El funcionamiento de la política	13	18	19	13	16	7
La seguridad en los barrios	25	11	11	8	14	37
La desigualdad de ingresos entre las personas	9	20	11	17	14	15
El trato y respeto entre las personas	7	15	19	10	13	9
Acceso a salud de calidad	9	9	5	12	9	11
Acceso a pensiones dignas	4	9	5	8	7	6
Condiciones medioambientales para la vida humana	0	4	5	9	5	4
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	0	0	0	6	2	1
La convivencia con inmigrantes	0	0	1	0	0	4

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

En cuanto al futuro, las elites sueñan con un país con más derechos sociales (39%), seguido de un país más seguro y ordenado (23%), y en tercer lugar un país con más crecimiento económico (15%). Se observan importantes diferencias entre los sueños de la elite económica y los del total de las elites. La primera prioriza el crecimiento económico y el orden y la seguridad (37% y 36%, respectivamente), y sitúa en un tercer lugar los derechos sociales y el respeto de la diversidad, ambos con un 12%. La elite económica

es además la única que no incluye la protección del medioambiente en sus sueños para el país.

En la ciudadanía los sueños son similares a los de las elites a nivel general, solo que las dos primeras preferencias están en orden invertido: el 35% sueña con un país más seguro y ordenado, el 24% con un país con más derechos sociales y 16% con más crecimiento económico (Tabla 5.4).

TABLA 5.4

¿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.

En cuanto a los tipos de respuestas ante problemas recurrentes de la vida social, nuevamente se aprecia una importante distancia entre la elite económica y el total de elites. Así, mientras en el control de la delincuencia la mayoría de las elites (56%) privilegia la reinserción de las personas que han cometido delitos, el 61% de la elite económica opta por la aplicación de castigos severos. Lo mismo sucede en materia de desigualdad de ingresos: el 57% de las elites se inclina por una distribución más equitativa para una sociedad más igualitaria. Pero solo un 21% de la elite económica manifiesta esta preferencia y se inclina mayoritariamente por promover el crecimiento económico para tener más oportunidades de generar ingresos (76%).

En otros temas se observa una menor divergencia. Respecto del tema migratorio, el 80% de las elites considera que debe fomentarse una inmigración planificada y el 72% de la elite económica opina lo mismo. Y sobre privilegiar el desarrollo económico o la protección del medioambiente, el 62% de las elites y el 52% de la elite económica prefiere proteger el medioambiente incluso si causa un menor crecimiento

económico y pérdida de empleos. Y casi la totalidad de las elites prefiere que mujeres y hombres participen por igual en tareas domésticas y en el trabajo remunerado.

Al comparar estos resultados con las preferencias ciudadanas (descritas en la Parte IV), se obtiene que, en general, las elites tienden a preferir respuestas más inclusivas, igualitarias y sostenibles que la ciudadanía. Esta diferencia se aprecia en la totalidad de los temas indagados. Y es especialmente acentuada en el control de la delincuencia y la desigualdad de ingresos, pues la ciudadanía opta en mayor medida que las elites por una respuesta punitiva (75%) y prioriza el crecimiento económico (54%) por sobre una distribución de ingresos más equitativa. En materia de inmigración, si bien existe una importante distancia entre elites y ciudadanía, ambas priorizan una migración planificada por sobre una política restrictiva hacia las personas migrantes (80% y 52%, respectivamente).

Los datos revelan además que, a pesar de la diferencia entre las elites económicas y el resto de las elites, las respuestas que en general privilegian estos actores sociales tienden a ser bastante más homogéneas que las

preferencias ciudadanas. Como se describió en la Parte IV de este Informe, excepto dos consensos transversales (igualdad de género en roles productivos y reproductivos, y respuesta punitiva frente la delincuencia), las

soluciones propuestas para el resto de los problemas prácticamente dividen por la mitad a la ciudadanía, lo que refleja la mixtura de la dirección de los cambios deseados a nivel de la población.

TABLA 5.5
Preferencias para Chile en los próximos 5 años (%)

		Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites	Ciudadanía
Control de la delincuencia	Se promueve la reinserción de personas que hayan cometido delitos	33	64	61	65	56	22
	Se aplican castigos severos a quienes hayan cometido delitos	61	31	33	32	39	75
Diferencias de ingresos	Una distribución de los ingresos más equitativa para una sociedad más igualitaria	21	69	61	74	57	44
	Se privilegia el crecimiento económico para tener más oportunidades para generar ingresos	76	25	36	23	40	54
Igualdad entre mujeres y hombres	Mujeres y hombres participan por igual en tareas domésticas y en el trabajo	97	100	96	99	98	92
	Las mujeres se encargan de las tareas domésticas y los hombres salen a trabajar	1	0	3	0	1	6
Desarrollo económico y medioambiente	Proteger el medioambiente debe tener prioridad, incluso si causa un menor crecimiento económico y la pérdida de empleos	52	51	63	79	62	53
	Crecimiento económico y crear puestos de trabajos deben ser la prioridad, aunque el medioambiente se vea afectado	40	42	29	16	31	43
Inmigración	Se fomenta una inmigración planificada	72	78	83	87	80	52
	Se restringe la inmigración	27	16	16	12	18	45

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

La disposición a asumir costos

En términos generales, las elites declaran una mayor disposición que la ciudadanía a asumir costos en pro de los cambios (Tabla 5.6): 93% está dispuesta a aceptar que las soluciones tomen más tiempo, si esto ayuda a enfrentar las causas de fondo de los problemas; 80%, a pagar más impuestos para reducir la desigualdad, 73% aceptaría cotizar en un fondo común para mejorar las pensiones de vejez de las personas más vulnerables y en torno al 70% aceptaría un período de incertidumbres y conflictos, con tal de que las cosas cambien. Por el contrario, las elites están menos dispuestas que la ciudadanía a aceptar excesos policiales si eso mejora la seguridad (27% y 57%, respectivamente) y que ciertos grupos sean excluidos si eso mejora el crecimiento económico

(6% y 24%, respectivamente). Esta última disposición de intolerancia a la exclusión social en favor del crecimiento económico es transversal a los distintos tipos de elites.

La elite económica manifiesta una disposición más baja de la que declara el total de las elites en varios de los costos indagados. Se manifiesta menos dispuesta a pagar más impuestos para reducir la desigualdad (69%), a cotizar en un fondo común para mejorar las pensiones de vejez de las personas más vulnerables (42%) y a aceptar un período de incertidumbre (60%). Por otro lado, declara una mayor disposición a aceptar excesos policiales, con valores cercanos a lo declarado por la ciudadanía (52% y 57%, respectivamente).

TABLA 5.6
Disposición a asumir los costos y dilemas normativos de los cambios. Bastante dispuesto/Muy dispuesto (%)

	Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites	Ciudadanía
Aceptar que las soluciones tomen más tiempo del que le gustaría, si esto ayuda a enfrentar las causas de fondo de los problemas	93	93	95	92	93	71
Aceptar pagar más impuestos, si eso reduce la desigualdad de ingresos	69	91	85	78	80	37
Aportar con su cotización previsional a un fondo común, si esto mejora las pensiones de vejez de las personas más vulnerables	42	93	83	78	73	49
Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	60	75	76	70	70	45
Tolerar conflictos, con tal de que las cosas cambien	67	65	77	65	69	42
Aceptar excesos policiales en el uso de la fuerza, si eso aumenta la seguridad	52	15	12	27	27	57
Aceptar que ciertos grupos queden excluidos, si esto aumenta el crecimiento económico	6	5	5	6	6	24

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

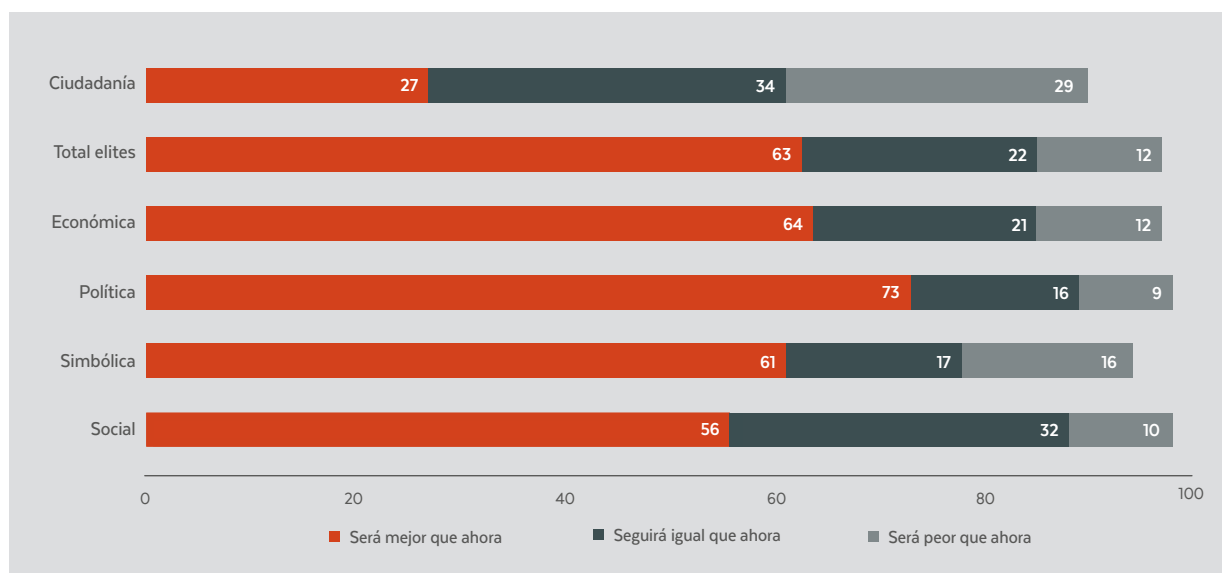
Un optimismo decreciente

Pese a la evaluación mayoritariamente crítica de los cambios recientes, las elites son optimistas respecto del futuro colectivo. Como se aprecia en el Gráfico 5.7, un 63% cree que la situación del país será mejor que ahora dentro de cinco años. Esta proporción es mayor en la elite política, con un 73%, y menor en la elite social (56%). El optimismo contrasta con las expectativas de la ciudadanía: solo un 27% cree que en el futuro la situación del país mejorará (ver Parte III).

Al analizar las emociones que evoca el futuro colectivo, en una escala donde 1 es preocupación y 10 confianza, las elites se posicionan en un promedio intermedio (4,9), mientras que la ciudadanía manifiesta una mayor preocupación (3,9). Estos resultados muestran un declive en relación con 2013. Ese año las elites le asignaron un promedio de 5,7 al futuro del país, y la ciudadanía un 5,4 (Gráfico 5.8). Esta comparación evidencia dos resultados relevantes. En diez años, la preocupación respecto del futuro colectivo aumentó tanto en las elites como la ciudadanía, pero en esta última el incremento fue mayor.

GRÁFICO 5.7

Y en general, usted diría que la situación del país en 5 años más... (%)

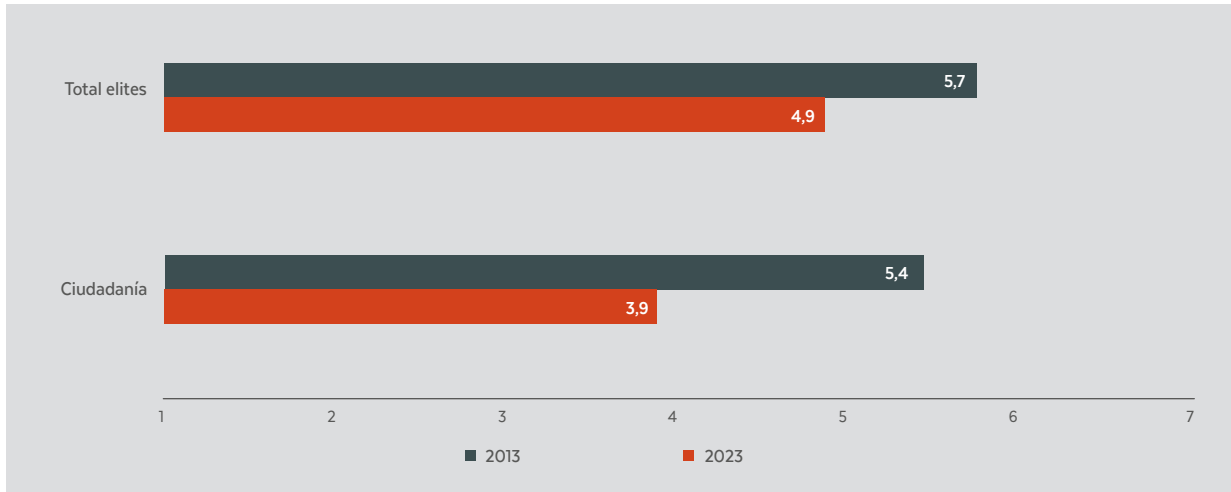


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

GRÁFICO 5.8

Pensando en el futuro de Chile, ¿usted diría que lo ve con preocupación o más bien con confianza?
Escala 1-10 (media)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

CAPÍTULO 5.2

La conducción y los liderazgos desde la perspectiva de las elites

Como se profundiza en la Parte II del Informe, la conducción de los cambios es un esfuerzo colectivo y relacional. No depende únicamente de las demandas de cambio de la ciudadanía, ni de las voluntades de cambio de los liderazgos. Son necesarios complejos procesos de reconocimiento, deliberación y procesamiento de demandas, de acuerdos entre los actores que detentan poder, y de voluntad política y eficacia institucional para conducirlos (Avelino, 2021; Green, 2016).

En este capítulo se examinan los diagnósticos que realizan las elites respecto de la posibilidad de conducción de los cambios en Chile, con énfasis en la evaluación de los liderazgos actuales. Además, de manera consistente con la centralidad otorgada en la Parte II a la representación en los procesos de conducción de los cambios, se analiza la disposición tanto de las elites como de la ciudadanía a ser representadas. Por último, se discuten los atributos que tanto las elites como la ciudadanía esperan de los liderazgos a la luz de los desafíos actuales del país.

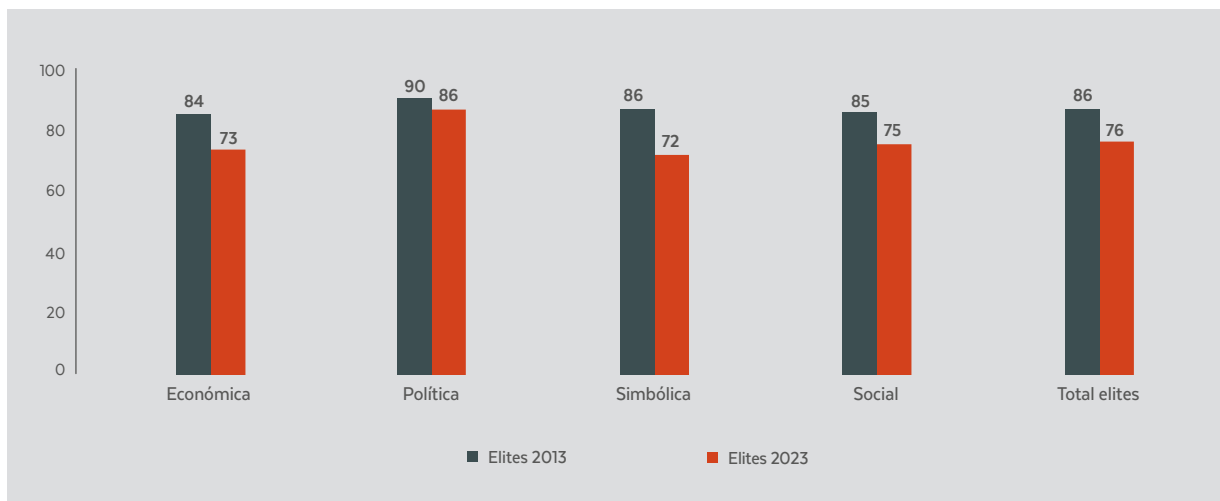
El diagnóstico de las elites sobre el problema de la conducción

¿Cuál es el diagnóstico de las elites respecto de las posibilidades de conducir a la sociedad chilena hacia un proyecto común? Las respuestas son ambivalentes: combinan opiniones positivas respecto de la capacidad de la sociedad chilena para conducir cambios con un reconocimiento de los obstáculos que enfrenta esta tarea en el país. Como se observa en el Gráfico 5.9, la mayoría de las elites opina que, a pesar de la complejidad de la sociedad chilena, hoy es posible conducirla hacia un proyecto común (76%). Esta opinión es mayoritaria en todos los tipos de elites, aunque especialmente marcada en la elite política (86%). El análisis comparado con la Encuesta de Elites de 2013 revela que en diez años ese optimismo disminuyó diez puntos porcentuales.

Además, como muestra el Gráfico 5.10, el 63% de las elites indica que en Chile tenemos liderazgos para conducir los cambios que el país necesita. Esta percepción es especialmente elevada en la elite política (78%) y en la social (68%). Y menor en la elite simbólica (59%) y económica (49%). La evaluación positiva de las elites contrasta con el escepticismo de la ciudadanía: solo el 36% opina lo mismo. Es posible que este escepticismo se vincule a las dificultades de las elites para conducir cambios institucionales en el país luego del estallido social de 2019, y a la dilación de reformas en ámbitos clave para la ciudadanía (ver capítulo 6.2 para más detalles).

GRÁFICO 5.9

Dada la complejidad de la sociedad chilena actual, ¿cuán posible cree usted que es conducirla hacia un proyecto común? Algo posible/Muy posible (%)

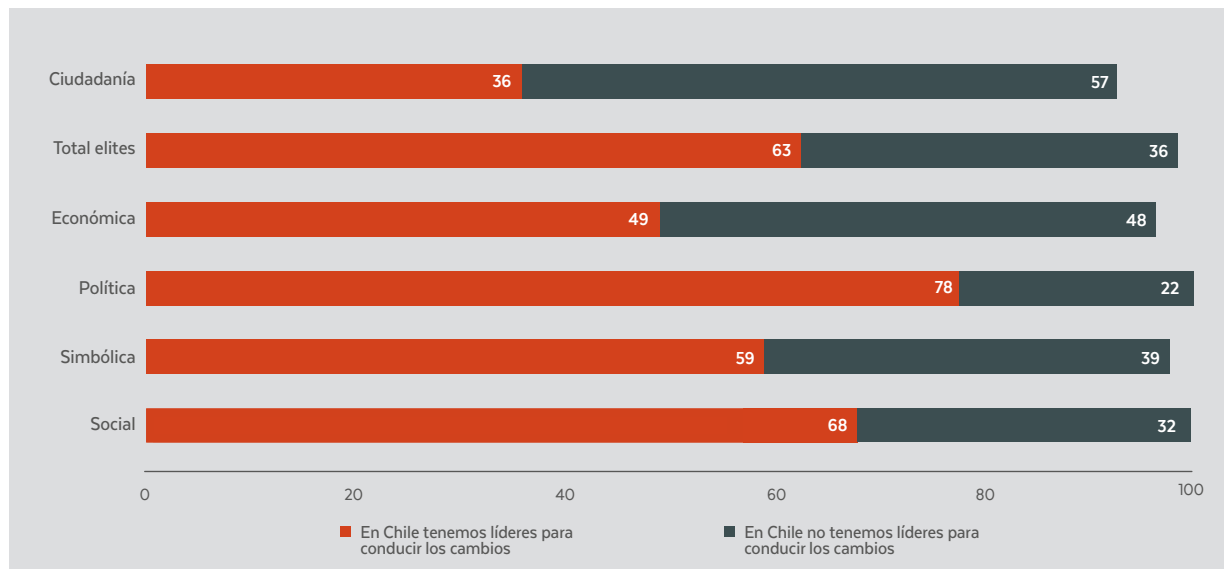


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuestas de Elites, PNUD 2013 y 2023.

GRÁFICO 5.10

Con respecto a la conducción de los cambios que el país pueda necesitar, usted diría que... (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

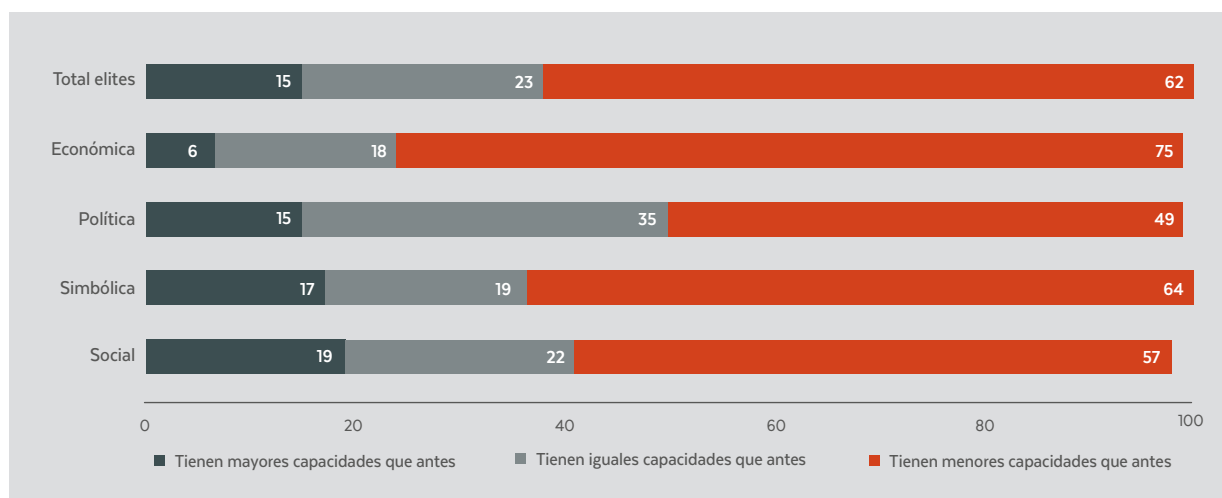
Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023 y Encuesta de Elites, PNUD 2023.

La valoración positiva de las elites de la capacidad de los liderazgos actuales para conducir los cambios en el país no implica una valoración acrítica de ellos. Dos aspectos concitan evaluaciones especialmente negativas: la capacidad para procesar conflictos y para construir acuerdos. En cuanto a esta última, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa poca capacidad y 10 mucha capacidad, las elites califican los liderazgos en Chile con un promedio

de 4,1. La elite política los evalúa ligeramente mejor que el resto, pero aun así presenta una valoración crítica (en promedio, 4,5). Respecto de la capacidad para procesar conflictos, como se observa en el Gráfico 5.11, el 62% considera que los liderazgos actuales tienen menores capacidades para procesar conflictos que los liderazgos de hace cinco años. Este porcentaje aumenta notoriamente en el caso de la elite económica (75%).

GRÁFICO 5.11

En comparación con 5 años atrás, ¿cree que los liderazgos en Chile tienen mayores, menores o iguales capacidades para procesar los conflictos? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Elites, PNUD 2023.

La Encuesta de Elites 2023 también indagó en los actores que, en opinión de las elites, obstaculizan la construcción de los acuerdos requeridos para resolver los problemas del país. La mayoría (71%) de las elites señala a los liderazgos políticos, y especialmente a la oposición (40%). Le sigue en orden de importancia los liderazgos políticos de gobierno (31%) y, bastante más lejos, los grandes empresarios (9%). Este mismo orden se replica en la ciudadanía y en los diferentes grupos de elites, excepto en la elite económica, quien considera que los liderazgos políticos del gobierno son quienes

más obstaculizan la construcción de acuerdos (58%). Este resultado no es sorprendente si se considera que la elite económica tiende a ser ideológicamente más de derecha (Bórquez y Fuster, 2011) y actualmente gobierna en Chile una coalición de izquierda. Por último, solo el 3% de la elite económica cree que los grandes empresarios ponen obstáculos en el logro de acuerdos, dato que contrasta con la opinión que tiene el resto de las elites. Particularmente la elite social, el 18% de la cual indica que los grandes empresarios suelen entorpecer los acuerdos.

TABLA 5.7

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

	Económica	Política	Simbólica	Social	Total elites	Ciudadanía
Liderazgos políticos de oposición	19	45	48	47	40	34
Liderazgos políticos de gobierno	58	22	25	21	31	33
Grandes empresarios	3	11	5	18	9	7

Nota: No se incluyeron los actores con menor preferencia (consultar cuestionarios en Anexo 3 y 5) ni las respuestas NS-NR.

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

Junto a las dificultades para construir acuerdos, la ciudadanía considera que los liderazgos políticos son ineficaces, evaluación que es bastante transversal a los grupos sociodemográficos. En una escala de 1 a 7, en que 1 significa extremadamente ineficaces y 7 extremadamente eficaces, la ciudadanía otorga en promedio un 3,4 a las autoridades políticas en términos de su eficacia para conducir el país. Esta evaluación, como se mostró en la Parte III, influye en las expectativas negativas de la ciudadanía respecto del país. Además, como se describió en esa misma Parte, la población general atribuye una serie de debilidades a los liderazgos políticos. Entre las principales menciona que ponen por delante sus intereses personales (23%), que no conocen los problemas de la gente y que les falta experiencia, preparación o conocimiento (ambas con un 20%), que ponen por delante sus ideologías políticas (19%) y la falta de voluntad para llegar a acuerdos (14%).

La evaluación crítica de los liderazgos políticos es un problema de larga data y de carácter global. Según la encuesta IPSOS (2023), aplicada en 31 países el 2023, la política es la profesión en que menos confían las personas: solo un 14% confía en ella. Y según la

encuesta IPSOS-Populismo (2024), el 49% de las personas encuestadas en el mundo cree que la elite tiende a tomar decisiones en función de sus intereses y que las necesidades del resto no le importan. Asimismo, según la encuesta del Latinobarómetro, la proporción de personas en América Latina que cree que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio se ha mantenido sobre el 60% desde 2004, alcanzando un 67% en 2013 y un 72% en 2023.

Pese a todo, persiste en la ciudadanía chilena una valoración abstracta de la función de los liderazgos políticos. En la EDH 2023 se le preguntó quiénes deberían tomar las decisiones más importantes para cumplir con distintos objetivos del país. En la mayoría de las dimensiones consultadas, la ciudadanía declara que son los liderazgos políticos elegidos democráticamente para representarlos quienes debieran tomar esas decisiones. Esto ocurre con la mejora de la seguridad de los barrios (40%), la mejora del funcionamiento de la política (44%), la mejora de la convivencia con inmigrantes (38%), la reducción de la desigualdad de ingresos (43%) y la mejora de las pensiones (48%).

La crítica recíproca

La evaluación crítica de las elites que declara la ciudadanía se replica a la inversa cuando se consulta a las primeras. Casi la mitad de las elites considera que la ciudadanía es individualista o que le falta interés por lo común (49%). Le sigue la creencia de que los problemas son de fácil solución (15%), que tienen múltiples demandas sociales (12%), que solo piensan en las necesidades del presente (11%) y que tienen una baja disposición a asumir costos (9%). En general no se observan importantes diferencias por tipo de elite respecto de las debilidades que atribuyen a la ciudadanía, salvo dos excepciones. Primero, la elite social considera en mayor proporción que el individualismo es la debilidad más importante que presenta la ciudadanía

para conducir los cambios (60%). Y segundo, la elite económica considera en mayor medida que el resto de las elites que la ciudadanía cree que los problemas son de fácil solución (25%).

Esta evaluación crítica de la ciudadanía por parte de las elites contrasta con las preferencias declaradas por la población en la EDH 2023. Como se mostró en la Parte IV, la mayoría de la ciudadanía (56%) considera que es más importante que Chile tenga un proyecto común, por sobre la capacidad para realizar los proyectos personales. Y casi dos tercios de la población considera que los problemas son de difícil o muy difícil solución, en prácticamente todos los ámbitos consultados.

TABLA 5.8

¿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.

RECUADRO 5.2
Disposiciones a la participación y riesgos para la democracia

Para la conducción social de los cambios, es clave comprender hasta qué punto los actores sociales están dispuestos a participar de los procesos democráticos. Al respecto la EDH 2023 muestra dos resultados interesantes. Primero, que el 75% de la ciudadanía declara estar dispuesta a ir a votar todas las veces que sea necesario, si eso fortalece la democracia. Segundo, la ciudadanía muestra una alta valoración abstracta del voto, pues el 76% opina que la forma como uno vota puede influir en lo que pase en el país. Estas disposiciones son consistentes con la valoración abstracta de la democracia que manifiesta la ciudadanía en otros estudios (PNUD, 2019).

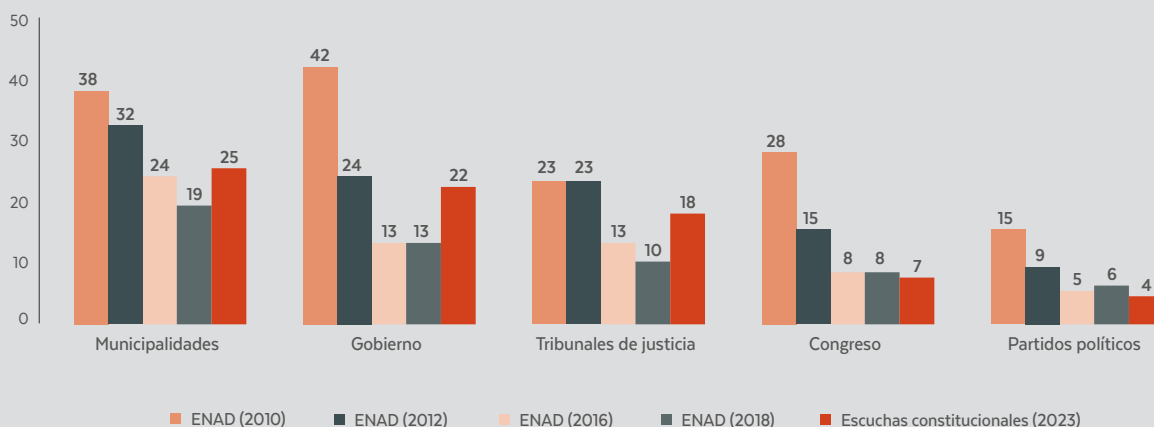
La mayoría de las personas según la EDH 2023 señala que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (58%), aunque no deja de ser relevante la proporción de personas que en algunas circunstancias creen que es preferible un gobierno autoritario (21%). Esta valoración mayoritaria tiene su correlato en que, en una escala donde 1 no es nada importante y 10 es absolutamente importante, para la ciudadanía, en promedio, la importancia de vivir en una sociedad democrática alcanza un 7,3. Sin embargo, esta valoración coexiste con una crítica al funcionamiento democrático: solo el 17% de la ciudadanía cree que la democracia en Chile funciona bien o muy bien, el 53%

indica que funciona regular y un 28% señala que funciona mal o muy mal.

Esta combinación entre una valoración abstracta de la democracia y una crítica a su funcionamiento tiene sus riesgos. El Informe sobre Desarrollo Humano global 2023/2024 (UNDP, 2024b) muestra cómo las democracias del mundo se ven crecientemente amenazadas por la paradoja de la democracia, esto es, la combinación entre una adhesión normativa a la democracia con un apoyo creciente a liderazgos capaces de socavarla. Como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), las democracias contemporáneas no suelen fracturarse por fuerzas militares a través de golpes del Estado, sino a manos de liderazgos y gobiernos electos que subvierten los mecanismos de democráticos que los condujeron al poder.

A los riesgos anteriores se añaden otros problemas, como la crisis de representación y de legitimidad de la política formal. Por ejemplo, la falta de confianza en las instituciones políticas (Gráfico 5.12), la baja identificación con partidos políticos (solo el 24% en la ciudadanía, según la EDH 2023), la fragmentación del sistema de partidos y, antes del retorno al voto obligatorio en 2022, la persistencia de una escasa participación electoral, como se mostró en la Parte I del Informe.

GRÁFICO 5.12
Confianza en instituciones políticas. Bastante confianza/Mucha confianza (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta Nacional de Auditoría a la Democracia, PNUD 2010, 2012, 2016 y 2018, y Escuchas Constitucionales, PNUD 2023.

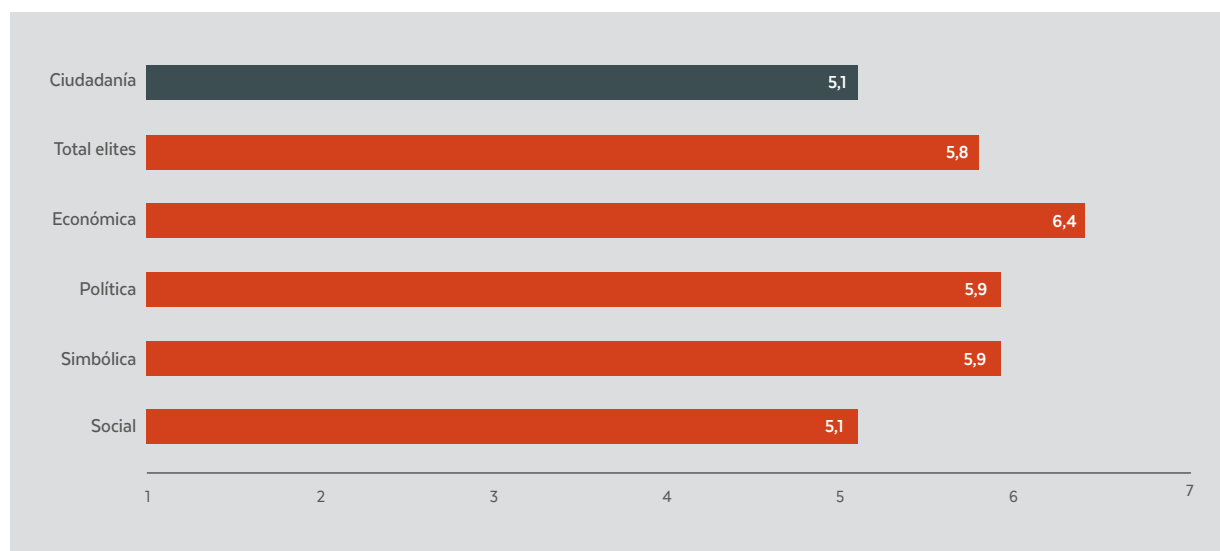
Disposiciones a la representación y tipos de liderazgos preferidos

A pesar de la crisis de representación que atraviesa el país y gran parte del mundo, las elites en Chile están dispuestas a asumir los costos asociados a la representación. Consideran que tienen el deber de acatar las decisiones que adoptan las autoridades políticas, aunque no estén de acuerdo con ellas. Como se aprecia en el Gráfico 5.13, en una escala donde 1 significa que no

es en absoluto su deber y 7 significa que es totalmente su deber, la elite le asigna un puntaje de 5,8. Esta inclinación es especialmente marcada en el caso de la elite económica (6,4) y es notoriamente más baja en el caso de la elite social y en la ciudadanía, ambas con un 5,1. No se observan diferencias importantes entre grupos sociodemográficos en la población.

GRÁFICO 5.13

¿Hasta qué punto es su deber respetar las decisiones que toman las autoridades políticas, aunque no esté de acuerdo con ellas? Escala 1-7 (media)

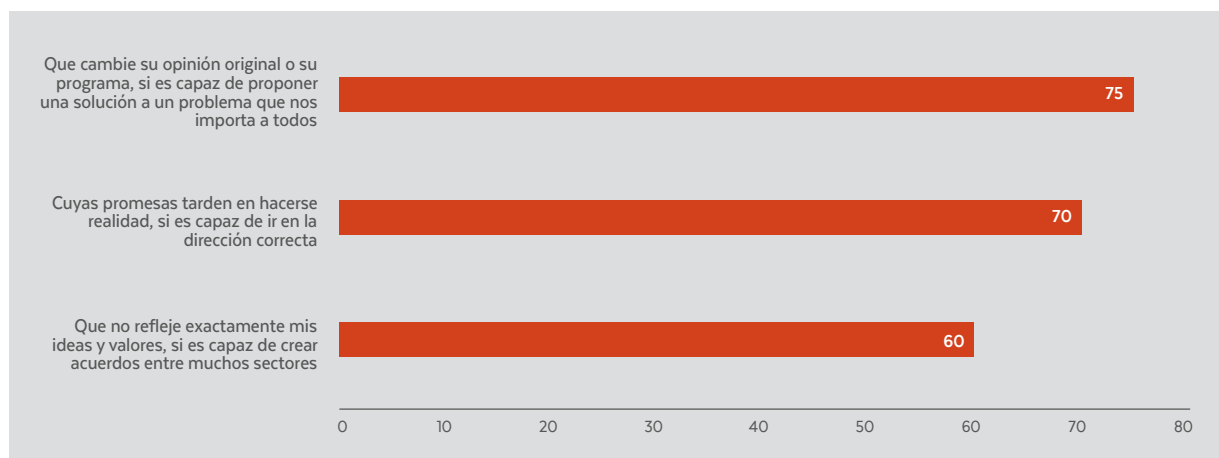


Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

La ciudadanía también manifiesta una voluntad de asumir otros costos asociados a la representación (Gráfico 5.14). El 75% está dispuesto a apoyar a un liderazgo que cambie su opinión original o 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 5.14**¿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.

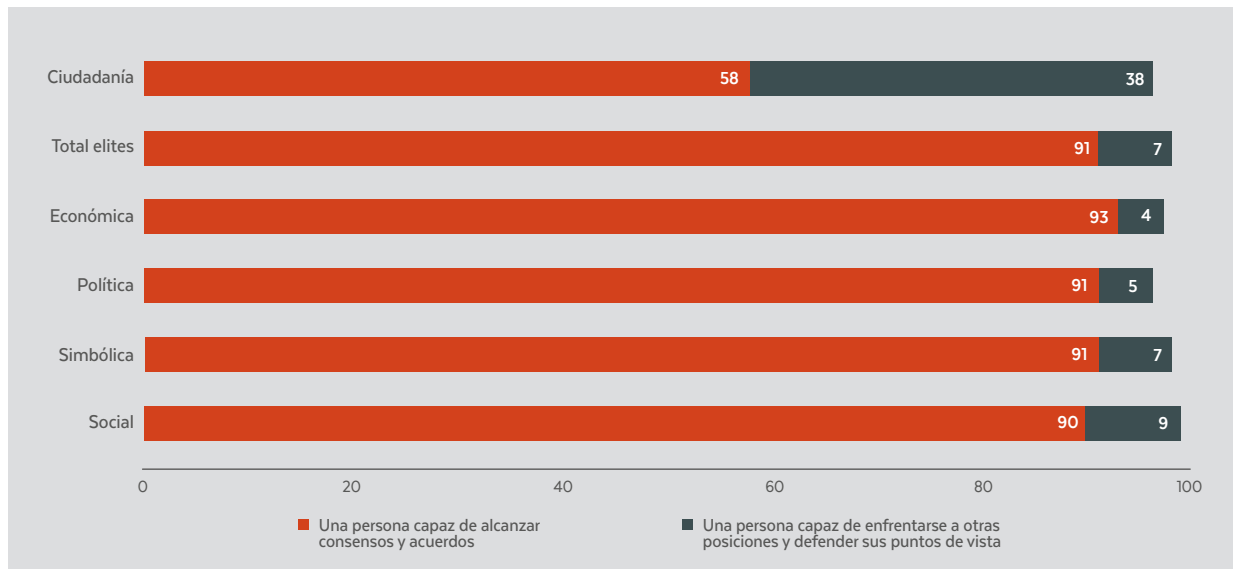
Además, los datos de la EDH 2023 sugieren que la ciudadanía se inclina por liderazgos que promuevan la participación y utilicen mecanismos democráticos, aun cuando ello implique que las soluciones tarden. El 73% de las personas encuestadas señala estar de acuerdo con que, al tomar una decisión, un liderazgo les consulte a todas las personas afectadas, aunque la decisión se tome de manera más lenta. Sin embargo, el 34% declara estar de acuerdo con que se imponga la autoridad sin considerar la opinión de la ciudadanía para tomar una decisión más rápida, lo que no es una cifra menor. Además, un 46% de la población está de acuerdo con que un liderazgo no se apegue tanto a la ley para que se tome una decisión más rápida. Esta preferencia es más prevalente entre personas de 55 a 64 años (54%), de nivel socioeconómico bajo (51%) y entre quienes se identifican políticamente con la derecha (53%). En tal sentido, si bien las personas se inclinan mayormente a que las soluciones tarden si eso conlleva tomar decisiones democráticamente, existen grupos de la población dispuestos a obviar los canales democráticos, lo que representa un riesgo para la conducción social de los cambios en el marco de los mecanismos democráticos existentes.

En cuanto a las formas de ejercer el poder, una amplia mayoría de las elites tiende a preferir un liderazgo capaz de alcanzar consensos y acuerdos (91%) por sobre la capacidad de enfrentarse a otras posiciones y defender sus puntos de vista (7%). La ciudadanía se muestra algo más dividida, ya que solo el 58% opina lo mismo (Gráfico 5.15). Esta preferencia parece ser contingente. La Encuesta CEP 2023 de junio-julio mostró que el 59% de las personas prefiere un liderazgo político que privilegie los acuerdos, aunque tenga que ceder en sus posiciones. Sin embargo, según la misma encuesta, en diciembre de 2019, y tras el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, esa preferencia alcanzó un 78%.

Por otro lado, en la ciudadanía convive el deseo de liderazgos que sean capaces de resolver los problemas del presente (34%) con la demanda por liderazgos capaces de proyectar el país hacia el futuro (27%). Ambas características de un buen liderazgo tienen una importancia prácticamente equivalente para la ciudadanía (Tabla 5.9). En la EDH 2023 se suma el anhelo por liderazgos que se caractericen más por su experiencia en terreno (72%) que por sus conocimientos técnicos. Esta preferencia es mayor aun entre las personas de nivel socioeconómico bajo (80%).

GRÁFICO 5.15

Un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

TABLA 5.9

¿Chile requiere de un líder que se destaque más bien por...? (%)

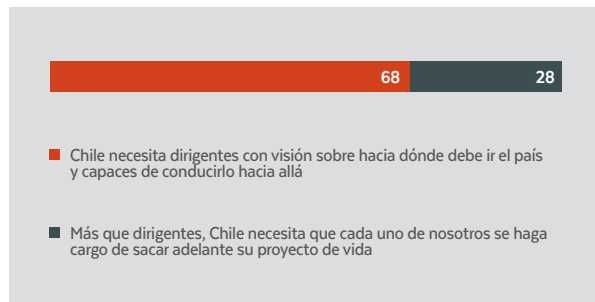
Su capacidad para resolver problemas	34
Su capacidad para proyectar el país hacia el futuro	27
Su cercanía con la gente	13
Su capacidad para reconciliar el país	13
Su capacidad para imponer autoridad	6
Sus valores	5

Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

GRÁFICO 5.16

¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2023.

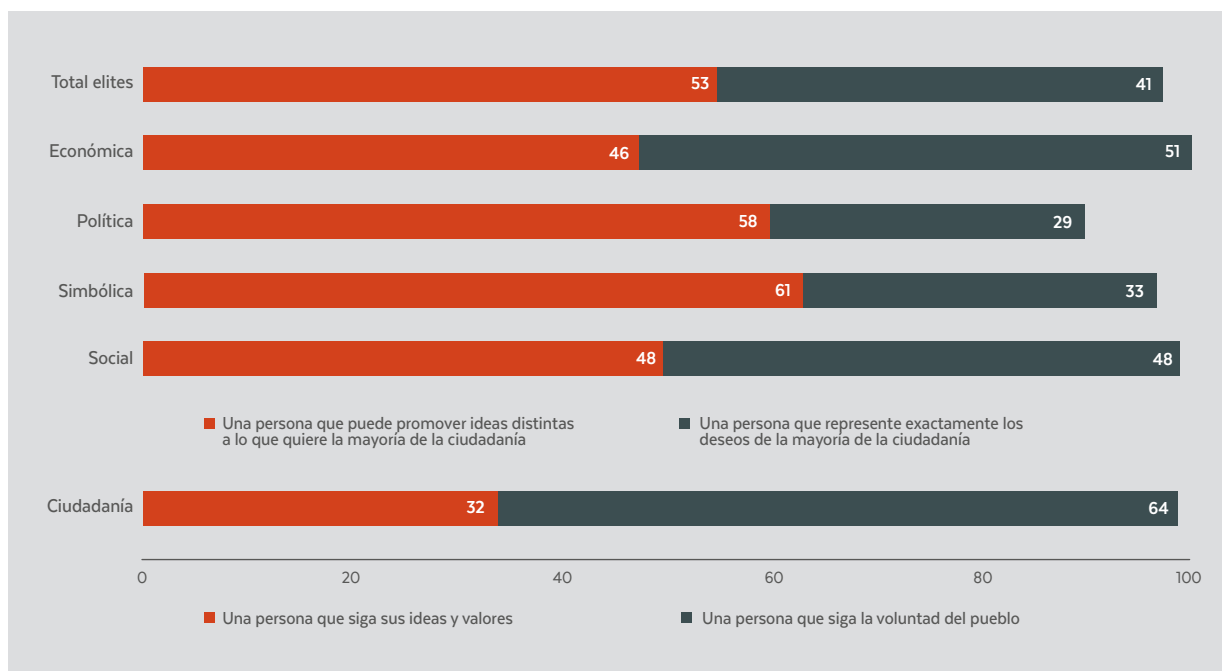
La preferencia de la ciudadanía por líderes que proyecten el país hacia el futuro es favorable para la conducción social de los cambios, que requiere liderazgos con una mirada de largo plazo y objetivos de futuro compartidos. Al respecto, la mayoría de las personas, según los resultados de la EDH 2023, señala que Chile necesita liderazgos con una visión de hacia dónde debe ir el país y que sean capaces de conducirlo hacia allá (68%), más que un país donde cada persona se haga cargo de su propio proyecto de vida (28%). Este resultado cobra relevancia también porque contrasta de manera importante con el individualismo que atribuyen las elites a la ciudadanía. De acuerdo con el Gráfico 5.16, la ciudadanía declara lo contrario.

Por último, coexisten entre las elites y la ciudadanía formas distintas de interpretar lo que implica la representación. Como se observa en el Gráfico 5.17, las elites en general prefieren un liderazgo que pueda promover ideas distintas de lo que quiere la mayoría

de la ciudadanía (53%) por sobre uno que represente exactamente los deseos de esta (41%). Dicha inclinación es especialmente marcada en la elite política, donde solo el 29% declara preferir un liderazgo que represente exactamente los deseos de la mayoría, lo que puede interpretarse como una subvaloración de las opiniones ciudadanas, o un rechazo a los liderazgos populistas. Si bien no es la misma pregunta, la ciudadanía en cambio prefiere liderazgos que sigan la voluntad del pueblo (64%) y no tanto que sigan sus ideas y valores (32%). Esta preferencia asciende a un 72% entre las personas de nivel socioeconómico bajo y entre quienes se identifican con la izquierda.

La preferencia de las elites respecto de las formas de representación la han constatado antes los Informes sobre Desarrollo Humano (IDH) de Chile. El IDH 2004 mostró que en aquella época la elite chilena tenía una imagen de la ciudadanía asociada a la incapacidad y la minoría de edad, por lo que debía ser dirigida, incluso de forma autoritaria. El IDH 2015 mostró que la elite mantenía en parte esa posición: el 71% de las elites estaba de acuerdo o muy de acuerdo con que son los liderazgos políticos quienes deben guiar al pueblo antes que seguirlo, mientras que solo el 23% indicaba estar de acuerdo o muy de acuerdo con que las decisiones más importantes deberían ser tomadas por el pueblo y no por los políticos. Por el contrario, el 78% de la ciudadanía consideraba que los políticos en el Congreso deben seguir la voluntad del pueblo. Los datos sugieren que ha disminuido entre las elites la preferencia por liderazgos que promuevan ideas diferentes de las de las mayorías. En cambio, la preferencia en la ciudadanía por formas de representación que sigan la voluntad del pueblo se mantiene alta en 2023, sobre el 60%.

GRÁFICO 5.17
Un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

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

CAPÍTULO 5.3

Los movimientos sociales en los procesos de conducción social

Los movimientos sociales son actores cruciales en los procesos de conducción social de los cambios. En las sociedades modernas desempeñan varias funciones. Buscan representar las demandas de la ciudadanía y canalizar el descontento a través de distintos repertorios de acción colectiva (Jiménez, 2007; Touraine, 2006). Intentan intermediar entre las experiencias de los diferentes grupos sociales, el sistema político y el debate público, y construir subjetividades políticas. Y son parte de la agencia colectiva de las sociedades. En ese sentido, tienen una relación ineludible con los cambios sociales.

Este capítulo tiene tres objetivos. El primero es describir el rol de los movimientos sociales como agentes para la conducción de los cambios sociales, y mostrar un breve panorama de cómo han participado de estos procesos en la historia reciente del país. El segundo es ilustrar con un estudio de caso las estrategias que despliegan los movimientos sociales para ser parte de los procesos de conducción social de los cambios. Por último, describir el impacto en las capacidades de conducción social de los cambios de algunas de las lógicas desplegadas por estos actores cuando se vinculan con la institucionalidad política.

¿Por qué estudiar los movimientos sociales?

Los movimientos sociales han sido definidos de diversas maneras, pero existe relativo consenso en que consisten en grupos organizados en torno a objetivos compartidos, que se constituyen en oposición a uno o varios antagonistas, y que desarrollan acciones no convencionales y variables en el tiempo (PNUD, 2015b). Una definición consistente con lo anterior es la de Tarrow (1989), que los define como secuencias de acción colectiva contenciosa que se apoyan en redes sociales y en marcos de acción colectiva resonantes, y que adquieren la capacidad para desafiar de manera sostenida a oponentes poderosos. Además, los movi-

mientos sociales pueden tener distintos objetivos y alcances respecto de la conducción de los cambios: pueden plantear “la conservación de un tipo de sociedad o bien la transformación de la sociedad en su conjunto, o de un ámbito dentro de ella” (Garretón, 2014: 214).

Los movimientos sociales se distinguen de otras formas de acción política y colectiva. Se diferencian por ejemplo de los partidos políticos, pues estos últimos constituyen organizaciones con vocación de poder y participan de procesos electorales. Y se distinguen

también de formas de acción colectiva espontáneas como la protesta y la revuelta social. La acción colectiva de los movimientos sociales tiene un tipo de densidad organizacional y una duración en el tiempo que no están necesariamente presentes en los actos de protesta. En este sentido son un tipo de acción colectiva, pero no la única (Garretón, 2014).

Más allá de estas diferencias, las fronteras entre un movimiento social, un partido y una protesta no son inmutables. Una protesta espontánea puede ser el inicio de un movimiento si motiva el desarrollo organizacional y marcos de acción colectiva que permitan sostener las demandas que originaron la protesta (PNUD, 2015b). Asimismo, un movimiento social puede institucionalizarse y ocupar espacios de poder político. Ejemplo de ello es el ingreso de exdirigentes estudiantiles a la Cámara de Diputados en 2014 y la emergencia de los partidos políticos que dieron origen a una nueva coalición de izquierda en 2017, el Frente Amplio (que en 2024 se ha constituido como un partido único). Con posterioridad al estallido social de 2019, la institucionalización del movimiento estudiantil ha tenido como momento cúlmine la elección de Gabriel Boric, uno de sus principales dirigentes en el pasado reciente, como Presidente de Chile en 2021. Además, durante su gobierno se han incorporado diversos dirigentes de movimientos sociales a instituciones del Estado.

El proceso de institucionalización de los movimientos sociales suele tener efectos ambivalentes. Por un lado, puede incrementar la incidencia de demandas sociales emergentes sobre las decisiones del sistema político, y con ello, actualizar y dinamizar los procesos de conducción social de los cambios, además de contribuir a la creación de liderazgos. Pero, por otro, conlleva riesgos como la creación de grupos de interés de tipo corporativo que pueden distanciarse de las experiencias de segmentos importantes de la ciudadanía (Garretón, 2021). Eso sucedió, en parte, con la incorporación al Congreso y al Gobierno de actores de los movimientos sociales durante el período de transición a la democracia en Chile. Más recientemente, la Convención Constituyente de 2021-2022 fue un espacio donde convergieron actores políticos y dirigentes de movimientos sociales con el fin de participar de la conducción del cambio constitucional. Fue una importante oportunidad para que los movimientos sociales contribuyeran a los procesos de conducción social desde la política formal. No obstante, algunas de las lógicas desplegadas por estos actores generaron un distanciamiento de la ciudadanía, la que percibió que sus representantes se asimilaron a los partidos políticos y reprodujeron los privilegios y prácticas propias de estos actores (Rozas-Burgueño, 2024). Este fue uno de los motivos que llevó al rechazo de la propuesta de constitución plebiscitada en 2022 (ver un análisis más detallado en el capítulo 6.2).

Breve panorama de los movimientos sociales en Chile

Los movimientos sociales en Chile no siempre han tenido la misma presencia en los procesos de conducción social. La década de 1980 se caracterizó por la cohesión entre partidos políticos y movimientos sociales en torno al eje autoritarismo-democracia, lo que se tradujo en una serie de protestas en contra de

la dictadura militar de Augusto Pinochet (Bargsted y Somma, 2015). Cooperando con los partidos políticos, esa vinculación permitió a los movimientos sociales contribuir a los procesos de conducción social que lograron poner fin a la dictadura. Sin embargo, tras el retorno a la democracia se fue profundizando

una ruptura de la relación entre política y sociedad (Garretón, 2016), mientras progresivamente los movimientos sociales se desarticulaban y perdían su capacidad para incidir en los procesos de conducción.

El *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2004* captó este escenario de desmovilización. En ese entonces planteó que la sociedad civil no disponía de “las capacidades de acción ni influencia suficientes para ser considerada como un contrapeso eficaz del poder” (PNUD, 2004: 240). Se sugería que la acción colectiva no era una capacidad disponible para toda la sociedad, lo que representaba un problema para alcanzar el desarrollo, y que para lograr este objetivo, se requerían “sujetos sociales activos, constructores de su propio desarrollo” (219). Las explicaciones para estas débiles capacidades de acción colectiva en la sociedad chilena fueron muy diversas e incluyeron los efectos nocivos de la atomización generada por la sociedad de mercado (Lechner, 1994; Somma y Medel, 2017), la desarticulación de los actores sociales en dictadura y la desmovilización hacia abajo promovida por la Concertación de Partidos por la Democracia, ante el peligro que percibía en la acción colectiva para la fragilidad de la democracia (Bargsted y Somma, 2015; Luna, 2016; Somma y Medel, 2017).

Esta tendencia a la desmovilización se quiebra con las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011, que marcaron un nuevo auge de los movimientos sociales en los procesos de conducción de los cambios, que en parte se expresó en una proliferación de demandas: ambientales, regionalistas o de carácter feminista, entre otras (Medel y Somma, 2016; Sandoval, 2020). Este proceso de repolitización de la sociedad chilena (PNUD, 2015b) se tradujo en una ampliación de las demandas sociales expresadas en el debate y el espacio público, y en el progresivo aumento de la cantidad de acciones de protesta. También creció la valoración positiva de la ciudadanía, que comienza a reconocer el rol de los movimientos sociales “en hacer escuchar su disconformidad e introducir en la agenda

pública temas y necesidades que antes no suscitaban atención” (180).

Este escenario de auge de los movimientos sociales surge en paralelo al debilitamiento de los canales institucionales de representación política, y a las dificultades de los liderazgos políticos para procesar el malestar social en una serie de ámbitos (Bargsted y Somma, 2015; Garretón, 2016; Luna, 2016). Frente a ello, los movimientos sociales retomaron su participación en los procesos de conducción social, y buscaron representar las demandas de la ciudadanía principalmente a través de la intensificación de la protesta, que desde la década del 2000 se convierte en la principal estrategia para que las demandas ciudadanas fueran escuchadas (Somma y Medel, 2017). Así, se comienza a rearticular la presión de los movimientos sociales sobre el sistema político, al que desafían e impugnan, pero por lo general al margen de la institucionalidad política (Bargsted y Somma, 2015; Donoso y von Bülow, 2017).

Una muestra de la mayor presencia de los movimientos sociales en los procesos de conducción es la evolución, entre 2008 y 2021, de uno de los principales repertorios de acción colectiva empleados por estos actores sociales frente a sistemas políticos relativamente clausurados y con baja capacidad de interlocución con la sociedad: los eventos de protesta. Al agregar por los principales tipos de demandas (Gráfico 5.18) es posible apreciar que las protestas han tenido un carácter cíclico y, como plantean Meyer y Tarrow (1998), ese fenómeno es parte de la normalización de la protesta en los sistemas democráticos, tal como ocurre en otras partes del mundo. En relación con las demandas del movimiento estudiantil, se aprecian *peaks* evidentes, principalmente con la gran cantidad de eventos de protesta durante el año 2011. En el caso de las demandas laborales, se mantienen constantes en el período, con sus respectivos ciclos, lo que da cuenta de asuntos no resueltos en este aspecto de política pública. Para el estallido social de 2019 es posible identificar un alza muy importante en los eventos de protesta, en los que en general no fue

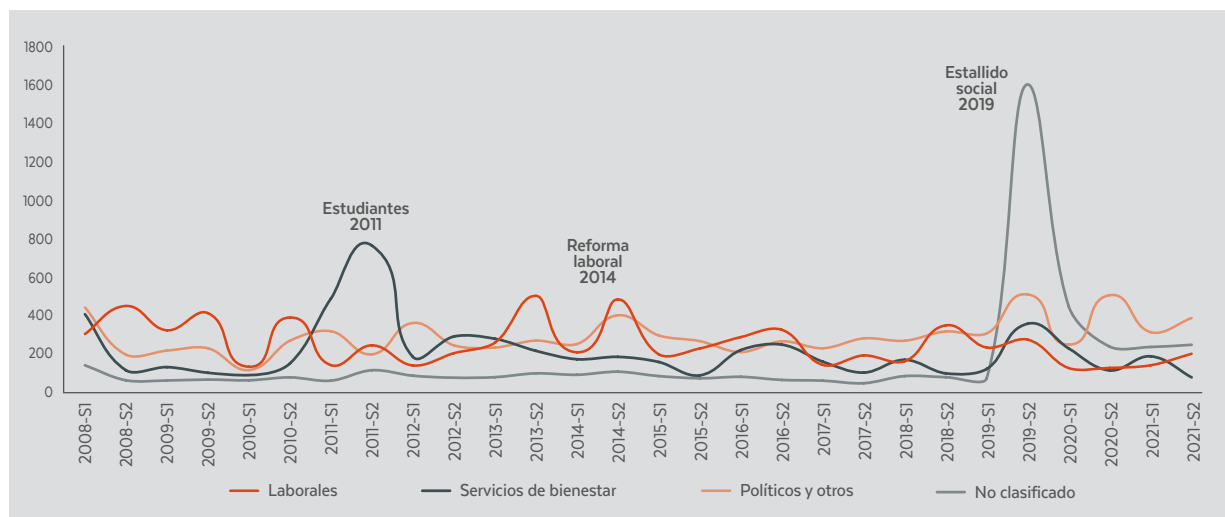
posible identificar demandas específicas asociadas. Por último, se observa que las demandas políticas tienen una importante presencia a lo largo del tiempo, lo que se ve intensificado en los últimos años por el proceso para elaborar una nueva constitución.

Durante este mismo período (2008-2021) también es posible apreciar otro tipo de demandas, aunque menos frecuentes (Joignant et al., 2020). En 2012 hubo un auge de protestas vinculadas a determinados territorios y relacionadas con la oposición a proyectos energéticos, de desarrollo local, contaminación, cambios de plan regulador y grandes proyectos comerciales, entre otros. También las demandas ecologistas y regionalistas tienen un auge entre 2011 y 2012, y nuevamente toman fuerza durante el estallido social. Se constata además un *peak* de protestas políticas en el año 2015, relacionado con el hastío de la ciudadanía con los casos de corrupción que se conocieron en ese período. Asimismo, se refuerzan las demandas feministas, especialmente después del año 2018 y marcadamente durante y después del estallido social. Sucede lo

mismo con las demandas de pueblos indígenas, con un incremento y auge durante el estallido, así como durante el proceso de la Convención Constituyente.

Como se infiere de los datos, la presencia de los movimientos sociales en los procesos de conducción social de los cambios tuvo su auge desde las movilizaciones estudiantiles de los años dos mil hasta el estallido social de 2019, que representa un punto de inflexión y clímax del ciclo de protestas de las últimas décadas. En esa ocasión hubo un gran número de eventos de protesta, con un aumento significativo de tácticas violentas y demandas no clasificables (Joignant et al., 2020). Los eventos de protesta comienzan a disminuir después del Acuerdo por la Paz y una Nueva Constitución del 15 de noviembre de 2019, y luego por la pandemia de Covid-19 y las medidas de seguridad sanitaria concomitantes. Los eventos de protesta tuvieron una nueva alza en el marco de la Convención Constituyente de 2021-2022, pero desde entonces el panorama de los movimientos sociales se caracteriza por una menor presencia en las calles y menor incidencia en el debate público.

GRÁFICO 5.18
Principales tipos de demandas, 2008-2021



Nota: No se incluyeron las respuestas NS-NR.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Conflictos del COES, años 2008-2021.

Estrategias de incidencia del movimiento feminista

Los movimientos sociales pueden incidir de diferentes maneras en los procesos de conducción social de los cambios. La literatura distingue tres principales (Giugni y Bosi, 2012). La primera consiste en cambios en las biografías y subjetividades de la población general. Por lo general este tipo de cambios se expresa en transformaciones de los cursos de vida. La segunda corresponde a cambios culturales que se reflejan en transformaciones de los valores, creencias, normas sociales y actitudes de la opinión pública. Y la tercera consiste en cambios políticos, y alude a transformaciones de las instituciones, como los partidos políticos, o modificaciones sustantivas de las políticas públicas o los procedimientos.

Para incidir en los procesos de conducción social de los cambios estos actores suelen desplegar diversas estrategias. Estas difieren a lo largo del tiempo y logran resultados también disímiles. Aunque no pueden extenderse al resto de los movimientos sociales, los éxitos y aprendizajes del movimiento feminista en Chile permite ejemplificar varias de esas estrategias.

Creación de organizaciones. En la búsqueda de espacios organizacionales desde donde impulsar su agenda y ser parte de los procesos de conducción social, el movimiento feminista en Chile ha creado organizaciones como la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, la Coordinadora Feminista 8M (CF8M) y la Coordinación Universitaria Feminista, entre muchas otras.

Esta estrategia en general surge como respuesta a la ausencia de espacios y plataformas desde las cuales articular demandas feministas entre quienes comparten visiones e identidades. Pero en ocasiones constituye también una respuesta de rechazo a la institucionalidad política vigente. La primera de las siguientes citas muestra cómo el deseo de contar con espacios propios

fue clave en la creación de la Asociación de Abogadas Feministas (ABOFEM), mientras en la segunda una entrevistada justifica la creación de organizaciones por la intención de no vincularse con el sistema político y enfocarse exclusivamente en el trabajo con y para las mujeres.

El año 2018 estamos en pleno movimiento feminista (...) se viene como todo el movimiento universitario por el acoso de los espacios universitarios, teníamos todo lo del Me too (...). Con unas compañeras empezamos a conversar de que las universitarias estaban muy organizadas y estaban levantándose como para poder exigir (...) y nosotras desde el mundo del derecho no teníamos nada. (...) Entonces fue la idea de deberíamos formar algo y se empezó a expandir en el sentido de que, bueno, yo conozco a alguien que cacha de esto, yo conozco a alguien que estudió algo de esto, invitémosla y hagamos una reunión en la casa de una amiga, y juntemonos a ver qué se arma de esta cuestión. Y así fue como se forma ABOFEM (...). Parte con un grupo de WhatsApp y de pronto empezó a suscitar interés y mucho interés y en dos meses teníamos doscientas personas. Fue increíble, porque no pensamos que fuese a prender tan rápido y ahí sentimos que había, bueno, dos cosas. La necesidad de encontrar un espacio que fuera amable, abierto y que trajera como a las personas que trabajaban en el mundo del derecho que tuvieran interés en feminismo y otras cosas (Entrevistada, 2023).

Nosotras ni siquiera utilizamos el concepto incidencia porque no nos relacionamos con la institucionalidad. Nuestro eje principal es la

afirmación de las mujeres. Nosotras ni siquiera utilizamos el concepto de empoderamiento (...) este ha ido atendiendo mucho más hacia el poder político (...) entonces nuestros ejes son la afirmación de las mujeres y promover mucho la organización, la organización para la reflexión y acción de las mujeres (Entrevistada, 2023).

Intensificación de la movilización social. Muchos de los avances legislativos han estado acompañados de una intensificación de las movilizaciones feministas. Como lo muestran Reyes-Housholder y Paredes (2020), a partir del año 2009 tendieron a aumentar las protestas –aunque con fluctuaciones– por cuatro tipos de demandas: contra la violencia hacia las mujeres, por los derechos de la comunidad LGTBIQ+, por los derechos reproductivos y por la igualdad económica y política entre hombres y mujeres. Este aumento fue gradual y se volvió más intenso a partir de 2018. Además, las protestas relacionadas con el género no solo aumentaron en términos absolutos sino también en relación con el número total de protestas en Chile, haciéndose más masivas con el tiempo.

Según las entrevistadas, con estos procesos de movilización muchas veces se logró una mayor cooperación y alianzas con otras organizaciones sociales, lo que generó procesos de movilización conjunta. Un hito importante al respecto fue la “Marcha de todas las marchas” del año 2014, en la cual ambientalistas, comunidades indígenas, feministas y disidencias sexuales se unieron en una marcha conjunta para demandar, entre otras cosas, una asamblea constituyente. En palabras de una de las entrevistadas: “Lo único que nos unificaba era el abuso de poder y por lo tanto la discriminación”.

Alianzas con organizaciones de la sociedad civil y actores políticos, sociales e internacionales. Las alianzas estratégicas desempeñan un papel crucial en el avance y la efectividad de las agendas feministas.

La materialización de estas coaliciones ocurre, por ejemplo, mediante la socialización de información, la colaboración en campañas conjuntas, y la influencia en la formulación de proyectos de ley y políticas públicas. En el caso de las alianzas con actores políticos, algunas de las entrevistadas señalaron que había sido clave estrechar vínculos con las feministas que funcionan al interior de la institucionalidad política, y que buscaron incluso vincularse con figuras distantes en el espectro político. Y respecto de las alianzas con actores internacionales, algunas entrevistadas describieron experiencias de incidencia conjunta con organizaciones feministas de América Latina y otras regiones.

Incidencia en el Congreso e instituciones del Estado. La ley de aborto en tres causales, la ley Zamudio, la ley de identidad de género y recientemente el proyecto de ley de educación sexual integral dan cuenta de que muchos de los éxitos del movimiento feminista son el resultado de mecanismos efectivos de incidencia en el Congreso y en otras instituciones del Estado. Para desarrollar esta estrategia las entrevistadas identificaron dos acciones clave: la producción de información y conocimiento para sensibilizar y aportar evidencia científica a la toma de decisiones políticas, y luego, una vez lograda su aprobación, el apoyo a la puesta en marcha de las políticas promovidas. Ejemplo de ello es la ley de aborto en tres causales.

Durante las décadas de 1990 y 2000, diversas instituciones, con mayor o menor autonomía de los partidos políticos, fueron muy activas en la producción de conocimiento para alimentar un debate informado. Un estudio que marcó ese debate fue la encuesta de opinión pública sobre aborto elaborado por FLACSO (Dides et al., 2011). Parte de los hallazgos de la investigación fue que una proporción importante de la población chilena estaba a favor de la legalización del aborto bajo ciertas circunstancias traumáticas, tales como el embarazo producto de una violación y el riesgo de la salud. En palabras de la investigadora

a cargo del estudio, este “permitió llegar a esta idea de las tres causales (...) que eran por los motivos por los cuales las mujeres están dispuestas, mujeres y hombres...” (Entrevistada, 2023).

Este documento alimentó parte del debate parlamentario sobre el aborto que se inició en 2011. Ese año se aprobó en la Comisión de Salud del Senado la idea de legislar sobre el aborto terapéutico, derogado en 1989. Tras una votación el siguiente año en la que solo faltaron tres votos para restablecerlo, en 2013 se presentó el primer proyecto de ley de interrupción legal del embarazo por tres causales (Dides et al., 2018). Ese mismo año la campaña presidencial dio pie a discutir el tema. Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría, su coalición de gobierno, incluyeron en su programa de gobierno la “despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en casos de peligro de la vida de la madre, violación o inviabilidad del feto”, lo que después pasó a ser conocido como aborto en tres causales.

La organización Organizando Trans Diversidades llevó a cabo un proceso similar en su trabajo de incidencia por la ley de identidad de género. Un representante de esta organización relata:

Ahí estuvimos trabajando varios años por sacarla adelante. Algo clave que pasó, por ejemplo, hicimos una encuesta, hicimos la primera encuesta masiva con población trans en Chile (...) fue del año 2017, nunca antes habían encuestado a tanta gente trans. Tampoco fue tanto, fueron como 315 personas, pero no había ningún documento como cuantitativo que diera cuenta de la realidad de la población trans en Chile. Entonces fue como un hito importante, que ayudó también como a apuntalar el tema de la identidad de género. Sobre todo, por ejemplo, un dato que fue bien revelador de esa encuesta fue que la mayoría de personas trans había declarado, como más

de 50%, declarado ideas suicidas, y de ese 50% creo que el 80% había declarado como que la ideación suicida la tuvo cuando fue adolescente. Entonces eso sirvió bastante para decir que las personas adolescentes sí tenían que estar en la ley, porque las querían sacar, dejar afuera a toda la gente menor de dieciocho años, y a través de esa encuesta, por ejemplo, demostramos que era necesario, por lo menos las personas mayores de catorce tenían que estar en la ley. Y ahí se estuvo como muñequeando, peleando finalmente a la derecha. Igual logra sacar a menores de catorce, pero por lo menos quedan adolescentes. Fue un proceso de reuniones tanto con el gobierno como con parlamentarios. Menos mal igual tuvimos la ayuda de, o sea, en ese momento era el gobierno de Bachelet y Paula Narváez, que quedó finalmente a cargo como de la vocería del Gobierno, se compromete bastante con el tema, y después que se aprobó la ley de aborto la ley de identidades fue como la segunda prioridad y le pusieron como todo el *punch* para poder sacarla antes de que se acabara el Gobierno (Entrevistado, 2023).

Además de la producción de conocimiento para sensibilizar y aportar evidencia científica a la toma de decisiones, las organizaciones feministas han trabajado en la implementación de las políticas promovidas. Ejemplo de ello es la ley de aborto en tres causales:

Nosotras fuimos las primeras que hicimos las capacitaciones para que los médicos y médicas aprendieran hacer abortos con las nuevas tecnologías y no como lo hacían, con raspaje, que esa era otra cuestión que significaba obviamente que había un atraso, no solamente en términos de derecho, sino que un atraso en términos de las mallas curriculares... (Entrevistada, 2023).

Construcción de marcos de acción colectiva. Una de las estrategias clave desarrolladas por los movimientos sociales es la elaboración de marcos de acción colectiva que permitan dotar de sentido a las demandas del movimiento, conectar con otros movimientos sociales y actores, y lograr una resonancia en la opinión pública. En el caso del movimiento feminista esta elaboración es crucial, ya que su agenda toca elementos valóricos profundos. Las entrevistadas ofrecieron varios ejemplos, pero el caso más ilustrativo es la forma de plantear las demandas en torno al aborto. Una representante de la Asamblea Permanente por el Aborto, una organización de la sociedad civil, subraya:

Avanzamos [primero] en despenalizar socialmente, (...) en la medida que se despenaliza socialmente se va limitando la intención de criminalización de algunos sectores (Entrevistada, 2023).

Delinear marcos de acción colectiva efectivos implica articular la demanda con una narrativa que permita la mayor resonancia posible en la opinión pública. Por ejemplo, según comentó una de las entrevistadas respecto del proyecto de educación sexual integral, era mejor articular la demanda en términos de prevención de la violencia más que de protección:

Se me ocurrió que teníamos que empezar a hablar de eso, y para poder hablar sobre todo de prevención de violencia más que de protección, cómo alinearlos, llevarlos hacia esa línea (Entrevistada, 2023).

Otra estrategia discursiva es enmarcar el relato que atraviesa el marco de acción colectiva, para que resuene en las experiencias de las personas que el movimiento social busca representar. Con este propósito

se seleccionan palabras, conceptos y relatos capaces de promover en la opinión pública una identificación experiencial con las causas, gatillar emociones y lograr adhesión.

Cuando tú lo sientes, lo cierto es que se te paran los pelos, o te recorre aquí una corriente aquí, por la espalda, o te pasa algo en el estómago o no sé, algo, pero es cierto, cuando algo te toca una fibra íntima te pasa por el cuerpo, ahí una logra unir el relato con algo, [con] una fibra que una tenía (Entrevistada, 2023).

También contribuye la identificación de conceptos que permitan alinear experiencias de otros actores sociales y políticos, y de la ciudadanía. La noción de “precarización de la vida” fue un elemento que apuntaba a este objetivo.

Yo creo que en general, aunque se veía poco, siempre hubo un concepto de las marchas feministas, que tenía que ver con (...) la precarización de la vida, que era el concepto como bien abstracto para querer hacer el punto (...). Desde el 2017, primero con mucha fuerza, donde empezamos a hablar del trabajo doméstico y de cuidados (...), que fue uno de los temas con los que se nos ha hecho más fácil llegar también, (...) era de los temas donde las mujeres paraban y te decían sí, yo tengo mi papá, mi suegro, mi hija, mi nieta, mi sobrina, la hija de la vecina; entonces también irte, ir expresando y poniéndole nombre hacia afuera, yo creo que es algo que fue contribuyendo también a ir instalando ese discurso cada vez más públicamente... (Entrevistada, 2023).

RECUADRO 5.3

Panorama histórico del movimiento feminista en Chile

Tras el golpe de Estado de 1973 y hasta 1989, la participación social y política en Chile estuvo severamente limitada. Se disolvieron organizaciones tradicionales como sindicatos y partidos políticos, dejando un vacío que las mujeres empezaron a llenar a través de sus organizaciones. Formaron grupos en torno a necesidades económicas y también se agruparon como familiares de víctimas de la represión estatal. La disidencia a la dictadura militar unificó a los actores sociales y políticos en su lucha por restaurar la democracia, y en ese movimiento las agrupaciones feministas tuvieron un rol importante (Ríos et al., 2003).

Los partidos políticos democráticos necesitaban el respaldo de las mujeres, como activistas tanto como votantes, y así ese período histórico se caracterizó por una “militancia doble” que dio resultados tanto en presionar por la democracia como en avanzar en algunas demandas feministas una vez instalado el primer gobierno democrático (Franceschet, 2004).

Uno de los lemas centrales del movimiento feminista en la movilización en contra de la dictadura militar, “democracia en el país y en la casa”, unió a mujeres de todo el espectro político de centroizquierda. Este momento de la historia chilena refleja una tendencia similar al panorama político actual, con la agenda feminista volviéndose cada vez más transversal. La alineación de las demandas feministas con la lucha por restablecer la democracia resultó ser una herramienta poderosa para involucrar a las mujeres en el movimiento. Los temas clave durante este período incluyeron denunciar la división sexual del trabajo, abogar por la igualdad, trabajar por fortalecer el poder de las mujeres en el ámbito público y privado y exigir autonomía sexual. Este período también marcó un momento crucial en el desarrollo del movimiento feminista en Chile, cuando surgió una disputa entre feministas institucionales —que buscaban trabajar con partidos políticos y luego en instituciones estatales— y autónomas, que abogaban por la independencia de cualquier afiliación política. Esta división tendió a profundizarse tras el retorno a la democracia (de Fina, 2022; Kirkwood, 1982; Ríos et al., 2003).

Post-transición: las institucionales y las autónomas

Con la vuelta a la democracia y la llegada de la Concertación al poder se hizo imperioso contar con cuadros políticos para llenar cargos clave en el aparato estatal. Esto significó una tensión importante dentro del movimiento feminista. Las feministas institucionales a menudo apoyaron y fueron miembros de los partidos políticos de la coalición política de centroizquierda que gobernó entre 1990 a 2010. Mientras tanto, las feministas autónomas adoptaron una postura más crítica con el lento progreso de la agenda feminista durante este período. A pesar de esta tensión, un logro significativo durante este tiempo fue la institucionalización de una demanda de larga data: la creación del Servicio Nacional de la Mujer.

Este período también vio la creciente academización del movimiento feminista, a medida que surgió una tecnocracia en materia de género, varias ONG y grupos de investigadoras e investigadores comenzaron a trabajar en cuestiones de género. Sin embargo, las feministas autónomas a menudo criticaron el movimiento por estar demasiado alineado con la agenda política de la Concertación, que tendía a priorizar demandas moderadas sobre otras más contenciosas como el aborto o el divorcio. Si bien las demandas relacionadas con la representación de las mujeres en la vida pública y los derechos sexuales y reproductivos siguieron siendo importantes, las demandas de identidad se volvieron cada vez más prominentes durante este período, marcado por la interseccionalidad con demandas de la disidencia sexual, preocupación por el medioambiente y derechos indígenas, entre otros. Este movimiento feminista entrelazado con otros movimientos sociales es lo que de Fina (2022) denomina “feminismos con apellido”.

Desde la década de 1990 hasta principios de la década de 2000, el movimiento feminista experimentó una fase de relativo silencio y fragmentación, con disminución de la capacidad de movilización. Esto se debió, en parte, a la tensión actual entre feministas institucionales y autónomas (Ríos et al., 2003). Sin embargo, el movimiento feminista

se mantuvo activo y siguió desempeñando un papel significativo en la configuración de una agenda pública en materia de género.

El mayo feminista de 2018

A partir de la década de 2010, los movimientos sociales en Chile experimentaron un resurgimiento, primero con el movimiento estudiantil y luego con otros movimientos sociales. A partir del año 2018 y el llamado “mayo feminista”, el movimiento empieza a cobrar incluso un mayor protagonismo. Las estudiantes feministas movilizaron principalmente a estudiantes de universidades, pero también a estudiantes de secundaria, y llevaron la cuestión de la violencia de género y la discriminación dentro del sistema educativo al primer plano de las discusiones políticas. El movimiento organizó marchas masivas, huelgas y tomas de poder, lo que resultó en la introducción de protocolos e instituciones especializadas centradas en el género y la diversidad dentro de las universidades.

Las protestas feministas en Chile también atrajeron la atención internacional y fortalecieron la coordinación con otros movimientos, como Ni Una Menos en Argentina, las protestas por el caso La Manada en España y el movimiento #MeToo en Estados Unidos. Esta solidaridad transfronteriza

demonstró el alcance y la influencia global del movimiento feminista, así como la interconexión de las luchas feministas en todo el mundo. Un ejemplo emblemático de lo anterior fue la performance del colectivo Las Tesis, la cual fue replicada en numerosos países. Sin lugar a dudas, el mayo feminista de 2018 marcó un punto de inflexión para el movimiento en Chile y sentó las bases para nuevas movilizaciones y avances hacia la igualdad de género en el país (Miranda y Roque, 2021). Desde esa fecha hasta la pandemia, el hito anual del movimiento, el 8 de marzo, día internacional de la mujer, congregó a cientos de miles de mujeres a las calles. Así, como plantean varias autoras, esta etapa marca el fin del “silencio feminista” en Chile (Reyes-Housholder y Roque, 2019; Santos et al. 2019).

El gobierno de Gabriel Boric ha puesto énfasis en las demandas del movimiento feminista, ha buscado empoderar a la ministra de la Mujer y la Equidad de Género al integrarla al comité político del gabinete, y ha impulsado una política de transversalización de una perspectiva de género y una política exterior feminista. En cuanto a avances en materia legislativa, la promulgación de la ley de responsabilidad parental y el pago efectivo de la manutención de los hijos e hijas el año 2023 fue un paso significativo en el empoderamiento económico de las mujeres.

Factores y lógicas que inhiben la conducción de los cambios

A pesar del papel clave que desempeñan los movimientos sociales en la conducción de los cambios, estos actores pueden experimentar dificultades al operar en espacios institucionalizados e inhibir las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Diversos factores inciden en este resultado. Algunos competen a la relación entre movimientos sociales y actores del sistema político, como la persistente desconfianza mutua (López Moreno, 2024). Otros son propios de las dinámicas que caracterizan al sistema político, como la inmediatez que suele regir las discusiones políticas (Luna, 2021a).

Hay también factores de naturaleza cultural, como el surgimiento de contramovimientos nacionales y transnacionales, que buscan mantener el statu quo o proponer políticas o normas culturales que van en la dirección opuesta de las demandas de los movimientos sociales. Una investigación reciente (Reyes-Housholder y Paredes, 2020) identificó un pequeño número de protestas encaminadas a mantener el statu quo en materia de género durante la última década. Algunas de ellas constituyeron una respuesta al proyecto de despenalización del aborto presentado por la Presidenta Michelle Bachelet en 2014, que finalmente fue aprobado en 2017. Así, por ejemplo, tras la presentación del proyecto durante la cuenta pública del 21 de mayo de 2014, la Fundación Chile Siempre convocó a una manifestación frente a La Moneda para demostrar su rechazo. En el debate legislativo de la ley de aborto en tres causales, organizaciones religiosas y no religiosas (como la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, la Comisión Nacional Evangélica por la Familia y por la Vida, Acción Familia, personas provenientes de la academia y abogados y abogadas constitucionalistas) hicieron presentaciones durante audiencias públicas.

Durante la Convención Constituyente de 2021-2023, los intentos por frenar la agenda pro derechos sexuales y reproductivos se reactivaron y congregaron al mismo tipo de organizaciones y personas reputadas como expertas. Estos actores participaron activamente en el debate constitucional, proporcionaron evidencia científica, publicaron material de apoyo de las ideas “pro vida”, organizaron manifestaciones fuera del edificio donde funcionó la Convención e incluso presentaron la “Iniciativa Popular de Norma Derecho a la Vida” para contrarrestar las propuestas de la agenda feminista en el proceso.

Además de lo anterior, los movimientos pueden desplegar lógicas que tienden a obstruir los mecanismos institucionales dispuestos para conducir los cambios sociales, y a debilitar la relación que establecen estos actores con el sistema político y con la ciudadanía, lo que afecta las capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios.

Una de estas estrategias es el maximalismo: operar bajo la idea del “todo o nada” en relación con agendas de reforma. Esta lógica puede provocar el rechazo de ciertos grupos de la población que, si bien comparten los principios subyacentes a las demandas planteadas, prefieren enfoques más graduales y moderados. Además, puede fracturar la base de apoyo del movimiento y reducir su capacidad para representar y movilizar a la sociedad en su conjunto. El maximalismo de ciertos movimientos sociales fue, en opinión de algunas entrevistadas, parte de las lógicas que explican el fracaso del primer proceso constituyente posterior al estallido social de 2019.

También el identitarismo es problemático cuando los movimientos sociales se vinculan con el sistema político. Esta lógica de generación de demandas

enfocadas en grupos particulares puede dificultar su resonancia con las preocupaciones prioritarias de las mayorías, obstruir la agregación de demandas y el logro de acuerdos y alianzas con otros actores sociales y políticos. Como consecuencia, puede conducir a una pérdida generalizada del apoyo de la ciudadanía a las demandas de los movimientos. Las siguientes citas muestran la asociación que establecen las entrevistadas entre el identitarismo y el fracaso del reciente proceso constituyente. Evidencian además el impacto que atribuyen a esta lógica en las dificultades para negociar y arribar a un texto integral.

Una constitución política no es una constitución de causas, y a lo que diste cabida con facilitar tanto la entrada de independientes fue dar mucho espacio a las causas, pero dar poco espacio a una visión de totalidad, y eso te das cuenta de que al final no; la discusión sobre el sistema político realmente se dio entre diez personas de la convención, ya, quince, el resto no tenía opinión (...). Yo diría que la lección para las otras compañeras fue esto, o sea, cuando uno va por todo se puede quedar sin nada (Entrevistada, 2023).

Evidentemente hubo mucho identitarismo. Cuando yo digo las causas me refiero a eso, o sea, yo no tengo una polera que dice “No socialismo”, no dice “Antineoliberal”, dice “Por el agua”. Y cuando de eso se trata tu causa principal, en una cuestión donde hay que negociar al menos cien artículos, y tú le pones todos los huevos de tu canasta a uno, entonces el costo para el resto que tiene que negociar las cien es alto, y por tanto tu capacidad de maniobra respecto a esa norma en

específico es súper baja (...) con el tema de la identidad creo que es muy complejo hacer política... (Entrevistada, 2023).

El antipartidismo, producto de la desconfianza de los movimientos hacia los partidos políticos, y el rechazo a la institucionalidad política que ha predominado en muchas de las organizaciones y representantes de los movimientos sociales, fue otra de las lógicas inhibitoras de la conducción social que, según las entrevistadas, se expresó en el proceso constituyente. Esto constituyó una barrera para que actores sociales y políticos se vincularan y concertaran esfuerzos para el éxito del proceso. Una destacada académica feminista sostiene que en la Convención Constituyente lo que falló fue la colaboración entre lo político y lo social:

Hubo un divorcio entre lo político y lo social que no está resuelto. Entonces no se resolvió en la segunda [proceso constituyente], que tenemos a lo político poniéndole la pata encima a lo social (...). Es interesante porque sin duda que hay un aprendizaje en cuanto a la pertinencia y la necesidad de los partidos políticos. Pero al mismo tiempo tenemos los partidos políticos que tenemos (Entrevistada, 2023).

Por último, la fragmentación a partir de la constante ruptura de coaliciones, como sucedió con la Lista del Pueblo durante el proceso de la Convención Constituyente, es otra de las lógicas inhibitoras identificadas para la conducción de los cambios. Entre otras cosas, la fragmentación reduce las capacidades para negociar de forma colectiva, limitando con ello las capacidades de representación y la sostenibilidad de las decisiones adoptadas.

Conclusiones

En esta Parte se analizó la forma en que las elites y los movimientos sociales inciden en las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. La evidencia empírica que proporciona muestra varios resultados relevantes.

Por una parte, las elites tienen una percepción especialmente crítica de los cambios recientes. La mayoría considera que en los últimos cinco años el país se ha deteriorado; especialmente la seguridad de los barrios, el funcionamiento de la política y, en tercer lugar, la convivencia con migrantes y el trato y respeto entre las personas. La totalidad de las elites quiere que las cosas cambien en el país, y una amplia mayoría respecto del presente tanto como del pasado. Solo una proporción muy minoritaria quiere volver atrás.

Este deseo de cambio constituye una condición mínima para fortalecer las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales, pero, como se planteó en la Parte II, no basta por sí solo. Se requieren también sinergias entre las distintas elites y entre ellas y la ciudadanía. Al respecto, el Informe muestra la acentuada diferencia entre la elite económica y el resto de las elites (social, política y simbólica). La primera es, según los resultados de la Encuesta de Elites 2023, sistemáticamente más crítica, pesimista, punitiva y menos inclusiva. 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 más conflictividad.

Los datos revelan además importantes diferencias en los cambios deseados y en los sueños para el país. Las elites económicas priorizan cambios en la seguridad en los barrios por sobre la desigualdad de ingresos. Y sus sueños son sobre un país con más crecimiento econó-

mico y mayor orden y seguridad. La elite económica es además la única que no incluye la protección del medioambiente en sus sueños para el país.

Las divergencias se observan también en las respuestas a problemas recurrentes de la vida social y en los costos que están dispuestas a pagar por los cambios que anhelan. Por ejemplo, mientras en el control de la delincuencia la mayoría de las elites privilegia la reinserción de las personas que han cometido delitos, la elite económica prefiere la aplicación de castigos severos. Lo mismo sucede en materia de desigualdad de ingresos: la mayoría de las elites se inclina por una distribución más equitativa para una sociedad más igualitaria, pero una proporción minoritaria de la elite económica manifiesta esta preferencia. Asimismo, la elite económica se manifiesta menos dispuesta a pagar más impuestos para reducir la desigualdad, a cotizar en un fondo común para mejorar las pensiones de vejez de las personas más vulnerables y a aceptar un período de incertidumbre para que las cosas cambien. Por el contrario, declara una mayor disposición a aceptar excesos policiales, con valores cercanos a lo declarado por la ciudadanía. Esta heterogeneidad al interior de las elites puede dificultar los acuerdos sobre objetivos de futuro, y por esa vía inhibir las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales.

Los datos revelan también importantes similitudes y diferencias entre las elites y la ciudadanía. Coinciden en la evaluación negativa de los cambios recientes, pero las elites consideran en mayor medida que en los últimos cinco años el país ha empeorado y desean más que las cosas cambien en Chile. Además, si bien tanto la ciudadanía como las elites perciben más conflictos en el país que antes, la primera se inclina por evitarlos, mientras las elites consideran que es mejor dejar que se manifiesten. En cuanto a los sueños para Chile,

ambos actores coinciden en más derechos sociales, más seguridad y orden, y mayor crecimiento. Pero en la ciudadanía el orden de las dos primeras está invertido: priorizan un país más seguro y ordenado, y en segundo lugar con más derechos sociales. Por último, las elites y la ciudadanía tienen expectativas diferentes sobre la representación. Las primeras en general prefieren liderazgos que promuevan ideas distintas de lo que quieren las mayorías, pero la ciudadanía privilegia liderazgos que sigan la voluntad del pueblo. Estos resultados instalan la pregunta por la capacidad de las elites actuales para reconocer y representar las experiencias, temores y anhelos de la ciudadanía.

En cuanto a los movimientos sociales, la Parte muestra que estos actores han tenido efectos ambiguos sobre las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Son capaces de desplegar estrategias que les permiten incidir en la opinión pública y pre-

sionar al sistema político para que incorpore nuevas demandas y otras que no han sido reconocidas. Sin ser extensivo al resto de los movimientos sociales, el estudio de caso del movimiento feminista en Chile 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 entre los actores sociales y políticos. Estas lógicas tienden a debilitar las capacidades de intermediación de los movimientos sociales, así como los mecanismos institucionales para conducir los cambios, y con ello inhiben las capacidades de conducción de la sociedad chilena. El maximalismo, el identitarismo y el antipartidismo constituyen ejemplos de este tipo de lógicas.

PARTE VI

Los discursos públicos y las lógicas de interacción en el sistema político



En las Partes anteriores del Informe se ha descrito cómo las subjetividades, las elites y los movimientos sociales inciden en las capacidades de conducción de los cambios. En esta Parte se analizan dos de los factores que condicionan estas capacidades: los discursos públicos sobre iniciativas de cambio social, y las lógicas que han predominado en el sistema político en relación con varios de los cambios demandados por la sociedad chilena.

Los discursos públicos son un factor importante del contexto estructural, que condiciona de diversas maneras la conducción de los cambios. Forman parte de los procesos comunicacionales que están en la base de las disputas y deliberaciones sobre los cambios. Suelen proponer el marco de sentido y las justificaciones con las cuales ha de abordarse una propuesta o problema; legitiman o cuestionan la inclusión de determinados actores en ellos, y proveen las evidencias y referencias históricas que sirven de prueba a los argumentos en disputa (Undurraga et al., 2023). Al enmarcar y condicionar las disputas de sentido que acompañan las propuestas de cambio, los discursos son recursos de poder que sirven a las pugnas de intereses entre los actores sociales y condicionan el curso objetivo de los cambios que se proponen o implementan.

A su vez, el sistema político conecta la demanda social —que procede de la ciudadanía, la sociedad civil organizada y los grupos de interés— con el ámbito de la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas, y suele procesar el cambio como propuestas y reformas de política pública, sean regulatorias, distributivas o de incentivos.

La dinámica del sistema político, en particular las lógicas de interacción entre actores que debaten una agenda de política pública, puede ciertamente promover transformaciones favorables al Desarrollo Humano Sostenible, pero también puede obstaculizar o entrapar procesos de cambio necesarios para responder a las demandas ciudadanas, las crisis o la adaptación de las sociedades ante problemas emergentes. Incluso pueden impulsar cambios desfavorables al Desarrollo Humano Sostenible.

En el capítulo 6.1 se describe la esfera pública chilena, las posiciones discursivas que priman en relación con las iniciativas de cambio analizadas y los principios normativos tras estos discursos. El análisis se basa en un estudio cualitativo sobre el rol de los discursos públicos en las capacidades de la sociedad chilena para conducir el cambio social (ver Anexo 8).

El capítulo 6.2 analiza la capacidad relativa del sistema político chileno para lograr acuerdos sobre cambios demandados por la ciudadanía y, en ocasiones, sustentados por el consenso experto. Se pone el foco en las instituciones, los intereses y las interacciones entre actores que han determinado las respuestas del sistema político a problemas centrales de la sociedad chilena en los últimos veinte años. El análisis aborda cuatro ejemplos de agendas de política pública que han tenido lugar en el período: las reformas de pensiones, de salud y de seguridad ciudadana, y los proyectos de nueva constitución. El capítulo tiene una perspectiva de economía política, esto es, examina la relación entre el interés privado, el de actores específicos dentro y fuera del sistema político, y el interés público en el cambio institucional (Caporaso y Levine, 1992; Clark, 2016).

CAPÍTULO 6.1

El peso de los discursos públicos

¿Qué son los discursos públicos y cuál es su relevancia?

Los discursos públicos son elaboraciones de sentido relativamente coherentes y estables acerca de problemas comunes; los producen los actores sociales, especialmente aquellos que disponen de poder y dispositivos de influencia. Su objetivo es persuadir a la opinión pública sobre cómo manejar estos problemas (Schmidt, 2010) y también impulsar, justificar o cuestionar las decisiones de las instituciones y otros actores sociales respecto de ellos (van Dijk, 2001).

Están compuestos de un aspecto discursivo (los lenguajes y símbolos a través de los cuales se enmarca y define el sentido de una realidad o evento) y un aspecto mediático (los dispositivos técnicos a través de los cuales se transmiten) (Castells, 2009). Incluyen diagnósticos sobre los problemas públicos, evaluaciones de propuestas de cambio orientadas a resolverlos y los principios normativos que sustentan estas evaluaciones (Mehta, 2010).

Los discursos públicos no existen en el vacío. Son el resultado de disputas entre actores diversos, algunos de los cuales tienen intereses en aquello que es materia de controversia. Estas disputas tienen lugar en el espacio normalmente asimétrico de los medios de comunicación social, que tienden a dar más espacio a unos actores que a otros, y a privilegiar determinados discursos por sobre otros. Los discursos, sus emisores

y audiencias, los medios a través de los cuales circulan y las disputas que generan definen la esfera pública en una sociedad, el espacio de comunicación donde se discuten temas de interés común y donde determinados actores tienden a buscar que sus posiciones predominen sobre otras (Fraser, 1990).

Los discursos públicos son relevantes para las capacidades de conducción social de los cambios porque condicionan el sentido y la prioridad de las demandas sociales, la idoneidad y pertinencia de las soluciones con que los actores e instituciones intentan responder a ellas, así como los actores válidos para opinar y decidir. Así, los discursos públicos y los medios de comunicación en los que circulan moldean las percepciones, juicios y disposiciones hacia los cambios, tanto de los actores sociales con capacidad de incidencia como de la opinión pública y el electorado (Donoso, 2013; Schmidt, 2010). También inciden en la calidad del debate público, y, con ello, en la capacidad de deliberación de las sociedades.

El propósito de este capítulo es analizar cómo se estructura la discusión pública sobre cambios relevantes para la sociedad chilena, y evaluar si el funcionamiento de la esfera pública tiende a facilitar o restringir su conducción. Para ello se analiza el debate en los discursos públicos en torno a tres iniciativas

de cambio institucional, cada una referida a un problema distinto.

El primer cambio se refiere a las propuestas de reforma al sistema de pensiones, que desde la década de 2010 buscan afrontar los distintos déficits del sistema (ver capítulos 1.2 y 6.2). El segundo caso son los debates sobre la ley de inclusión y fin de selección en colegios, promulgada en 2015, que eliminó los criterios de selectividad de los colegios que reciben financiamiento público. El tercero es la discusión sobre la Ley de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), aprobada en 2023 tras haber ingresado en 2011 en el Congreso, y que

estableció una institución dedicada a la conservación de áreas protegidas en el país.

Se realizó un análisis sistemático de las opiniones de columnistas y editoriales publicadas en tres medios de prensa escrita, *El Mercurio*, *La Tercera* y *El Mostrador*, entre 2011 y 2023 (para una descripción detallada de la metodología, ver Anexo 8). El análisis se enfoca en los tres aspectos de los discursos ya mencionados: los diagnósticos elaborados sobre las causas de los problemas que subyacen a las iniciativas de cambio, el debate sobre propuestas de política y los principios que las han sustentado.

La esfera pública chilena: medios de comunicación, vocerías y formas discursivas

El ecosistema de los medios en que se movilizan los discursos condiciona los debates. En el espacio público existe una diversidad de opiniones sobre los cambios requeridos en el sistema previsional, educacional o de protección ambiental, unas a favor, otras en contra y muchas matizadas. Sin embargo, las columnas y editoriales de los medios analizados tienden a destacar los encuadres, principios y narrativas consistentes con sus propias líneas editoriales. En la discusión sobre pensiones, por ejemplo, la diversidad de opiniones en la Comisión Bravo no se refleja en *El Mercurio* y *La Tercera*, sino en *El Mostrador*, que tiene menor alcance que los otros medios. En los debates sobre la SBAP sucede algo similar: las posiciones de movimientos ambientalistas y sindicatos de la Conaf (Corporación Nacional Forestal) que se oponen a la ley tienen considerablemente menor presencia en los medios analizados. En educación se da la misma tendencia.

Esta asimetría en la representación de los puntos de vista frente a las reformas no es casualidad. El campo periodístico chileno está fuertemente concentrado en dos actores que tienen un peso decisivo en la formación de las opiniones de las elites. El panorama de medios impresos, con sus medios audiovisuales y redes asociadas, está dominado por dos consorcios periodísticos, El Mercurio S.A.P. y Copesa, que controlan el 80% de la circulación nacional de periódicos (Becerra y Mastrini, 2017). Ambas cadenas periodísticas tienen una clara afinidad con sectores políticos de derecha y con los intereses gremiales de la gran empresa. No existe una prensa que proporcione un contrapeso a la cobertura y opiniones expresadas por estos medios convencionales. Según Mönckeberg (2013), el trabajo periodístico en Chile está en gran medida anclado y condicionado por intereses políticos y económicos específicos.

Debido a la histórica concentración de los medios impresos y a la parcialidad de los intereses que representan, ciertas posiciones tienden a quedar invisibilizadas, lo que refuerza una agenda pública coherente con los intereses de ciertos sectores de la elite (Mellado y Humanes, 2017). Ello contribuye a la formación de una suerte de “burbuja de elite” en relación con el debate de los cambios (Undurraga et al., 2023). Y aun cuando las redes sociales digitales han generado circuitos de opinión más diversos y dispersos, la distancia entre la discusión pública de las elites en la prensa tradicional y las realidades y debates populares en las redes sociales ha aumentado considerablemente (Luna et al., 2021).

Aunque la lectura de periódicos tradicionales en los sectores populares de Chile es considerablemente baja, eso no significa que el mundo popular esté ausente del debate. La televisión abierta, también concentrada en Chile en manos de grupos empresariales, tiene un rol clave en la formación y representación de opiniones sobre asuntos públicos, especialmente a través de noticiarios y programas matinales. Normalmente los espacios televisivos, por su propio formato audiovisual y por la aguda competencia por el rating, tienden a polarizar y otorgarles un tono emocional a los temas en debate, fenómeno que luego se ve reproducido y oficializado como opinión pública en las encuestas.

De esta manera, la producción y circulación de los discursos públicos se da en un espacio restringido y sesgado, con una fuerte influencia de ciertos actores sobre la opinión pública. Sin acusar rasgos conspirativos ni menos atribuírsele un efecto directo y lineal, debe reconocerse una cierta tendencia editorial y una influencia de largo plazo en la formación de la opinión pública.

Las columnas y editoriales tienen un efecto no solo por el prestigio de quienes las escriben, sino por las estrategias que emplean para construir su autoridad y ejercer influencia. Para ello elaboran posiciones discursivas, mediante las cuales los autores se atribuyen un valor

específico a sí mismos y a sus opiniones. El análisis permite reconocer cuatro posiciones discursivas típicas en estos espacios periodísticos. Se describirán usando como ejemplo la reforma del sistema de pensiones.

Una de las formas predilectas de construir legitimidad en los discursos es la autoatribución de un conocimiento experto sobre aquello que los demás “no ven” o “no entienden”. Aquí el o la columnista presenta al público las dinámicas internas de un proceso social complejo y que suele inducir a confusiones. Los autores transmiten “lo que realmente debemos entender” y “aquello que realmente soluciona el problema”.

Al final del día, el tema esencial es entender que tenemos gente que vive más años de los planificados cuando se creó el sistema de pensiones; que los cotizantes están expuestos a mayores períodos sin cotizar o lagunas que los proyectados cuando se creó el sistema; y que las tasas de interés han caído en forma muy pronunciada en los últimos 20 años. Una AFP estatal o un fondo separado, administrado por el Estado, no contribuyen a resolver estas complicaciones, ya que sus efectos sobre la competencia podrían ser muy menores, y no parece que puedan mejorar las pensiones (*El Mercurio*, 13 de agosto, 2017).

La segunda posición discursiva recurrente es atribuirse la representación de la ciudadanía para defender sus supuestos intereses. Los ejemplos se centran en el interés de personas comunes —a menudo con el recurso retórico de personalizarlas en una, como la conocida “señora Juanita”—, lo que dotaría de evidencia concreta y de cercanía a la voz que habla en nombre de la persona común. Otras columnas realizan un ejercicio similar al aludir a encuestas para argumentar sobre lo que realmente quiere la ciudadanía. En ambos casos, el hablante construye una legitimidad que va más allá de la evidencia científica y se aproxima al sentido común.

Pero hay un problema: innumerables encuestas han mostrado que chilenas y chilenos quieren tener la opción de elegir quién maneja sus ahorros: entidades privadas, entes públicos, instituciones sin fines de lucro. El subsecretario quiere pasar por encima de la voluntad de las personas... (*El Mercurio*, 22 de mayo, 2022).

Hay también columnistas y editoriales que usan la estrategia de la empatía pedagógica para indicarle al público el mejor camino:

De manera que, amigo lector, aquí tenemos la próxima movilización ciudadana. Si usted está afiliado a Provida, a Cuprum, a Capital o a Hábitat, no siga haciendo un pésimo negocio. ¡Cámbiese de AFP! ¡Ahora mismo! Váyase

a Planvital o, si no confía en esta por ese asunto de que no conocemos a sus propietarios, llévese sus fondos a Modelo. Pero no siga regalándoles su dinero a instituciones que, coincidirá usted conmigo, no merecen ese regalo (*El Mostrador*, 14 de octubre, 2016).

La develación de conspiraciones e intereses ocultos es otra posición discursiva usual. A diferencia de la estrategia experta, aquí no se muestran hechos sino intenciones e intereses, por eso no se basa en evidencia científica sino en el conocimiento aparentemente profundo de las motivaciones de los actores. A veces esta estrategia no aspira a contradecir opiniones, sino a fundar sospechas.

¿A quién realmente le sirven las AFP si no están cumpliendo su objetivo principal? (*El Mostrador*, 18 de agosto, 2016).

Las disputas sobre los diagnósticos: consensos generales, divergencias centrales

En toda sociedad, los diagnósticos sobre los problemas sociales no son obvios ni fijos, sino el resultado de una construcción permanente (Bachmann-Medick, 2016). Esta construcción es siempre el resultado de disputas: diferentes personas, instituciones y grupos sociales intentarán, en función de sus intereses, perspectivas normativas e ideologías, que sus diagnósticos prevalezcan sobre otros (Kaplan, 2008). Los actores sociales, por su capacidad de incidir en el debate público, desempeñan un papel clave en las disputas sobre los diagnósticos, sea que se trate del mundo experto, los liderazgos sociales o de opinión, o de las autoridades políticas. A través de la selección de argumentos, evidencias, relaciones causales y pronósticos, los actores intentan

establecer o cuestionar la existencia de problemas, determinar sus causas y responsables, y proponer o evaluar iniciativas de cambio.

Los discursos analizados en este Informe revelan un amplio consenso sobre la existencia de problemas en el sistema educativo, de pensiones y en materia de protección del medioambiente. También se aprecia una relativa sintonía en las consecuencias de tales problemas y en la urgencia de abordarlos. Así, por ejemplo, existe un diagnóstico común en el mundo experto de que la institucionalidad ambiental, por su estructura dispersa y falta de recursos financieros y humanos, es disfuncional para la protección de los ecosistemas y la

biodiversidad. Por ejemplo, en la siguiente cita se releva la existencia de un gran problema en la administración y protección de los ecosistemas:

Del total de 30 millones de hectáreas terrestres y marinas que está bajo alguna categoría de protección público-privada, solo 14,3 millones de hectáreas son administradas por Conaf. El resto no tiene gestión territorial, es decir, no cuentan con administración efectiva y finalmente no se sabe si alguien los está cuidando o no. El resultado es que muchas veces no son mucho más que una declaración de buenas intenciones (*La Tercera*, 31 de mayo, 2014).

Asimismo, antes de la puesta en marcha de la ley de inclusión escolar, existía consenso entre columnistas sobre el carácter segregado de la educación pública en Chile y sobre el peso determinante de la cuna en las trayectorias laborales y en las oportunidades sociales a las que acceden las personas:

Primero que todo, un orden educativo global caracterizado por profundas brechas. Donde coexisten las magníficas formas de una educación de la mayor excelencia, amplitud y sofisticación junto con las formas abyectas de la miseria educacional, el analfabetismo y la exclusión de los desterrados del conocimiento. Estas desigualdades del saber y el hacer son también desigualdades de poder, heredadas en la cuna y luego proyectadas a sociedades enteras (*El Mercurio*, 22 de abril, 2018).

Sin embargo, el consenso respecto de la necesidad de cambios profundos y urgentes en los ámbitos mencionados coexiste con amplias divergencias sobre las causas que los discursos atribuyen a los problemas. Así, por ejemplo, en los discursos sobre la reforma del sistema de pensiones, los problemas derivan de causas diametralmente distintas. Quienes destacan las virtu-

des del sistema de capitalización individual plantean que las bajas pensiones se deben a la precariedad que caracteriza al mercado laboral chileno, a la baja densidad de cotizaciones, dadas las lagunas previsionales que existen, a la tendencia a cotizar por menos de lo que se gana y al acelerado proceso de envejecimiento de la población. Estos discursos, como el de la siguiente cita, exculpan al sistema de capitalización individual y a su administración por parte de aseguradoras privadas (AFP), y sitúan el problema de las bajas pensiones en aspectos externos al sistema:

El principal es la baja densidad de cotizaciones, que apenas llega al 55% de la vida laboral y afecta gravemente las pensiones. Hay niveles de evasión y subcotización demasiado altos. Las cotizaciones son el espejo que refleja un mercado laboral precario (*La Tercera*, 18 de julio, 2015).

Por contraposición, los discursos que critican el sistema de capitalización individual asocian las bajas pensiones a la orientación al lucro de las AFP. Destacan además su falta de legitimidad como instituciones, la escasa competencia entre aseguradoras, la alta rentabilidad que obtienen y el interés de los principales grupos económicos en sostener un sistema directo de acceso a financiamiento barato:

En esta lista falta un elemento central: la legitimidad política. Los sistemas previsionales deben funcionar por períodos muy largos de tiempo y no son sostenibles si descansan en instituciones en las que la ciudadanía no confía. Este es el caso de nuestro sistema previsional, en especial en lo que respecta al pilar contributivo. (...) Pero el descontento también tiene que ver con la limitada competencia entre AFP y sus altas utilidades, lo que ha generado una sensación de abuso en un contexto de bajas pensiones (*El Mercurio*, 9 de mayo, 2019).

La divergencia respecto de las causas de la segregación en educación también es evidente. Mientras algunos discursos la atribuyen a la privatización de la educación durante la dictadura, otros denuncian el impacto de las políticas de vivienda y del sistema de financiamiento compartido instalado en este sistema:

Lo que sucedió en la dictadura con el sistema educativo, al igual que con las pensiones, el modelo de relaciones laborales, la salud, la minería, el agua y la Constitución, es que se configuró una serie de políticas que dieron

vuelta el sistema, algo imposible de hacer en cualquier gobierno que tenga algún rasgo democrático (*El Mostrador*, 11 de junio, 2014).

La segmentación de los alumnos en el sistema educativo es una realidad y obedece a distintos factores. Entre ellos, se tiene una política de vivienda que segrega geográficamente; el financiamiento compartido, que lleva a las familias que no tienen capacidad de pago a automarginarse de estos proyectos... (*La Tercera*, 22 de abril, 2014).

La limitación del debate

Como es de suponer, la divergencia en las causas que los discursos asocian a los problemas se reproduce en las evaluaciones sobre las iniciativas de cambio para resolverlos. Estas evaluaciones no son arbitrarias. El análisis revela que los principios a los que apelan los discursos determinan en gran medida las evaluaciones que suscitan en el debate público.

En el contexto de este Informe, un principio es un modo recurrente de organizar y justificar las evaluaciones sobre las iniciativas de cambio institucional analizadas. Los principios proporcionan a los discursos un orden coherente, los proveen de jerarquías de valor y de argumentos para buscar convencer a la opinión pública.¹ El análisis de las columnas y editoriales en los medios citados da cuenta del uso recurrente de tres principios al evaluar las propuestas de cambio institucional: la eficiencia económica, los derechos individuales y la solidaridad inclusiva. Cada uno se apoya en recursos

argumentales diferentes y generan impactos también disímiles en el debate público. El análisis indica que la eficiencia económica es el principio predominante en los debates sobre los cambios institucionales analizados, y que se usa principalmente para interpretar las iniciativas de cambio en clave de análisis costo-beneficio, de eficiencia en la asignación de recursos públicos, de aporte al crecimiento y de estímulo a la competencia.

El principio de eficiencia económica condiciona el campo de debate en tres sentidos. Primero, tiende a desestimar o derechamente a deslegitimar las opiniones “políticas”, al considerar que se basan en criterios ajenos a la racionalidad económica. Un criterio central de evaluación en esta perspectiva es el de la “plata bien gastada”, en el que subyace normalmente la pretensión de sacar del ámbito político la definición de la asignación de recursos. Segundo, restringe el campo de las evidencias legítimas a las estadísticas

¹ El concepto de principios está basado principalmente en las ideas de Boltanski y Thévenot (1991).

de costo-beneficios, crecimiento o sostenibilidad económica. Y exige a los actores debatir dentro de este “marco”, aplicando los códigos rentable-no rentable, competente-incompetente, que promueve o desincentiva la inversión y el crecimiento, que produce orden fiscal o cae en la tentación del populismo. Y tercero, el principio de eficiencia económica tiende a favorecer un rol subsidiario del Estado y a destacar a los actores privados como gestores eficientes. Las siguientes intervenciones son ejemplo de ello.

Como en todas las materias medioambientales, la autoridad debe procurar aquí un equilibrio entre el cuidado del entorno, mitigando el impacto que las actividades productivas tengan sobre él, y el desarrollo de actividades creadoras de valor, que sustentan el crecimiento del país y la calidad de vida de sus ciudadanos. Para ello debe establecer límites fijados sobre la base de información científica, que permitan determinar a partir de qué punto la acción humana puede constituir una amenaza importante para dicho entorno (*El Mercurio*, 27 de agosto, 2018).

Y en el debate sobre la ley de inclusión y fin de selección en colegios:

Pero más allá de la regresividad de la medida, tema ya planteado por técnicos de distintas afinidades políticas, es necesario preguntarse por la real conveniencia de que Chile realice tamaño esfuerzo. Pongámoslo en perspectiva: suponiendo que con la reforma tributaria el Estado logra recolectar en el mediano plazo recursos frescos por US\$ 8.200 millones, cosa que parece cada vez más difícil, ¿verdaderamente la idea es gastarse al menos 20% de estos recursos entregando gratuidad? Esto parece al menos cuestionable (*La Tercera*, 4 de mayo, 2014).

El segundo principio se caracteriza por evaluar las propuestas de cambio en función de su eventual impacto en el ejercicio de ciertos derechos y libertades individuales. Esta posición se apoya en nociones consagradas en marcos jurídico-normativos, por ejemplo, el derecho a la libertad o a la propiedad privada. Esta posición es clara en el debate relativo a la ley de inclusión. La mayoría de los discursos que la cuestionan lo hacen en nombre de la libertad, concepto que tiene diferentes significados en los discursos analizados. En algunos casos alude al derecho de las familias a escoger los establecimientos educativos que consideran más pertinentes para educar a sus hijos e hijas; en otras, al derecho de los colegios a seleccionar el tipo de estudiantado más afín a su proyecto educativo. Y en varios discursos alude a la capacidad de quienes estudian para, pese a la adversidad de su entorno, construir a través de su esfuerzo individual una trayectoria educativa exitosa que los distancie de sus pares. Lo relevante es que aquí la libertad y el mérito individual se oponen a la igualdad social, que se presenta más como una amenaza ideológica que como un principio válido. Las siguientes citas dan cuenta de esta oposición:

Por eso, en el actual gobierno terminó por instalarse doña igualdad, relegando a la trastienda a aquella cacareada libertad de hace 25 a 30 años. Cualquier análisis de contenidos del actual discurso gobiernista arrojará un resultado clarísimo: la libertad ha prácticamente desaparecido del léxico oficialista (...) y el anhelo de igualdad se ha instalado en el verbo oficial, casi en exclusividad (*El Mercurio*, 1 de junio, 2016).

¿Cómo se justifica tal aberración? En nombre de un ideal abstracto de igualdad que proclama lo siguiente: mientras no todos los niños y jóvenes puedan disponer ahora mismo de idénticos patines sociales, y no todos los colegios sean desde ya iguales en mérito y

excelencia, es preferible que ninguno adelante por su esfuerzo individual y aspire a proyecto de vida distinto del común de sus congéneres (*El Mercurio*, 17 de febrero, 2019).

El debate sobre la reforma de pensiones también evidencia la relevancia del principio de los derechos individuales. Desde este punto de vista, la capitalización individual sería mejor que un sistema de reparto, porque permite que las personas trabajadoras opten libremente por sacrificarse en el presente con el propósito de ahorrar para su futuro. Y si bien también alude a quienes no lograron ahorrar, no menciona la necesidad de introducir un componente solidario que aminore los efectos de esa incapacidad de ahorro sobre las futuras pensiones de este grupo. La siguiente intervención resume esta postura:

El sistema de ahorro individual (...) se sustenta en ciertos principios básicos de una sociedad libre que respeta la decisión de las personas para mejorar su vida futura. Actualmente, las bajas pensiones se deben a que los cotizantes no pudieron ahorrar lo suficiente durante su vida laboral, ya sea porque no cotizaron mientras trabajaban o porque no tuvieron empleo en forma permanente (*La Tercera*, 25 de agosto, 2018).

También existe un tercer principio, que se articula a partir de la noción de una solidaridad inclusiva. Los discursos que apelan a él sostienen que la política pública debiera orientarse a integrar a sectores desaventajados de la sociedad, ofreciendo un acceso más igualitario a determinados recursos y servicios sociales. Los discursos que apoyan la ley de inclusión apelando a la necesidad de construir, a través de una educación más inclusiva, una sociedad menos segregada, menos competitiva, más plural y democrática constituyen ejemplos del efecto de este principio en el debate público. La siguiente cita da cuenta del predominio de referentes colectivos en este tipo de discursos:

El fin de la selección obliga a replantear nuestra visión del significado de la calidad de la educación. Ella trasciende una perspectiva de capital humano, competencia y exclusión, y avanza hacia una educación para la creatividad, innovación, inclusión y formación democrática (*La Tercera*, 18 de abril, 2014).

Este principio se aprecia claramente en los discursos críticos del actual sistema de pensiones, que argumentan que lo propio de un sistema de seguridad enfocado en el colectivo es su carácter solidario. Y que es precisamente este atributo el que lo distingue de un sistema de seguridad privado, que se sustenta únicamente en la capacidad de los propios individuos de ahorrar para su vejez:

La seguridad social se basa en principios de universalidad, integridad, uniformidad y solidaridad. Quiero detenerme en este último punto. Este principio, al que la Iglesia se ha referido como orientación ética para el debate previsional, posee la carga valórica para dar legitimidad y hacer la distinción entre seguridad privada y seguridad social. La solidaridad es clave para combatir la pobreza y reducir las desigualdades (*La Tercera*, 11 de mayo, 2017).

Se resumen aquí las principales características de los tres principios que predominan en los discursos públicos sobre los cambios institucionales (Tabla 6.1), y que dan lugar a argumentos contrapuestos en los casos considerados (Tabla 6.2). La diferencia entre estos principios no es un problema en sí mismo en términos de la conducción social; lo que sí es preocupante es la asimetría de su presencia en la esfera pública y la polarización que existe entre ellos. Las ideas se tienden a usar como “armas” en el debate (Béland y Cox, 2015), más que como instrumentos para un diálogo racional en el que haya un intercambio productivo y fructífero de argumentos.

TABLA 6.1
Los discursos públicos sobre los cambios institucionales en Chile

Principios	Eficiencia económica	Derechos individuales	Solidaridad inclusiva
Definición	Evaluación de propuestas de cambio en base a costos, sustentabilidad e impacto en el crecimiento.	Evaluación de propuestas de cambio en base a sus potenciales consecuencias para las libertades individuales.	Evaluación de propuestas de cambio en base a integración social y la solidaridad del colectivo.
Valoración	Desarrollo, competencia, inversión, empleo, crecimiento, rentabilidad.	Derecho a elección individual, a la propiedad privada.	Derechos colectivos, igualdad, dignidad, seguridad, bienestar.
Temores	Incapacidad del Estado para gestionar recursos públicos de forma eficiente.	Intervenciones restringiendo la libertad de elegir.	Sociedad sin derechos sociales garantizados y con exclusión de ciertos grupos.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 6.2
Uso de los principios en los discursos sobre cambios institucionales (2011-2023)

Ámbito	Eficiencia económica	Derechos individuales	Solidaridad inclusiva
Pensiones	El sistema de capitalización individual es un soporte para el desarrollo económico.	La jubilación es fruto del ahorro individual.	Jubilación con una pensión digna es un derecho social. Justicia intergeneracional.
Educación	El mercado es un mejor coordinador de la demanda educativa y los privados son mejores gestores de la oferta educativa.	Las familias tienen derecho a elegir el colegio al cual asisten sus hijos e hijas.	Promover la inclusión escolar como un derecho social.
Conservación de la biodiversidad	La protección de la naturaleza es compatible con generación de riqueza en áreas protegidas.	La naturaleza debe ser conservada respetando la libertad de individuos y organizaciones.	El cuidado de la naturaleza es una responsabilidad con las futuras generaciones.

Fuente: Elaboración propia.

El código de la incomunicación: Estado versus mercado

En la sección anterior se mostró que los discursos que circulan a propósito del debate sobre las iniciativas de cambio institucional se estructuran en base a principios diferentes, y a raíz de ello incorporan evidencias disímiles y apelan a criterios de valor distintos. No obstante, comparten un importante atributo: remiten en última instancia a un código binario compuesto por la oposición entre Estado y mercado. Esta oposición, más que aludir a argumentos técnicos, funciona como marca de identidad: divide a los actores sociales en agentes a favor del mercado o del Estado. Y funciona como metáfora de dos tipos ideales de sociedad contrapuestos: uno que promueve la responsabilidad del Estado frente a los problemas comunes y otro que prefiere que el mercado se haga cargo de ellos. Esta oposición es omnipresente: se expresa, de manera directa o indirecta, en casi la totalidad de los discursos analizados. Es además restrictiva, pues reduce el debate a los términos

del binomio. Como se verá, esta dicotomía es uno de los ejes de la polarización que tiende a predominar en el debate público en Chile.

La oposición entre Estado y mercado adopta expresiones disímiles en los discursos. 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 discriminaciones entre las personas (Tabla 6.3).

Aun cuando es omnipresente, la oposición Estado-mercado tiene una presencia asimétrica en los medios analizados. En general, en las columnas y editoriales de los medios analizados priman discursos que exaltan la capacidad del mercado y cuestionan la del Estado. Los discursos relativos a las tres iniciativas de cambio institucional analizadas muestran claramente esta primacía. Así, por ejemplo, en aquellos relativos a la creación del SBAP, se argumenta que el Estado desincentiva la inversión privada y el desarrollo de los territorios que protege:

... es importante saber si la reciente aprobación de la ley que crea un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y el reciente lanzamiento del Comité de Capital Natural busca ser un verdadero aporte para dar institucionalidad a un tema que es complejo y requiere de una mirada de sostenibilidad país o termina transformándose en una barrera adicional a la inversión (*La Tercera*, 26 de enero, 2023).

En tanto, en los discursos sobre la ley de inclusión, se plantea que el Estado constriñe la libertad de enseñanza al impedir que los establecimientos definan su

TABLA 6.3
La oposición entre el Estado y el mercado en el debate público sobre cambios institucionales en Chile

Estado	Mercado
Ineficiente	Eficiente
Restringe la libertad	Protege la libertad
Expropia la propiedad	Resguarda la propiedad
Con presiones políticas	Libre de presiones
Irresponsable	Responsable
Cohesión social	Competencia
Promueve la igualdad	Promueve la desigualdad
Bien común	Interés privado

Fuente: Elaboración propia.

propio proyecto educativo, seleccionen al estudiantado en función de él y decidan cómo administrar sus recursos. Y en los discursos sobre la reforma previsional es frecuente la asociación entre un sistema de reparto y el riesgo de que el Estado se apropie de los ahorros que con esfuerzo han acumulado las personas:

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, basándose en el erróneo diagnóstico de que los problemas de calidad y de segregación son culpa de la naturaleza jurídica de los establecimientos (*El Mercurio*, 16 de octubre, 2017).

Como parlamentario he defendido el sistema previsional con la misma fuerza que he sostenido que hay que perfeccionarlo. Pero estaré vigilante para que nunca, en ninguna circunstancia, la izquierda le arrebate, confisque o usurpe a mis compatriotas el dinero para su vejez, fruto del esfuerzo y del trabajo de una vida entera (*El Mercurio*, 9 de junio, 2021).

También la gestión pública es objeto de crítica. En gran parte de los discursos el Estado aparece como intrínsecamente deficiente. Por contraposición, el mercado se asocia a una gestión óptima de los recursos. Las críticas apuntan a flancos diversos. En algunos discursos se asume que la administración estatal está subordinada a presiones populares (populistas), mientras que la administración privada estaría exenta de este tipo de presiones. En otros, se asocia al Estado a burócratas y liderazgos políticos sin experiencia, mientras que

el mercado estaría liderado por tecnócratas. Y hay también discursos que aducen que el Estado tiende a no rendir cuentas, mientras para el mercado la rendición de cuentas constituye una práctica internalizada. Finalmente, se denosta al Estado como un actor incapaz de ser eficiente e inherentemente poco fiable. Se hace alusión a políticas públicas que fueron muy cuestionadas (como los comienzos del Transantiago). Las siguientes citas lo muestran:

No reparan que, si el Estado no puede manejar el Transantiago, ni puede manejar los hospitales, tampoco podrá manejar adecuadamente las pensiones. Esa es de hecho la realidad mundial, que ha ido quedando al descubierto en la medida que hay cada vez menos trabajadores activos (*El Mercurio*, 13 de agosto, 2016).

Limitar la participación de privados, apostando por una entidad pública, constituiría un experimento de diseño que no sería obviado por el mercado. Y es que, más allá del peligroso apetito político por tener acceso a millonarios fondos, es dudoso que nuestro Estado cuente con la capacidad de gestionar de forma eficiente, barata, segura y responsable estos recursos (*El Mercurio*, 23 de julio, 2022).

Contraria a la exaltación de las capacidades del mercado, la valoración del Estado tiene una presencia muy minoritaria en los discursos sobre las iniciativas de cambio institucional analizadas. Cuando aparece, se basa en dos elementos. Por una parte, se atribuye al Estado el interés por lo público y el bien común, en contraposición al mercado, cuyo foco serían los intereses privados. Esta premisa niega cualquier posibilidad de orientación a lo público del sector privado, e invisibiliza la importancia del interés privado en el funcionamiento del aparato estatal.

El segundo elemento es la atribución exclusiva al Estado de la capacidad para promover vínculos sociales centrales para la vida en común, por ejemplo la igualdad y la solidaridad. En los discursos, el mercado, dada su orientación a intereses privados como el lucro, aparece incapaz de impulsar este tipo de vínculos; por el contrario, fomentaría relaciones desiguales y competitivas. Si bien no es necesariamente el caso, es la visión que se desprende del debate público:

Es claro que un centro comercial desempeña un servicio que tiene un “rol público”, en el sentido de que sirve al público e interesa al público. Pero que el centro comercial sea propiedad de alguien quiere decir que ese alguien puede lícitamente usar al centro comercial para servir a sus propios intereses, no los del público. Para que algo sea público no es suficiente que en algún sentido desempeñe una función que es de utilidad para el público en general. Lo público es lo que está afectado al interés público, no al interés privado (*El Mostrador*, 11 de enero, 2016).

Es más, ese consenso de la oposición también descansa en que, para mejorar significativamente la política previsional chilena, es completamente necesario introducir un componente basado en los principios de la seguridad social. Esto permitirá aumentar

las pensiones e instalar una lógica estructuralmente solidaria, capaz de entregar calidad de vida y compartiendo el riesgo de la vejez de manera colectiva. En definitiva, comprender las pensiones como un derecho y no como un método para el lucro de unos pocos a costa de muchos y muchas (*El Mercurio*, 31 de octubre, 2018).

La oposición entre Estado y mercado tiende a restringir el debate público, pues crea estereotipos de las motivaciones que se atribuyen a actores privados y públicos, y así limita sus respectivos márgenes de acción. En Chile la mayoría de la población cree que ambos sectores pueden colaborar en la conducción de cambios institucionales (ver capítulo 4.4), pero la discusión en medios devela una incapacidad para pensar en esos términos, de forma que se supere la dicotomía entre interés público y privado. Lo preocupante es que se desconoce el hecho fundamental de que en las sociedades complejas las interdependencias entre Estado y mercado son múltiples y fluidas, así como su potencial colaborativo. En los discursos, la oposición entre Estado y mercado no se traduce en la idea de alternativas legítimas, sino en un antagonismo irresoluble. Una disputa por identidades y principios morales irreconciliables. Por ello, más que un punto de partida para generar diálogos y construir acuerdos, esta oposición promueve la incomunicación entre los actores.

CAPÍTULO 6.2

Capacidad del sistema político para lograr acuerdos

Cualquier análisis sobre los conductores y los mecanismos de cambio estaría en falta si no se incluyera un examen sobre la capacidad del sistema político para procesar el cambio social. En las cuatro agendas consideradas en este capítulo (las reformas de pensiones, salud, seguridad ciudadana y los proyectos de nueva constitución), los partidos políticos, las empresas, las organizaciones sociales o las personas expertas han interactuado entre sí para catalizar o impedir cambios institucionales necesarios para la sociedad chilena. Se plantea que tal interacción entre actores sociales ha estado marcada por lógicas de convergencia, cuando ha habido una confluencia de ideas e intereses (Sullivan, 2022), y de obstruccionismo, cuando unos actores han vetado y excluido a otros en la toma de decisiones (Hiroi y Renno, 2014) o cuando han impedido acuerdos clave para avanzar en las agendas de reforma.

El capítulo muestra que, en los distintos procesos de reforma considerados, algunas de estas lógicas han posibilitado cambios positivos para el Desarrollo Humano Sostenible, al tiempo que otras han tendido a diluir propuestas y a obstaculizar la solución de los problemas de base. Finalmente, se presenta un balance sobre la capacidad del sistema político para responder a demandas de cambio, y una reflexión sobre desafíos para la política pública en Chile. Para la construcción del argumento se utiliza una estrategia de “rastreo de procesos”, de uso frecuente en la investigación política, que intenta reconstruir la lógica y las causas tras procesos de toma de decisiones y reforma en base a distintas fuentes: documentos, literatura especializada y artículos de prensa (Bennett y Checkel, 2015), además de dos monografías sobre seguridad social en los ámbitos de salud y pensiones, elaboradas especialmente para este Informe (Larrañaga, 2023; PNUD, 2024b).

Reformas de pensiones: de la convergencia al obstruccionismo

Los sistemas de pensiones son parte integral del diseño de mecanismos de seguridad social en la política pública. Debiesen ofrecer seguridad frente a los riesgos asociados al envejecimiento, particularmente la pérdida de ingresos tras el término del período productivo. Lejos de ser un ámbito enclaustrado en la discusión

técnica (ver capítulo 6.1), la trayectoria del sistema de pensiones chileno ha estado en el centro del debate público en décadas recientes. La administración de las pensiones en su versión actual se originó en las reformas de 1980-1981, durante la dictadura militar, cuando se sustituyó el antiguo sistema de reparto,

que se financiaba con contribuciones tripartitas de trabajadores, empleadores y el Estado, y que estaba fragmentado en cajas previsionales para distintos grupos ocupacionales (PNUD, 2024b). Esa reforma de pensiones entregó el manejo del sistema a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades privadas que hasta la actualidad recaudan fondos y los invierten dentro y fuera del país. También administran el pago de la pensión cuando las personas se jubilan bajo la modalidad de retiro programado, mientras que compañías de seguros de vida administran el pago de la pensión bajo la modalidad de renta vitalicia. Las AFP son monitoreadas y reguladas por la Superintendencia de Pensiones.

En el sistema de capitalización individual, que vino a sustituir al antiguo modelo, las pensiones se financian en base al monto ahorrado por cada trabajador y trabajadora. Estos deben contribuir con un 10% de su salario como cotización obligatoria, más otro porcentaje entre 0,49% y 1,45% que se cobra por la gestión de las AFP. También existe la modalidad de APV (Ahorro Previsional Voluntario) con que los contribuyentes pueden aumentar su fondo de capitalización. En 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se introdujo un “pilar solidario” mediante la Pensión Básica Solidaria (para quienes no hubieran cotizado en el sistema) y un Aporte Previsional Solidario (para complementar los ingresos de grupos con bajos montos de pensión) (Arza, 2017). Estas dos prestaciones se unificaron y aumentaron en la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022 (SUPEN, 2024b).

El principal problema del sistema previsional chileno es la baja tasa de reemplazo de la pensión, esto es, las pensiones son bajas en relación con los salarios que tenían las personas mientras trabajaban. La causa en una mayoría de casos son trayectorias laborales discontinuas, que impiden la acumulación de suficiente ahorro previsional; además, la tasa de contribución es baja y el aumento de la expectativa de vida en Chile

requiere que el ahorro previsional se distribuya en una mayor cantidad de años. En las próximas décadas, el progresivo envejecimiento de la población, junto a las consecuencias financieras de los retiros de fondos durante la pandemia, presentarán desafíos que podrían llegar a afectar seriamente las tasas de reemplazo (Kay y Borzutzky, 2022).

Dos actores han motivado intentos de reformas profundas. Primero, comisiones expertas como el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional de 2006 (“Comisión Marcel”), cuyo trabajo dio por resultado la reforma de 2008 que introdujo el pilar solidario (Repetto, 2008), y más tarde, en 2015, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (“Comisión Bravo”), que evidenció que un 70% de la ciudadanía no aprobaba el sistema previsional del país. Sin embargo, los comisionados se dividieron entre apoyar medidas que fortalecieran la contribución individual –incluyendo un nuevo porcentaje de cotización cargado al empleador– o robustecieran el pilar solidario mediante cuentas colectivas que suponían un cambio estructural al sistema de capitalización individual (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Como se plantea más adelante, estas iniciativas no se tradujeron en cambios estructurales ni desafiaron las bases del modelo vigente.

El segundo actor relevante fueron los movimientos sociales, que apuntaron a los déficits del sistema pero con propuestas distintas de las de las comisiones expertas (Olivares y Carrasco-Hidalgo, 2020). Aduciendo que el 90% de los jubilados recibía menos de \$150.000 al mes, en 2017 la Coordinadora No + AFP llamó a un plebiscito en el que participaron 637.396 personas, de las cuales un 97% apoyó terminar con las AFP y el sistema de capitalización individual (*La Nación*, 2017). Dos años después, durante el estallido social de 2019, una de las demandas fue acabar con el sistema previsional privado (Miranda, 2023). El gobierno de Sebastián Piñera logró aprobar en cambio

un aumento gradual del 40% en la Pensión Básica Solidaria como parte de la Nueva Agenda Social, que apuntó a calmar la protesta (BCN, 2019).

El principal cambio que ha tenido el sistema de pensiones ha sido la ampliación del monto y la cobertura de las pensiones. De hecho, el gasto público aumentó en términos reales en un 696% entre la puesta en marcha de las pensiones solidarias (2009) y fines de 2023, ya instalada la PGU (SUPEN, 2024a).

Mientras que el establecimiento del pilar solidario y su ampliación en términos de aporte estatal han generado convergencia entre partidos políticos y expertos en las últimas dos décadas, los intentos por introducir cuentas colectivas o de instaurar una AFP estatal han sido infructuosos y el régimen contributivo ha mantenido sus componentes principales, originados en 1980.

El poder político de la industria se sustenta en su rol de inversionistas institucionales. El ahorro previsional representa una parte significativa de los fondos que compran bonos emitidos por empresas para financiar aumentos de capital, o de la adquisición de acciones que representan porcentajes de propiedad sobre las principales empresas nacionales. En el último caso las AFP nombran directores que forman parte de los órganos que definen los lineamientos estratégicos de las empresas. Así, se han constituido en un actor importante de la economía, y en tal papel pueden inhibir las acciones que en su contra pueden decidir los gobiernos. A lo anterior se añaden efectivas campañas de *lobby* y de influencia mediática que han permitido que, pese a las críticas, las AFP sigan controlando de manera exclusiva el sistema previsional (Bril-Mascanhas y Maillet, 2019).

En el espectro político, los partidos de derecha se han opuesto a reemplazar estas entidades privadas, y pese a que el programa de gobierno del Presidente Boric proponía el fin de las AFP para instalar un modelo

público (Reyes, 2021), su gobierno ha debido moderar su discurso posterior al realineamiento de las fuerzas políticas que siguió al plebiscito sobre la propuesta constitucional en 2022.

Hay acuerdo entre una diversidad de actores sobre la necesidad de aumentar la tasa de cotización, sin embargo ese cambio se ha visto frustrado por prácticas obstruccionistas en al menos tres gobiernos, de distintas coaliciones. El proyecto del segundo mandato de la Presidenta Bachelet en 2017 proponía establecer un Ahorro Colectivo, financiado con un 5% de cargo al empleador (MDSF, 2017), pero el proyecto fue rechazado en la Cámara de Diputados. El proyecto de la segunda presidencia de Sebastián Piñera enfatizaba un aumento en el 10% de la cotización obligatoria, añadiendo un 4% aportado por el empleador, y el crecimiento del pilar solidario en un 10% mediante una inyección de gasto público (Ministerio del Interior, 2018). En enero de 2020, el Senado rechazó el proyecto, con parte de la izquierda declarándose a favor de la consigna “No + AFP” y expresando preocupación por el posible efecto regresivo del aumento de la cotización del trabajador (Infante, 2023).

Si en 2019 el gobierno del Presidente Piñera acusaba de obstruccionismo a parlamentarios que habían rechazado el proyecto, en 2023, bajo la presidencia de Gabriel Boric, el oficialismo denunciaba una situación parecida, con la oposición rechazando la idea de legislar una futura reforma previsional (San Martín, 2019). Este plan de reforma había planteado fortalecer la PGU, subiendo el valor desde \$194.000 a \$250.000, y agregar un 6% de contribución con cargo al empleador, cuya mitad se destinaría a financiar un seguro social, lo que garantizaría un nuevo aporte de 0,1 UF por año de cotización (Gobierno de Chile, 2023a). La renuencia a aprobar estos proyectos sugiere la existencia de un componente de revancha como estrategia política, que ha impedido reformas al sistema y ha postergado cambios necesarios en distintas direcciones.

Reformas de salud: convergencia con resultados deficientes

La existencia de políticas de salud con rango universal y orientadas al acceso a servicios de calidad es una parte constitutiva del Desarrollo Humano Sostenible. Desigualdades de acceso o problemas de gestión en los servicios sanitarios pueden tener implicaciones vitales para la población, como se comprobó durante la pandemia global de Covid-19.

El actual modelo tuvo su origen en una serie de reformas implementadas por la dictadura militar en la década de 1980, que introdujeron elementos de descentralización, elección, competencia y provisión privada en la organización y financiamiento de los servicios de salud (Larrañaga, 2023). La atención primaria se transfirió a los municipios, la administración de los hospitales públicos se traspasó a los servicios de salud regionales, y en 1984 se crearon las primeras instituciones de salud previsual (Isapres), que administran el seguro privado, junto al Fondo Nacional de Salud (Fonasa), que se había creado en 1979 (Rotarou y Sakellariou, 2017). Además, se estableció la obligatoriedad de una cotización del 7% para las personas que trabajan de manera asalariada y para quienes están pensionadas, pudiendo destinarse al Fonasa o a los seguros privados administrados por las nuevas Isapres. Con ello se establecieron dos sistemas paralelos de salud: uno público y otro privado. Se calcula que en el presente el 15% de la población se atiende a través de Isapres y el 85% en Fonasa (Fonasa, 2023). La regulación de los seguros privados se encargó a la Superintendencia de Isapres, creada en 1990 y reemplazada por la Superintendencia de Salud en 2005.

El seguro privado funciona bajo una lógica de mercado. Cada Isapre tiene una multiplicidad de planes de salud con diferentes niveles de cobertura de atenciones y de copago. A mayor ingreso de la persona afiliada,

más alta es la cotización que paga (un 7% del ingreso, con un tope) y más completa la cobertura obtenida para ella y sus dependientes. También se puede optar por pagar una cotización adicional y contratar un plan con mayor cobertura.

Los seguros privados exhiben problemas evidentes que los alejan de la lógica de la seguridad social, que es proveer protección financiera sin discriminar entre personas que tengan diferentes riesgos de salud y sin segmentar según el nivel de ingresos (Larrañaga, 2023). El diseño del sistema privado de salud induce a que la población de altos ingresos se adscriba a seguros privados y se atienda en centros de salud privados de mayor costo, pero de mejor calidad, trato y atención. Y también segmenta a la población según el nivel de riesgo de salud, puesto que los planes de las Isapres son más caros para los grupos con mayores necesidades de salud, como las personas mayores.

La población de ingresos medios y bajos se concentra en el Fonasa, donde, a través de un plan único, provisto por la red pública de establecimientos de salud, acceden a una mejor cobertura que la que podrían tener en una Isapre. Eso sí, los afiliados de ingresos medios pueden acudir a oferentes privados para un subconjunto de prestaciones –preferentemente atención ambulatoria– mediante un copago. Esta es la modalidad de libre atención (MLE) del Fonasa (Larrañaga, 2023).

Pese a los numerosos logros del país en salud, que se reflejan en un notorio aumento de la esperanza de vida de la población, existe consenso político y experto sobre los problemas del sistema, y también sobre déficits típicos tanto del orden estatal como del mercado (Stone, 2012). Por ejemplo, en el sistema público se observan largos tiempos de espera para consultas de

especialidad y cirugías no GES,² un déficit de eficiencia en el uso de recursos disponibles, pacientes que reciben una atención discontinua y carencia de especialistas. A ello se suman los problemas de trato que reportan las personas por parte de prestadores públicos (PNUD, 2017a). En el sistema privado se observan problemas como baja cobertura de los seguros si el riesgo de salud es alto y/o la cotización baja, lo que perjudica a quienes más necesitan atención; un aumento sistemático de costos que se trasladan a los precios de los planes de salud –incluyendo cobros que exceden los límites legales– o un foco en los resultados financieros y escaso o nulo interés en la promoción y prevención de la salud de sus usuarias y usuarios.

La principal reforma del sistema de salud desde 1990 fue el Plan AUGE durante la presidencia de Ricardo Lagos (2005, hoy GES), que otorgó garantías de oportunidad (tiempos de espera máximos), calidad (acreditación de establecimientos y certificación de médicos) y protección financiera (desembolso anual máximo por familia) para los problemas de salud con mayor incidencia en la mortalidad y en la calidad de vida (BCN, 2022). La Ley Ricarte Soto (2013) del primer mandato de Sebastián Piñera respondió a la “Marcha de los Enfermos” cubriendo el diagnóstico y tratamiento de 27 enfermedades de alto riesgo (Alvarado, 2013). Así, tanto el Plan AUGE-GES como la Ley Ricarte Soto han establecido mecanismos de protección frente a riesgos de salud, fortaleciendo el sistema de protección social (Frenz et al., 2014).

La idea de que el Estado debe tener un rol activo en este ámbito, invirtiendo en el sistema sanitario y ampliando su cobertura, concita un relativo acuerdo en actores políticos de distintos sectores, personas expertas y también en la ciudadanía. El gasto público en salud, en parte como resultado de tal convergencia, vio un

incremento de 7,7% anual entre 2015 y 2019, y de 4,1% anual entre 2019 y 2022 (Larrañaga, 2023). Pese al compromiso por fortalecer la provisión pública de salud, hay deudas pendientes, primero con el gasto de bolsillo de los pacientes, que es relativamente alto, bordeando el 30% del gasto en salud (Artaza y Méndez, 2020), y, en segundo lugar, se requieren aún alrededor de 1.500 médicos especialistas adicionales en el sistema público, lo que representa un 17% de la dotación de estos profesionales en los hospitales (Larrañaga, 2023). El tercer problema son las listas de espera, cuyas causas más directas parecen ser la falta de comunicación entre los centros de atención primaria y las instituciones públicas y privadas, así como la priorización de la atención en enfermedades cubiertas por AUGE-GES (Inter-American Development Bank [IDB], 2023). El gobierno del Presidente Gabriel Boric anunció en 2023 la entrega de 35.000 millones de pesos para que los hospitales pudieran atender los sábados (Gobierno de Chile, 2023b), y creó el Portal del Paciente donde los usuarios pueden consultar sus tiempos de espera. En 2023 se redujo la mediana de días de espera pero aumentó el número de pacientes en listas de espera, lo que demuestra la complejidad y persistencia del problema (Canales, 2023).

Junto con los cuestionamientos al diseño original de las Isapres, las alzas constantes de los precios de los planes y el modelo de integración vertical que con el tiempo desarrollaron (ofrecen seguros privados y servicios en clínicas de su propiedad) evidencian un conflicto entre el interés económico y el interés público.

En 2010, el Tribunal Constitucional falló en contra de la determinación de precios de los planes de salud, por su carácter discriminatorio, y en 2022 la Corte Suprema dictaminó la devolución por cobros realizados en los últimos años si estos excedían los estipulados en la

² En 2017 había que esperar un promedio de 260 días para una consulta nueva de especialidad y 386 días para una intervención quirúrgica. Estas cifras empeoraron por efecto de las postergaciones debidas a la pandemia. En las prestaciones GES los tiempos de espera son muy inferiores, por la garantía de oportunidad que trajo consigo el AUGE (Larrañaga, 2023).

tabla única de factores que emitió la Superintendencia de Salud en 2019 (Benavides et al., 2023). El fallo de la Corte Suprema también ha implicado que las aseguradoras debiesen restituir el excedente cobrado a sus afiliados, un monto de 1.180 millones de dólares, lo que abrió el debate sobre su viabilidad financiera. La denominada “ley corta de Isapres”, aprobada por el Congreso en mayo de 2024, acordó un sistema de pago que permite la devolución del excedente en un plazo que evita la quiebra de las aseguradoras y con ello el eventual colapso del sistema de prestadores privados.

La discusión en el sistema político pareciera girar en torno a una reestructuración de la seguridad social en el ámbito de la salud, que termine con la disociación entre los seguros público y privado. Las propuestas existentes de reforma tienden a coincidir en los cambios requeridos a corto plazo, pero no respecto de la dirección hacia la que debe transitar el sistema de salud en Chile en el mediano plazo. Así, por ejemplo, hay coincidencia en que un plan único y estandarizado de salud debe reemplazar la multiplicidad de planes que ofrecen las Isapres. También hay acuerdo en que este plan único de salud debe operar sin preexistencias, cautividad ni selección de riesgo.³

No obstante, las propuestas difieren en cuanto a la proyección del sistema en el mediano plazo. Las opciones son transitar hacia un modelo de seguro nacional único o hacia un modelo de multiseguro, pero no permanecer con el modelo actual. En el seguro nacional, las Isapres dejan de administrar la cotización obligatoria, pero pueden ofrecer seguros complementarios y voluntarios,

mientras que en el esquema de multiseguro se mantiene el modelo vigente, pero despojado de la multiplicidad de planes, la selección de riesgos y la cautividad.

El modelo del seguro nacional de salud fue puesto en la agenda por una comisión presidencial convocada al inicio del segundo gobierno de Michelle Bachelet, en 2014, e integrada por dieciocho personas, en su mayoría salubristas, además de los gerentes generales de tres Isapres, una representante de la Asociación de Clínicas y otros profesionales. La comisión tuvo por encargo principal recomendar cambios al sistema de Isapres que dieran cuenta de sus problemas, y propuso, por acuerdo mayoritario, transitar hacia el modelo de seguro nacional de salud.⁴

Diez de los comisionados, entre ellos la actual ministra de Salud del gobierno de Gabriel Boric, Ximena Aguilera, apoyaron la propuesta. El resto se dividió en dos grupos. Algunas personas apoyaron un modelo de multiseguros con fondo de compensación inter-Isapres y otras se pronunciaron a favor de un modelo de multiseguros con un fondo de compensación único que abarcara a Fonasa e Isapres. Hubo una abstención y dos de los integrantes no concurrieron a la firma del informe.⁵ Sin embargo, las recomendaciones de la comisión no se concretaron en un proyecto de reforma durante la administración de Michelle Bachelet (2014-2018). En 2020, el Presidente Sebastián Piñera envió un proyecto de ley que establecía un plan básico de salud solo para las Isapres, que sería financiado con una prima de monto fijo segmentada según tramos de edades. Este proyecto tampoco avanzó, por falta de respaldo parlamentario.⁶

3 Para que esto sea viable, se requiere de un fondo de compensación de riesgos que opere entre las aseguradoras.

4 El informe de la comisión es extenso, y entrega un diagnóstico muy completo del sistema de Isapres, una revisión de los diferentes modelos de seguridad social de salud que operan en el mundo y un numeroso conjunto de propuestas de corto y mediano plazo para el sistema de aseguramiento (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2014).

5 Un gerente de Isapre y la representante de la Asociación de Clínicas renunciaron a la comisión argumentando que el mandato presidencial tenía por foco los seguros privados y no una reforma del sistema.

6 La iniciativa tuvo por precedente el proyecto de ley enviado por el primer gobierno de Sebastián Piñera en 2011, que establecía un modelo de multiseguro con un plan de salud único y un fondo de compensación de riesgos inter-Isapres. Este proyecto no obtuvo el apoyo parlamentario suficiente y quedó inactivo hasta su reactivación con indicaciones en 2020.

Más recientemente, en el programa de gobierno de Gabriel Boric se anunció una reforma que instalaría un seguro nacional de salud que superaría la segmentación por ingresos y otorgaría un rol más bien suplementario a los prestadores privados como las clínicas (Espinoza et al., 2020). Una vez electo, el Presidente Boric dio una señal potente al nombrar como director del Fonasa a quien ejerció como coordinador de la comisión que propuso el seguro nacional. No obstante, el cambio de contexto político derivado del rechazo del proyecto de nueva constitución en 2022 hizo que la iniciativa perdiera fuerza. A la fecha, el proyecto del seguro nacional de salud parece haber salido de la agenda gubernamental.

En definitiva, los bloqueos de uno u otro sector han impedido que avance la esperada reforma de la seguridad social de salud, y en consecuencia persiste un sistema que ha sido transversalmente mal evaluado. En 2024 se aprobó, como parte de la citada ley corta

de Isapres, la modalidad de cobertura complementaria del Fonasa, que ofrece una vía opcional para compatibilizar la afiliación a este seguro público con el acceso a prestadores privados a través de un pago adicional. La medida podría inducir una migración considerable de población desde las Isapres hacia el Fonasa.

Dicho lo anterior, la eventual reforma en este ámbito no resuelve lo más importante, aquello que anhela la mayoría de la población, en particular la más vulnerable: el acceso oportuno, amable y efectivo a prestaciones que resuelvan sus necesidades de salud, y que ofrezcan certezas ante emergencias futuras. En este campo los desafíos residen en la organización y gestión del sistema de prestadores públicos, cuyos problemas persisten principalmente por la postergación de acciones necesarias de los sucesivos gobiernos. Y por los potenciales conflictos con grupos de interés que tienen la capacidad de paralizar la operación de hospitales y consultorios.

Reformas en seguridad ciudadana: del escepticismo a la convergencia en el punitivismo

La seguridad ciudadana ha sido otro de los ámbitos en que la sociedad chilena ha puesto parte importante de su atención y preocupación en años recientes. Se refiere a la protección de derechos tan fundamentales como el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (UNDP, 2013). Los sistemas de seguridad ciudadana abarcan una variedad de ámbitos: el mantenimiento del orden público, el sistema de justicia y penitenciario, las fuerzas de orden y seguridad, la rehabilitación (Salazar y Fernández, 2009). La diversidad de intereses e incentivos implicados en este campo derivan de su propia complejidad; a los actores institucionales se les

suman expertos que reportan tendencias y los medios que construyen discursos en la opinión pública.

La importancia de la seguridad en la experiencia de las personas, junto a su relevancia electoral, han determinado que los gobiernos en Chile hayan buscado desarrollar diversos planes y estrategias desde la década de 1990 (Luneke y Trebilcock, 2023). Iniciativas como la Campaña de Seguridad Compartida de Carabineros (1996), la Reforma Procesal Penal (2005), el programa Barrio Seguro (2001) y el Plan Cuadrante (2006) buscaban mejorar la capacidad institucional y la eficiencia del sistema de seguridad, lo que se reflejó

en un aumento significativo del gasto público desde 727 millones de dólares en 1996 a 1.898 millones en 2006 (Salazar y Fernández, 2009). La primera presidencia de Sebastián Piñera (2010-2014) prometió “mano dura” contra los delincuentes como lema de campaña; su Plan de Seguridad Pública fue criticado por la centroizquierda por no abordar las “causas estructurales” del crimen (Escalona, 2010), y porque la meta de reducir la tasa de hogares víctimas de delito de 33% a 18% no se logró en ese período (Libertad y Desarrollo, 2014). Durante el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018), el Plan Seguridad Para Todos se enfocó en estrategias comunales, aunque la evolución de delitos ingresados al Ministerio Público apenas varió en su período (Fernández, 2023).

En el contexto actual, los problemas que el sistema político ha debido afrontar en materia de seguridad han tenido relación con dos fuentes de evidencia: las situaciones efectivas de delito contra individuos o el orden público, y la percepción sobre las tendencias de (in)seguridad en la ciudadanía. En cuanto a lo primero, en las últimas dos décadas ha habido una notoria discrepancia entre las tasas de percepción de delincuencia y las tasas de victimización.⁷ Durante el primer gobierno de Bachelet se registraba una reducción de la victimización con una creciente percepción de aumento de la delincuencia (Salazar y Fernández, 2009). En el primer mandato de Piñera (2010-2014) se experimentó una nueva baja en las tasas de victimización, y del mismo modo persistió un juicio negativo de la ciudadanía (Ministerio del Interior, 2014).

En 2022, el país registró un alza en el porcentaje de hogares victimizados, desde 17% en 2021 a 22%, aun por debajo del porcentaje de cualquier año de la década anterior. La opinión pública ha alertado que se vive una “crisis de seguridad”: en 2022, un 91% de los chilenos y chilenas opinaba que la delincuencia había

aumentado (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023). Si bien la percepción esta vez coincide con las cifras, los medios de comunicación han exacerbado continuamente la situación: un estudio del Consejo Nacional de Televisión indicó que en los noticieros el tema policial era el que concentraba la mayor cantidad de tiempo –21% en promedio–, y que de ese tiempo un 53% “se destina a delitos contra las personas y contra la propiedad” (CNTV, 2023: 8).

Aparte de situar la seguridad ciudadana en el centro de la agenda pública, los medios también se han enfocado en crímenes de alta connotación, llevando a legisladores a desarrollar respuestas en forma de “leyes con nombre”. Por ejemplo, la Ley Gabriela (Ley 21.212), nombrada así en honor de una joven de diecisiete años que fue asesinada por su pareja en 2018, dio un estatus autónomo al crimen de femicidio y aumentó sus penas (Gobierno de Chile, 2020). Y la Ley Antonia (Ley 21.523), de 2022, busca proteger los derechos de víctimas de delitos sexuales (Cámara, 2023).

Ahora bien, más allá de las percepciones y en relación con situaciones delictuales o que atentan contra el orden público, los dos últimos gobiernos (de Sebastián Piñera y Gabriel Boric) han convergido en un enfoque de militarización y punitivismo. La estrategia desplaza a un segundo plano la prevención y la pregunta por las causas estructurales de la delincuencia, mientras privilegia un enfoque reactivo de corto plazo para responder a la presión mediática y la preocupación ciudadana. En 2019, en el marco del estallido social y la sucesión de protestas en Chile, la segunda presidencia de Sebastián Piñera y las fuerzas de orden respondieron con medidas represivas, en numerosos casos con vulneraciones a los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2019). En 2021, la candidatura presidencial de Gabriel Boric, de opuesto color político, criticó el enfoque punitivo y propuso “refundar las

7 La tasa de victimización mide los hogares que han sido víctimas de delitos.

policías”, fortalecer su dependencia del poder político y enfrentar una serie de escándalos de fraude y corrupción que habían enlodado la confianza en Carabineros durante la década anterior (*La Tercera*, 2021).

Sin embargo, como respuesta al aumento de la victimización en 2022, la percepción de la agudización de la violencia en distintas zonas del país, y la necesidad de converger con la derecha política para llevar adelante otras reformas, el gobierno de Gabriel Boric ha extendido el discurso de “mano dura” de la administración anterior (*El Mostrador*, 2024), aunque sin abandonar el énfasis que la izquierda ha otorgado históricamente a factores como la inclusión social y la cohesión. Actualmente el gobierno se ha enfocado en impulsar políticas contra el crimen organizado y la violencia callejera, y en

aumentar, en concordancia con gobiernos anteriores, la infraestructura y el personal de las policías. Así, en 2023 se extendió el estado de excepción en la Macrozona Sur, instaurada durante la presidencia anterior (Alvarado, 2023); se aprobó la ley de infraestructura crítica, que faculta a las Fuerzas Armadas para intervenir en situaciones que afecten el orden público (BCN, 2023a), y el gobierno tramitó la Ley Naín-Retamal que ampliaba el uso de la legítima defensa en las fuerzas de orden, con gran oposición de la sociedad civil y organismos de derechos humanos (BCN, 2023b). La convergencia con la derecha política para estas reformas ha permitido establecer acuerdos, pero hasta ahora no hay avances en políticas estructurales de largo plazo, tanto por bloqueos políticamente motivados como por la necesidad de exhibir resultados de corto plazo a la ciudadanía.

Proyectos de nueva constitución: de los acuerdos de cambio a los límites del maximalismo

El último caso de estudio considerado en este capítulo corresponde a los esfuerzos tanto del sistema político como de la ciudadanía para promulgar una nueva constitución política en Chile. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible, la legitimidad de las instituciones y la capacidad de generar acuerdos normativos son centrales, y las constituciones debiesen tener precisamente ese rol, el de entregar reglas para la convivencia y el funcionamiento del entramado institucional de un país. En el caso chileno, visto como un proceso de larga duración, el cambio constitucional en tiempos recientes ha tenido como obvio referente las características y limitaciones de la constitución vigente, diseñada durante la dictadura militar. En relación con ello, “el cambio constitucional en Chile tiene su explicación en dos factores sustantivos: a) lo que se ha denominado el problema de legitimidad de origen, y

b) la necesidad de la actualización institucional frente a una sociedad que ha experimentado cambios profundos” (Dammert y Figueroa, 2023: 170). También se habían expresado críticas al Tribunal Constitucional y su capacidad para vetar iniciativas de política pública e incluso reformas al texto constitucional mismo (Lovera y Contreras, 2023).

Los problemas de la actual constitución se han evidenciado por distintas vías, principalmente dos: iniciativas de actores políticos “desde dentro” y movilizaciones sociales. Entre las primeras destaca que en 2005 el gobierno de Ricardo Lagos logró acordar con la oposición cambios profundos a la Constitución de 1980, en un escenario de “democracia de los acuerdos” (Garretón, 2012); así, se redujeron las facultades del Consejo de Seguridad Nacional, se suprimieron los cargos de

senador designado y vitalicio, y aumentaron las responsabilidades de supervisión de la Cámara de Diputados. En los años siguientes, una ola de movilizaciones puso el foco en la constitución y abrió el camino para que la centroizquierda y la izquierda, críticas del legado de la dictadura militar, recogieran la demanda por una nueva carta fundamental. En esta línea, las movilizaciones estudiantiles en 2006 enfocaron sus demandas en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), y en 2013 la campaña “Marca AC [Asamblea Constituyente]” había convencido a un 10% de los votantes (586.000 personas) a escribir esta sigla en su voto presidencial como forma de protesta (Laborde, 2015).

Entre 2014 y 2023 hubo tres procesos que fallaron en elaborar una nueva constitución. Dos lógicas que predominaron en ellos, y que explican en parte su fracaso, fueron el obstruccionismo —no se logró converger en torno al contenido y las propias reglas de los procesos— y el maximalismo de los actores políticos involucrados. El proyecto de nueva constitución propuesto por el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), que buscaba responder a las movilizaciones, fracasó debido a la falta de convergencia y de diálogo con la oposición (García, 2024). A pesar de haber sido un proceso planificado que incluyó iniciativas de educación cívica y diálogos ciudadanos, la exclusión de los partidos, incluso del oficialismo, en las etapas iniciales impidió generar simpatías en el sistema político. La reforma constitucional, enviada al Congreso poco antes del final del mandato de Bachelet tras la derrota de su coalición en 2018, no fue aprobada (Mascareño et al., 2023). La oposición del empresariado y de poderes extrainstitucionales también restó legitimidad al proceso (Pelfini et al., 2023), que el segundo gobierno de Piñera decidió discontinuar dada la falta de apoyo que tenía en la coalición de centroderecha.

En los procesos posteriores (2020-2023) se mantuvo el obstruccionismo, particularmente con el uso del veto y la mayoría electoral en las dos instancias en que se escribieron los nuevos proyectos de constitución. Y se sumó el maximalismo.

El segundo proyecto se originó tras el estallido social de 2019 con el Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución firmado por representantes de todo el espectro político en noviembre de ese año. La Convención Constitucional tuvo la particularidad de que menos de un tercio de los representantes elegidos simpatizaba con la derecha política, lo que propició que el borrador tuviera un marcado carácter progresista (Avendaño y Osorio, 2021). Contenía principios como el Estado social y democrático de derecho, el derecho al agua, la identidad de género y el reconocimiento de los pueblos indígenas. Fue rechazado en el plebiscito de salida de 2022 por un 61,8% de los votantes, que lo interpretaron como un caso de maximalismo progresista que no logró conectar con las necesidades y temores de amplios sectores de la sociedad (Aurenque, 2022).

El tercer proceso constituyente, entre 2022 y 2023, siguió una ruta diferente. En lugar de comenzar como una “hoja en blanco” se estableció que el nuevo Consejo Constitucional, elegido democráticamente, discutiría sobre la base de un documento elaborado por una Comisión Experta “designada por los partidos según su peso político en la elección parlamentaria de 2021” (Heiss, 2023: 127). Este enfoque buscaba dar mayor cabida a los partidos y a la voz de expertos con el objetivo de alcanzar acuerdos amplios. La propuesta resultante, que reflejó la hegemonía del Partido Republicano en el Consejo Constitucional, respaldaba la inconstitucionalidad del aborto, eliminaba el derecho humano al agua y dejaba de lado derechos de libre determinación para pueblos indígenas, entre otros principios (Bravo et al., 2023). Fue interpretada como conservadora y rechazada por un 55% de la ciudadanía en el plebiscito de diciembre de 2023. Los sectores más afines a la izquierda política criticaron que este “manifiesto del Partido Republicano (...) habría dificultado que cualquier gobierno de izquierda pusiera en práctica su agenda” (Bartlett, 2023), y desde la centroderecha se denunció el “maximalismo republicano” como el causante de la derrota (Cooperativa.cl, 2023).

Conclusiones

Esta Parte ha presentado una exploración de dos de los factores que condicionan las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales: los discursos públicos en torno a cambios institucionales que generan controversias y las lógicas de interacción entre actores que han predominado en el sistema político, en relación con algunos cambios demandados por la sociedad chilena y sobre cuya necesidad existe consenso experto.

Los resultados muestran que el debate público en Chile se caracteriza por la presencia de divisiones ideológicas que se articulan en base a oposiciones dicotómicas. Estas oposiciones funcionan como verdaderas trincheras desde las cuales los actores caracterizan negativamente a quienes se les oponen, negándoles cualquier atisbo de racionalidad. Una de las oposiciones más relevantes en el debate público corresponde al eje Estado-mercado, y sus correlativos solidaridad-competencia, colectivo-individuo, política-economía, entre otros. En los discursos, la oposición entre Estado y mercado no se traduce en preferencias por alternativas legítimas, sino en un antagonismo absoluto de identidades e ideales de sociedad. Más que un punto de arranque para propiciar acuerdos, esta dicotomía inhibe el diálogo entre los actores y es un aspecto central de las dinámicas de polarización.

Esta oposición es una de las causas de la distancia entre los discursos y disputas de las elites y las demandas, experiencias y temores subjetivos de la ciudadanía, que no pueden representarse mediante la dicotomía entre Estado y mercado o sus derivados. Además, la rigidez de estas posturas contradice la tendencia empírica global de una creciente colaboración entre los sectores público y privado en la política pública (Schomaker, 2015), y el hecho de que en las sociedades complejas las interdependencias entre Estado y mercado son múltiples y fluidas, así como las experiencias y el

potencial colaborativo de ambos. La imagen de un Estado defensor del bien común, pero con problemas de eficiencia, y de un sector privado de mayor eficacia, aunque con una lógica individualista, no es sostenible ni se condice con la realidad. Iniciativas de responsabilidad social empresarial, casos de gestión exitosa en el aparato estatal, más alianzas público-privadas (Andonova, 2017), son solo algunas de las tendencias empíricas globales que demuestran el escaso realismo de la oposición entre Estado y mercado en el debate nacional. Desde la perspectiva de este Informe, tales características del debate público inhiben las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible, pues promueven la incomunicación y obstaculizan la construcción de acuerdos.

Por otro lado, la exploración de las lógicas de interacción que han predominado en el sistema político respecto de los cambios analizados muestra que, en los últimos veinte años, Chile ha experimentado una serie de cambios institucionales en respuesta a demandas sociales y crisis de distinto tipo, y que el sistema político ha tenido una considerable capacidad de respuesta en ese lapso. Eso no implica necesariamente que el cambio institucional en Chile haya tenido la efectividad deseada, en el sentido de haber solucionado los problemas que se buscaba resolver.

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 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 dado paso a un espíritu obstruccionista. Un caso que muestra de manera contundente esta tendencia son los

fallidos intentos de reforma previsional en los últimos tres gobiernos, que han buscado con fórmulas no muy disímiles fortalecer el pilar contributivo para elevar las cotizaciones. Los intereses políticos y económicos han trabado sucesivas iniciativas de reforma, evidenciando que el revanchismo y la defensa corporativa pueden impedir cambios necesarios para el país.

De manera similar, el obstruccionismo estuvo presente en los tres procesos de elaboración de un nuevo texto constitucional que Chile ha presenciado en los

últimos años. En los dos últimos procesos se sumó el maximalismo. Por la centralidad de este tema para el funcionamiento de las instituciones, y para las expectativas y la dinámica política, el triple fracaso en este ámbito ha sido una de las mayores decepciones de la política institucional frente a la demanda ciudadana en la historia reciente del país. Tan profundo fue el impacto tras un nuevo rechazo ciudadano en el plebiscito de 2023, que ni críticos ni defensores de la constitución actual quisieron poner en marcha otro proceso constituyente.

PARTE VII

Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible



La sociedad chilena ha experimentado cambios profundos e incesantes en las últimas décadas. Algunos de ellos han estado motivados por movimientos culturales; otros son efecto de políticas públicas efectivas. Hay cambios que no son exclusivos del país sino parte de tendencias globales, y otros corresponden a efectos inesperados de cambios deliberadamente perseguidos. Muchas de las transformaciones han resultado favorables para el bienestar de las personas, pero otras han limitado las libertades y oportunidades para que puedan desarrollar la vida que valoran.

A pesar del dinamismo de la sociedad chilena y de sus evidentes logros en materia de Desarrollo Humano Sostenible, en particular en los últimos veinte años, Chile está experimentando dificultades para cambiar. Los sucesivos intentos por reformar el sistema de pensiones, para resolver problemas en el área de la salud o los fracasos reiterados de los procesos constituyentes ilustran el fenómeno. Las dificultades del país para cambiar se expresan también en las percepciones subjetivas: las personas consideran que aquello que realmente importa –los cambios profundos, prometidos y esperados en materia de derechos

y protección social– no se han concretado. Es lo que este Informe denomina las deudas del cambio. Por otro lado, ha habido transformaciones negativas que han empeorado las condiciones de vida de la ciudadanía; de allí que perciba un país estancado o que va de mal en peor.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2024* plantea que estas dificultades de la sociedad chilena radican en la conducción social del cambio, esto es, en el proceso colaborativo y relacional en el que los agentes de la conducción –elites, movimientos sociales y ciudadanía– interactúan y se influyen mutuamente, dentro de un marco condicionado por instituciones, discursos y subjetividades.

El objetivo de este Informe ha sido evaluar empíricamente, desde una perspectiva sociocultural, las capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios sociales. En lo que sigue, se sintetizan los principales hallazgos de esta investigación. También se reflexiona sobre las oportunidades que pueden aprovecharse y las condiciones que deben construirse para fortalecer estas capacidades.

Débiles capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales

Este Informe sostiene que actualmente las capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios requeridos son insuficientes y no están a la altura de las brechas que la sociedad demanda superar, ni de los desafíos que hay que enfrentar. Dicha insuficiencia obedece básicamente al predominio de dos factores que se refuerzan entre sí: relaciones disfuncionales entre los actores de la conducción –elites, movimientos sociales y ciudadanía– y lógicas inhibitoras de la conducción a nivel de las instituciones, los discursos públicos y las subjetividades.

Relación ciudadanía-elites: deuda, villanización y castigo

La relación que construye la ciudadanía con las elites hoy está marcada por la percepción de deudas del cambio, por la culpabilización y el castigo. Esta relación se ha ido fraguando en los últimos años y constituye una radicalización de la desafección de las personas hacia quienes ejercen funciones de representación. Se critica a las elites –especialmente a los liderazgos políticos y en menor medida al gran empresariado– por incumplir promesas importantes de cambio relacionadas con derechos y protección social. Se les acusa de priorizar ganancias electorales y económicas sobre las necesidades de la población, de no estar dispuestas a construir consensos beneficiosos para el país y de obstruir persistentemente iniciativas de cambio. Tales motivos han convertido a estos actores en los “villanos” del cambio en Chile, a ojos de la ciudadanía. La villanización de los liderazgos políticos y de las elites económicas ya aparece destacada en el *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2015*, y fue una de las explicaciones del estallido social de 2019 que elaboró la academia.

Datos recientes muestran que esta villanización persiste, con más de la mitad de la población responsabilizando a los liderazgos políticos del estancamiento y el deterioro que perciben en el país, y con una minoría considerando que están impulsando los cambios necesarios para Chile. 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 situaciones puntuales para aludir a cambios estructurales. A ese momento de ampliación de la escala de las demandas sociales le sigue un punto de inflexión donde se pasa de la villanización al castigo, lo que podría explicar en parte el estallido de 2019 y algunos comportamientos electorales posteriores.

La crítica recíproca elites-ciudadanía

La evaluación crítica se reproduce en las elites respecto de la ciudadanía. Casi la mitad de aquellas cree que la ciudadanía es individualista o que carece de interés por lo común. Le sigue la opinión de que la ciudadanía cree que los problemas son de fácil solución, que quiere cambios en múltiples aspectos, que solo piensa en las necesidades del presente y que presenta escasa disposición a asumir costos.

Diferencias marcadas entre la elite económica y las demás elites

La elite económica es consistentemente más crítica, pesimista, punitiva y menos inclusiva que las elites política, simbólica y social. Asimismo, los cambios deseados de quienes representan al poder económico priorizan la seguridad en los barrios antes que reducir

la desigualdad de ingresos, y sus sueños aluden a un país con más crecimiento económico, más orden y más seguridad. Además, la elite económica es la única que no incluye la protección del medioambiente en sus sueños para el país. Esta heterogeneidad entre las elites puede dificultar la construcción de acuerdos sobre objetivos de futuro y, por esa vía, inhibir las capacidades del país para conducir cambios sociales.

Efectos ambivalentes de los movimientos sociales

Los movimientos sociales han representado demandas nuevas y diversas que el sistema político no reconocía bien, dinamizando con ello la relación entre sociedad y política. Sin embargo, al vincularse con la institucionalidad política también pueden exhibir lógicas que afectan la relación que establecen con la ciudadanía y el sistema político, y por esa vía inhibir las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Por ejemplo, el maximalismo y el identitarismo que obstaculizan la construcción de acuerdos y horizontes comunes, el antipartidismo que impide el vínculo de los movimientos sociales con los actores políticos, la fragmentación que dificulta la agregación de demandas y la negociación. Algunas de estas lógicas se hicieron presentes en los procesos constituyentes recientes y en parte explican el amplio rechazo ciudadano a ambas propuestas.

Lógicas obstruccionistas en espacios institucionales

El sistema político chileno ha demostrado una notable capacidad para dar respuesta a demandas y crisis sociales. No obstante, al momento de afrontar varios cambios demandados por la sociedad, han predominado relaciones entre los actores que han derivado en incomunicación, bloqueos y revancha política en los

espacios institucionales. 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” ha dado paso a un espíritu obstruccionista. En este escenario los actores, más que buscar acuerdos de futuro, intentan asegurar sus posiciones y detener el avance de sus oponentes, y lo hacen con todas las herramientas institucionales a su alcance, incluso si con ello desvirtúan los fines propios de esas instituciones. Tales lógicas y prácticas se han hecho comunes en todos los conglomerados políticos, y sus efectos negativos fueron patentes en los fallidos intentos de reforma previsional en los últimos tres gobiernos o en el fracaso de los tres intentos de cambio constitucional.

La polarización del debate público

El análisis de los discursos públicos sobre cambios institucionales controvertidos muestra claros clivajes ideológicos articulados como dicotomías que se despliegan en el debate público como trincheras, desde las cuales los actores intentan desacreditar los argumentos de quienes sostienen otras posiciones, atribuyéndoles irracionalidad. Una de las dicotomías más relevantes en el debate público es la de Estado y mercado y sus correlativos solidaridad-competencia, colectivo-individuo, política-economía, ideología-evidencia científica. La presencia de estos clivajes en los discursos inhibe la conducción social de los cambios pues afecta la disposición a la autocritica e impide el aprendizaje mutuo. Además, tensiona la representación, porque, como muestra este Informe, la ciudadanía no se siente interpelada por estos clivajes. Sus sueños de futuro para el país y sus deseos de cambio son pragmáticos, diversos y mixtos: combinan aspiraciones de seguridad y orden, de igualdad social, de crecimiento económico y de derechos sociales. Por lo tanto, no pueden reducirse a las categorías dicotómicas descritas anteriormente.

Dinámicas subjetivas inhibitoras

En el plano de la subjetividad también se observan dinámicas inhibitoras de las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Algunas responden a tendencias socioculturales estructurales; otras son reacciones adaptativas al tipo de relación entre agentes del cambio. Una de estas dinámicas inhibitoras es la individuación asocial, una forma de autoafirmación defensiva frente a la percepción de que no se cuenta con suficientes soportes sociales sobre los cuales construir la propia biografía. Esta dinámica exacerba las capacidades individuales y minimiza el papel de la sociedad en el logro de los proyectos de vida, y como tal se vincula con la disociación normativa que establece una mayoría de las personas entre el futuro personal y el futuro colectivo.

Otra de las dinámicas inhibitoras es la escasa agencia colectiva. El Informe muestra que la mayoría considera 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. Por otro lado, una tercera dinámica inhibitora es la desconfianza hacia quienes ejercen funciones de representación. Las personas opinan que los liderazgos políticos ponen por delante sus intereses personales y desconocen las demandas ciudadanas. Además, cuestionan la efectividad práctica del voto, pues creen que los representantes una vez electos actúan por su propio beneficio. También dudan del valor de la protesta social: creen que los avances alcanzados por esta vía suelen ser efímeros, y que la propia ciudadanía paga altos costos por la violencia que a veces acompaña a estas formas de acción colectiva. Lo anterior se traduce en una doble impotencia: ni las personas creen tener capacidades para cambiar el país ni confían en la capacidad de sus representantes.

Además, el tipo de temporalidad que predomina en la evaluación de los cambios, de sus riesgos y oportunidades afecta las capacidades de la sociedad chilena

para conducir cambios. Se aprecia claramente en la relación que establece la ciudadanía con las elites. En las conversaciones grupales, las deudas y promesas incumplidas parecen subordinar el presente y anular el futuro. Como consecuencia las personas, y en una suerte de revancha, tienen dificultades para reconocer avances reales resultantes de la implementación de ciertas políticas, o para identificar impactos positivos en los cambios recientes. Se aprecia también en el notorio aumento del pesimismo en los últimos diez años. Entre 2013 y 2023 disminuyen significativamente las expectativas positivas sobre la situación del país, se triplican las negativas y la preocupación por el futuro colectivo aumenta al doble. Aunque el futuro personal se percibe menos pesimista, la proporción de personas preocupadas por él también se ha duplicado.

La temporalidad predominante se asocia con disposiciones sobre la representación política y la capacidad de agencia percibida. Las personas que creen que el futuro colectivo será peor tienden más a pensar que pueden hacer poco o nada para cambiar el país, y menor es la eficacia que atribuyen a los liderazgos políticos. Así, la actual crisis de representación política es también una crisis de confianza en el futuro.

Asimismo, entre las personas predominan emociones negativas frente a la situación actual del país. El mismo tipo de emociones primaba hace una década, pero algunas han cambiado de intensidad: la preocupación y el miedo han aumentado, mientras que la esperanza ha disminuido casi a la mitad. Comparando con las emociones del estallido social, se observa un tránsito desde emociones movilizadoras como la esperanza hacia emociones implosivas que llevan al retraimiento individual.

Por último, se observa en las personas una débil disposición a asumir los costos de los cambios, lo que es consistente con la individuación asocial y la disociación normativa entre el futuro personal y el futuro colectivo. Las personas están más dispuestas a

asumir costos cuando estos se traducen en beneficios concretos para ellas, pero la disposición disminuye cuando los costos se asocian a problemas menos directos o a beneficios para otros grupos sociales. Además, las aspiraciones de cambio están débilmente relacionadas con la disposición a asumir costos. Por

ejemplo, quienes desean que se reduzca la desigualdad de ingresos no están más dispuestos a pagar más impuestos que aquellos sin esa preferencia, y la disposición a pagar más impuestos para mejorar servicios básicos para todos es similar entre quienes tienen y no tienen esa prioridad.

¿Podemos conducir los cambios?

¿Puede Chile modificar la dificultad para conducir los cambios en la dirección deseada o está condenado a dar vueltas entre la inacción y las acciones fallidas? La pregunta no admite dos respuestas, pues es una elección que tiene importantes consecuencias. No fortalecer las capacidades de la sociedad para conducir los cambios significa ampliar los efectos de las relaciones disfuncionales entre los actores sociales, las debilidades institucionales y las disposiciones subjetivas inhibitorias, debilitando con ello las capacidades para construir los acuerdos que necesita la democracia, y la disposición a la cooperación que requiere el desarrollo. Como resultado se vuelve aun más difícil atender a las deudas del cambio que demanda la ciudadanía, así como se dificulta conducir los cambios que Chile necesita según el juicio experto. Por si fuera poco, significa contar con menores capacidades para enfrentar las consecuencias no deseadas de desafíos globales como el cambio climático, los desajustes sociales que se proyectan como efecto de la inteligencia artificial y el debilitamiento de los sistemas democráticos.

Proteger la democracia y avanzar en el desarrollo de la sociedad chilena exige fortalecer las capacidades sociales para conducir los cambios. La tarea será sin duda ardua, pues el daño en la relación entre ciudadanía y elites es profundo. Se ha roto aquella expectativa tácita, hecha de promesas y avances relativos a derechos

y bienestar que, aunque fundada en renuncias, vetos y falta de participación, durante la transición a la democracia hizo posibles disposiciones sociales que favorecieron la gobernabilidad y el modelo de desarrollo impulsado por las elites. Esa ruptura se debe en parte a la percepción de que a las elites políticas y económicas solo les interesa reproducir sus privilegios, lo que desmentiría el principio meritocrático que se ha ido consolidando como ideal normativo en la sociedad chilena y que estuvo en la base de aquella expectativa social.

Ese orden y esas disposiciones sociales fueron posibles por un pacto de las elites. Una suerte de empate favorecido por el sistema electoral binominal, por el temor heredado a la ingobernabilidad y por la desconfianza ante la injerencia del Estado en la sociedad. Ese pacto caducó como efecto de las amenazas, los temores y polarizaciones que se activaron al interior de las elites desde el ciclo de movilizaciones sociales del 2011 y que llegaron a un clímax con el estallido social de 2019 y los procesos constitucionales de 2021-2023. De ahí en adelante las elites parecen atrapadas en acusaciones recíprocas de haber acabado con el supuesto consenso preexistente sobre el desarrollo del país, de romper las bases de la convivencia al legitimar la violencia, de no reconocer los logros del pasado reciente y a sus protagonistas, o de impedir la formación de un nuevo pacto.

Ni el pacto entre las elites ni las expectativas ciudadanas fundadas durante la transición a la democracia están hoy vigentes. En un contexto de debilidad institucional, de polarización de las elites y de ausencia de un proyecto mínimamente compartido de desarrollo a largo plazo, un nuevo acuerdo, legítimo y funcional, es indispensable. Pero no se reconstruirá, en una atmósfera de acentuadas desconfianzas y revanchas, mediante nuevas promesas, declaraciones o gestos. Tampoco será una cuestión de voluntarismo ni de liderazgos carismáticos o populistas. Se trata más bien de la capacidad de los actores sociales para acordar y construir formas de relación que permitan no solo fortalecer la confianza en la posibilidad misma de conducir los cambios que el país necesita, sino aumentar la eficacia de la conducción social mediante cambios que impacten en los derechos y el bienestar de la ciudadanía.

El momento actual de Chile, como lo ha sido antes por otras razones, es un momento difícil para conducir los cambios. En las actuales condiciones de desconfianza social, el optimismo sobre la viabilidad de objetivos colectivos de largo plazo solo puede resultar de pequeños pasos concretos y visibles, dados

exitosamente en la dirección correcta. El optimismo solo se reconstruirá sobre la marcha lenta de esfuerzos de cambio sostenidos, acordados mediante un diálogo razonado, de acuerdos que incorporen la participación social y el apoyo de grandes mayorías, y por lo tanto con la suficiente legitimidad social. No es una tarea sencilla, menos al considerar que en el corto plazo los escenarios electorales incentivarán las polarizaciones, las lógicas de obstruccionismo y represalia que conducen a la imagen del otro como culpable. En ese contexto es difícil entregar propuestas comunes con sentido de futuro, pues en un escenario de víctimas y victimarios la conversación gira en torno a un pasado cuyas cuentas deben saldarse en el presente castigando a quienes han sido identificados como culpables.

Como se ha mostrado en este Informe, los obstáculos actuales para una conducción exitosa del cambio de la sociedad chilena hacia el Desarrollo Humano Sostenible son considerables. La tarea es difícil, pero no imposible. Se puede aprovechar como punto de partida algunas ventanas de oportunidad y construir ciertas condiciones. A continuación se describen varias oportunidades que pueden y deben aprovecharse como punto de arranque.

Oportunidades por aprovechar

Dinámicas subjetivas

En la ciudadanía existen algunas oportunidades que se pueden aprovechar. La gran mayoría desea cambios, esto es, que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes. Y la mayoría prefiere que sean profundos, lo que responde a aquellos cambios que no han ocurrido o son insuficientes según la percepción ciudadana. Así, pues, el deseo de cambios profundos prevalece pese a todas las decepciones y la evaluación de estancamiento y deterioro del país, lo

que puede ser un aliciente para proponer y empujar alternativas de cambio. Este deseo de transformaciones sociales puede considerarse una condición mínima para la reconstrucción de la capacidad para conducir los cambios.

Además, la ciudadanía hoy parece más paciente y con mayor sentido de realidad frente a los procesos de cambio. A diferencia de una década atrás, la mayoría prefiere la gradualidad a la rapidez y manifiesta disposición a la espera. Asimismo, al menos dos tercios

de las personas comprenden que la resolución de problemas típicos de la vida social son una tarea de gran dificultad. Estas posiciones pueden reflejar una resignación ante las deudas del cambio, pero también puede considerarse que el valor de la gradualidad, la capacidad de espera y el realismo son parte de los aprendizajes recientes de la ciudadanía.

También se puede identificar como oportunidad que la ciudadanía conserva una importante adhesión a los mecanismos democráticos, lo que brinda un marco de acción legítimo para la conducción de los cambios. A esto se suma la disposición a esperar por los cambios, puesto que la ciudadanía espera que los liderazgos tomen decisiones habiendo consultado a las personas afectadas, y mayormente no está a favor de que se imponga la autoridad sobre su opinión, aunque las decisiones y soluciones tarden más.

En relación con ello, la ciudadanía se muestra dispuesta a que las elites conduzcan los cambios, especialmente los liderazgos políticos. Pese a una preponderante evaluación negativa del desempeño de esos actores, la ciudadanía tiene una alta valoración abstracta de la función de los liderazgos políticos para resolver problemas típicos de la vida social, y junto con ello evidencia una revalorización de los proyectos comunes para el país, en contraste con lo observado a inicios de la década del 2010. También asume el respeto a las decisiones de las autoridades y muestra una disposición a asumir los costos de apoyar un liderazgo, con tal de que sea capaz de crear acuerdos, ir en la dirección correcta y proponer una solución a problemas que le importan a la mayoría de las personas.

Por último, la gran mayoría de las personas en Chile manifiesta una fuerte desaprobación de la desigualdad en diferentes dimensiones de la vida social (trato, género, ingresos, entre otros). La intolerancia a la desigualdad ofrece un horizonte normativo para la conducción del cambio, dado que empuja a buscar

arreglos sociales más justos e inclusivos. Este aspecto es muy destacable desde el punto de vista del Desarrollo Humano Sostenible y de la Agenda 2030 adoptada por los países miembros de Naciones Unidas.

Convergencias entre elites y ciudadanía

En la relación entre las elites y la ciudadanía también existen oportunidades para aprovechar. Según los resultados de este Informe, existen importantes coincidencias entre las elites y la ciudadanía respecto de los deseos de cambio tanto respecto del presente como del pasado. Las elites comparten ese deseo incluso en mayor proporción que la ciudadanía. Y si bien se distancian de ella en la priorización de los deseos de cambio y los sueños para el país, existe una cierta convergencia sobre los cambios más importantes. El principal sueño para las elites es un país con más derechos sociales, seguido de un país más seguro y ordenado. En el caso de la ciudadanía son los mismos sueños, pero se invierte el orden. Luego comparten la tercera preferencia, que es un país con más crecimiento económico.

Equilibrio entre movilización e institucionalización

En los movimientos sociales se identifican asimismo otras oportunidades. Como se muestra en este Informe a partir del estudio de caso del movimiento feminista, los movimientos pueden desplegar estrategias que equilibren la institucionalización con la movilización, lo que les permite incidir en el Congreso y en otras instituciones del Estado y ser parte de los procesos de conducción de los cambios. Destacan la creación de organizaciones que permitan diversificar las bases e incluir las distintas perspectivas dentro del movimiento, la formación de alianzas estratégicas con actores políticos, sociales e internacionales, y la construcción de marcos de acción colectiva que resuenen con la opinión pública, entre otras.

Resiliencia del sistema político

También pueden hallarse algunas 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 diversas. El sistema político ha tenido capacidad de respuesta ante situaciones críticas, y, con 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 la fragmentación y polarización, demostró resiliencia frente a la crisis del estallido social de 2019, que fue encausada institucionalmente a través de un proceso constituyente. Si bien los intentos de reemplazo constitucional fracasaron, esa capacidad

muestra el potencial que existe en el sistema político para enfrentar momentos de crisis.

Importantes capacidades del Estado

Por último, el Estado chileno ha mostrado capacidades relevantes para la conducción de los cambios. Ha sido capaz de instaurar políticas públicas de forma proba, eficiente y eficaz. Esto quedó en evidencia en la reciente pandemia, por ejemplo. El Informe muestra que estas capacidades son valoradas por la ciudadanía. La mayoría considera que el Estado debe ser un actor clave en ámbitos de la vida social como la salud, la educación, el agua y la electricidad o el sistema de pensiones, entre otros aspectos.

Condiciones por construir

Los deseos de cambio significan poco si no se dispone de los soportes sociales para conducirlos y hacerlos efectivos. Para aprovechar las ventanas de oportunidad y fortalecer la conducción del cambio, también es necesario construir un conjunto de condiciones. Esto pasa por dejar de hacer, empezar a hacer y fortalecer. Sin pretensión de establecer las maneras de llevar a cabo estas tareas, lo que está fuera del alcance de este trabajo, 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

Si en el centro de los problemas de conducción hay una relación disfuncional entre actores, la primera condición es reparar esta relación. Se requiere que las elites

aprendan a escuchar a las personas y sus demandas, y reconozcan sus matices y ambivalencias. Frecuentemente las primeras elaboran diagnósticos dicotómicos sobre las expectativas y necesidades ciudadanas, en base a clivajes ideológicos que impiden capturar la mixtura de las experiencias, anhelos y temores subjetivos. En el marco de esta tarea, un criterio indispensable es apoyarse decididamente en la participación ciudadana y superar la elitización en las decisiones políticas.

Reconocer el impacto de la configuración del poder

Otra condición es reconocer abiertamente la configuración del poder que condiciona la conducción de cambios sociales relevantes. La investigación del PNUD (2017a) muestra que las elites resisten activamente los cambios que podrían beneficiar a la sociedad

si contravienen sus intereses económicos y políticos. Más aun, en sociedades muy desiguales como la chilena, los grupos más privilegiados tienen acceso a herramientas clave para influenciar los procesos de toma de decisiones de acuerdo con sus preferencias e intereses, como el control, la concentración y su presencia en los medios de comunicación; el financiamiento de partidos, campañas y centros de pensamiento que alimentan la discusión pública y legislativa; “la puerta giratoria” y el *lobby*. También forma parte de este escenario la creciente estrategia de sacar activos del país para presionar por el abandono de reformas que puedan oponerse a sus intereses. Por ejemplo, entre 2021 y 2022, en pleno proceso constituyente, se registró una salida extraordinaria de capitales de empresas no financieras y personas por US\$19.200 millones, lo que reflejaba una preferencia de los inversionistas locales por activos externos (Banco Central, 2022).

De todos modos, según la perspectiva de este Informe, ningún actor social, por poderoso que sea, puede moldear completamente la sociedad según su voluntad. Por otro lado, una posición social de privilegio (o de desventaja) es necesariamente contingente y no puede escapar a la transformación permanente de las sociedades. En este caso, dado el desbalance de poder que existe en Chile y en otras partes del mundo, para la conducción del cambio hacia el Desarrollo Humano Sostenible es necesario reforzar aspectos como la transparencia en el financiamiento de la política, la diversificación de los medios de comunicación, la regulación del *lobby* y los conflictos de interés, así como la participación ciudadana.

Promover el crecimiento económico

Con igual relevancia y sin desconocer los enormes desafíos redistributivos de la sociedad chilena, es un imperativo fortalecer la base económica para que el país transite hacia un mayor Desarrollo Humano Sostenible. El crecimiento económico desempeña un papel

fundamental en la concreción de cambios sociales y fue determinante en la expansión del gasto social, la notable reducción de la pobreza y el incremento del bienestar experimentado por el país desde la década de 1990; sin embargo, desde la década del 2010 se registran bajas tasas de crecimiento. Al expandir la base de recursos disponibles, aumenta la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y mejorar el bienestar de la ciudadanía en ámbitos tan relevantes como la educación, la salud y las pensiones. 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. Con todo, el crecimiento económico debe tener en cuenta el imperativo de crecer de forma inclusiva y sostenible.

Adoptar otro paradigma para procesar las diferencias de las elites

Es fundamental abandonar la noción ilusoria de un consenso sin fisuras y aceptar que en los procesos de cambio el conflicto es la norma. Una falsa expectativa de acuerdos sin conflicto ha conducido a mayor polarización: se ha usado para estigmatizar a quienes sostienen ideas diferentes considerándoles una amenaza a la posibilidad de acuerdos y cambios consensuados. Lo que se necesita es superar la condena a la expresión y la confrontación de diferencias, reconocer y confrontar disensos, conflictos y prejuicios recíprocos. Esta condición no se logrará solamente modificando las reglas del juego institucional. Se requiere además un cambio de cultura política que replantee el objetivo de los acuerdos de manera realista, dando cabida al reconocimiento de las diferencias, al carácter transitorio y en revisión de los acuerdos, a la capacidad constructiva y creativa de las controversias. Es importante también atender especialmente al efecto de los clivajes ideológicos en las capacidades de colaboración en la sociedad. Un paso en esa dirección es reducir el abordaje moral y voluntarista sobre los consensos, y centrarlo más en espacios y procedimientos institucionales objetivos.

Promover acuerdos pragmáticos entre las elites

Por otro lado, se requiere con urgencia un acuerdo entre los actores del poder, especialmente del poder político y económico. No un consenso, sino un acuerdo pragmático en torno a los desafíos que deben enfrentarse a la brevedad y a los criterios básicos con los cuales abordarlos, evitando efectos indeseados de largo plazo.

Ese acuerdo debiera tener dos objetivos prioritarios. Por una parte, limitar los efectos de la polarización, la fragmentación, los ciclos de ajustes de cuentas y las lógicas obstruccionistas. Supone además reformar el sistema político, las relaciones entre Estado y mercado, para favorecer la cooperación, el pluralismo y la participación ciudadana, y también modificar las reglas de ocupación y transparencia en las instituciones.

Promover la vinculación de los movimientos sociales con el sistema político

La agregación de demandas, la negociación y la construcción de acuerdos deberían constituir los elementos claves de esta relación. Desde esta perspectiva, es central contrarrestar las tendencias a la desinstitucionalización de ciertos movimientos al momento de entrar al juego político, y promover su vinculación con las instituciones de representación como los partidos políticos.

Reconstruir la confianza en las instituciones, especialmente en el sistema político

Si bien no solucionará problemas estructurales que requieren tiempo, mostrar resultados visibles en el corto plazo ante necesidades concretas de la población en salud, seguridad, pensiones, educación, vivienda o trabajo permitirá demostrar a la ciudadanía que existe

en el sistema político una disposición a enfrentarlos. La viabilidad de las reformas al sistema político y de las políticas de bienestar dependen las unas de las otras, no pueden llevarse adelante de manera independiente. Un acuerdo de la clase política que no esté acompañado por el abordaje de las necesidades visibles de la población no tendrá legitimidad y muy probablemente enfrentará una fuerte desaprobación por considerarse un ajuste autorreferente. Y unas políticas de bienestar que no se fundamenten en un acuerdo político no concitarán los acuerdos institucionales requeridos ni encontrarán los recursos para concretarse. El riesgo de no reconstruir la relación entre ciudadanía y elites puede ser la expansión de un sentimiento antipolítico que alimente el surgimiento de liderazgos personalistas y populistas que critiquen a la clase política y ofrezcan soluciones inmediatas a las demandas sociales.

Mejorar la calidad del debate público

Si realmente se desea transitar hacia arreglos sociales que permitan un mayor Desarrollo Humano Sostenible, otra condición clave es mejorar sustantivamente la calidad del debate público. La conducción del cambio se beneficiaría si se abandonara la práctica de los discursos autorreferentes que niegan todo sentido y racionalidad a quienes sostienen posiciones diferentes, los que generan una polarización que no resuena en la ciudadanía. En reemplazo de esta lógica de trincheras podrían adoptarse prácticas discursivas con disposición a la autocrítica y orientación al aprendizaje mutuo y la innovación, que permitan la convergencia de ideas y eleven la calidad de la deliberación democrática. Particularmente, un debate público productivo debería promover la consideración simultánea de principios aparentemente en tensión antes que optar de manera excluyente, por ejemplo, por la eficiencia económica, las libertades individuales o la solidaridad inclusiva.

Asimismo, el debate público en Chile se beneficiaría específicamente de la superación de una visión dicotómica y rígida acerca del rol del Estado y el mercado, poniendo de manifiesto la creciente colaboración entre los sectores público y privado en la política pública a nivel global. Tal visión convergente es consistente con la opinión mayoritaria de la ciudadanía, de acuerdo con los datos levantados por este Informe.

Es clave también fortalecer el sistema de los medios de comunicación y promover su desconcentración. La promoción de los medios regionales y el fomento del buen periodismo, que empodere a la ciudadanía y fortalezca la democracia, resultan estratégicos. Más allá de aspectos esenciales como la verificación de fuentes o líneas editoriales transparentes, esto implica asegurar que la información sea precisa y contextualizada, evitando la trivialización y proporcionando una base de conocimiento sólida para la deliberación pública y la toma de decisiones. Asimismo, resulta crucial combatir la desinformación o discursos de odio en redes sociales, que con su alcance masivo pueden influir significativamente en la opinión pública.

Fortalecer la cultura política de la ciudadanía

Como se ha visto en los datos de este Informe, algunas orientaciones cívicas predominantes en la población pueden resultar un obstáculo para los cambios. En el largo plazo la viabilidad y sustentabilidad de las transformaciones depende de la legitimidad y sentido que la ciudadanía les otorgue. Los cambios demandan costos, esperas, confianzas, solidaridades, tiempos largos, renuncias. Nada de ello será efecto automático de la

governabilidad democrática ni del crecimiento económico. Se requiere un trabajo específico de pedagogía cívica, cuya voluntad y condiciones básicas deben estar contenidas en el acuerdo político, pues será materia de controversia. Aquí les cabe un rol tanto a la educación formal como a los medios de comunicación, los actores sociales y las vocerías de las instituciones.

Más específicamente, es clave abordar el carácter asocial de la individuación: 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 cada sociedad provee. Esta idea no solo es falaz, sino que además representa un obstáculo a la conducción de los cambios sociales. La imagen de un agente omnipotente que no requiere de la sociedad ni de las otras personas para el logro de sus objetivos y proyectos es parte de un ideal normativo consolidado en la sociedad chilena. A la luz de los resultados de este Informe, también es necesario reforzar la idea de que en una sociedad democrática los cambios deseados por la ciudadanía siempre implican costos que asumir, y que no es sostenible abogar por soluciones a problemas colectivos sin considerar las responsabilidades que cada cual debe cumplir.

El Informe revela que existen razones concretas para no ceder al pesimismo, pero también muestra que es urgente fortalecer las capacidades sociales de conducción en el país. Hoy parece haber una ventana de oportunidad para salir del estancamiento y viabilizar los cambios sociales deseados y necesarios para avanzar hacia el Desarrollo Humano Sostenible. Aprovecharla es tarea de la sociedad en su conjunto.

ANEXOS

Anexo 1

Grupos focales sobre los cambios recientes de Chile

Con el propósito de acceder a los lenguajes y discursos que estructuran el habla social sobre el cambio en Chile, distinguir las diferenciaciones sociales presentes en estos discursos, y orientar la elaboración de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023 y otros estudios posteriores, se llevó a cabo un estudio de carácter exploratorio descriptivo, a través de un diseño cualitativo, que contempló la realización de nueve grupos focales. En términos de dimensiones, se indagó en los sentidos otorgados a la palabra “cambio” en las conversaciones, las evaluaciones que realizan las personas sobre los cambios en Chile, los motores y obstaculizadores del cambio en el habla grupal, el impacto cotidiano que las personas asocian

a los cambios percibidos y las expectativas de cambio en el país.

Se utilizó un muestreo estructural en base a los criterios de sexo, edad y nivel socioeconómico. Al momento de realizar los grupos, la totalidad de participantes residía en la Región Metropolitana.

Las reuniones se realizaron durante los meses de octubre y noviembre del año 2022 en lugares acondicionados para este propósito. Cada sesión tuvo una duración aproximada de una hora y treinta minutos, y fueron grabadas y transcritas. Los resultados fueron analizados por la Unidad de Investigación del PNUD Chile.

CUADRO 1

Composición sociodemográfica de los grupos focales

		GSE	Edad
1	Mixto	C2-C3	35 a 55 años
2	Mujeres	D	35 a 55 años
3	Mixto	C3-D	70 a 80 años
4	Mixto	AB-C1	18 a 24 años
5	Mixto	E	35 a 55 años
6	Mixto	E	35 a 55 años
7	Mixto	AB-C1	35 a 55 años
8	Hombres	D	18 a 24 años
9	Mujeres	C2-C3	18 a 24 años

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Ficha técnica de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023

Diseño de investigación

Estudio cuantitativo y probabilístico sobre la base de encuestas cara a cara en hogares. El diseño muestral y el trabajo de campo de la encuesta fueron encargados por el PNUD a la empresa Datavoz/Statcom. El instrumento utilizado fue desarrollado por la Unidad de Investigación de PNUD Chile.

Población objetivo

Personas mayores de 18 años residentes en el país. Se excluyen áreas de difícil acceso (ADA) definidas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Tamaño muestral

1.876 casos y 268 unidades de muestreo primarias (UMP).

Margen de error

2,4% considerando varianza máxima ($p=0,5$), 95% de confianza y un efecto de diseño estimado de 1,15 (deff), esto es, en qué magnitud aumenta el error estándar de los resultados debido al diseño en comparación con un muestreo aleatorio simple.

Tasa de respuesta

La tasa de respuesta fue de 54,2%.

Muestreo

Estratificado por conglomerados, con asignación de tamaños de muestra proporcional a nivel de macrozona (Norte, Centro, RM y Sur) y a nivel regional. La selección de la persona entrevistada fue aleatoria en tres etapas: manzana, hogar, persona encuestada, con posibilidad de reemplazo.

Ponderación

Ajustes post-encuesta para corregir las probabilidades de selección y sesgos asociados a la sub o sobrerrepresentación de ciertos grupos poblacionales por aspectos asociados a la no respuesta. Se utilizó el método *raking* para la calibración final, considerando las variables de región, área, sexo, tramo etario, nivel educacional y tipo de vivienda.

Fechas de campo

La encuesta se aplicó entre el 25 de julio de 2023 hasta el 11 de octubre de 2023.

CUADRO 2
Muestra y error por macrozona

Macrozona	N°	Error muestral
Norte (I a V y XV)	229	6,8%
Centro (V, VI)	288	6,3%
RM	796	3,7%
Sur (VII a XII y XIV)	563	4,4%
Total	1.876	2,4%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
Muestra y error por zona

Zona	N°	Error muestral
Urbana	1.669	2,6%
Rural	207	7,1%
Total	1.876	2,4%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
Población y muestra por región

Región	Población			Muestra					
	Zona (U/R)			UMP		UMS/UMT			
	Urbana	Rural	Total	UMP	UMS/UMT	Total	UMP	UMST/UMST	Total
Arica y Parinacota	180.728	16.354	197.082	3	0	3	22	0	22
Tarapacá	278.946	16.735	295.681	5	0	5	34	0	34
Antofagasta	519.467	20.773	540.240	9	0	9	63	0	63
Atacama	215.754	21.177	236.931	4	2	6	26	3	29
Coquimbo	541.332	122.346	663.678	9	2	11	66	15	81
Valparaíso	1.449.220	129.462	1.578.682	25	2	27	177	16	193
Del Libertador Bernardo O'Higgins	588.513	197.711	786.224	10	3	13	72	24	96
Metropolitana de Santiago	6.309.905	234.939	6.544.844	109	4	113	768	28	796
Del Maule	664.392	233.689	898.081	11	4	15	81	28	109
De Ñuble	285.731	120.520	406.251	5	2	7	35	15	50
Del Biobío	1.162.484	144.944	1.307.428	20	3	23	141	18	159
De La Araucanía	566.107	222.886	788.993	10	4	14	69	27	96
De Los Ríos	232.852	87.542	320.394	4	2	6	28	11	39
De Los Lagos	519.209	183.582	702.791	9	3	12	63	22	85
De Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	65.470	15.998	81.468	2	0	2	8	0	8
De Magallanes y la Antártica Chilena	131.865	11.973	143.838	2	0	2	16	0	16
Total	13.711.975	1.780.631	15.492.606	237	31	268	1.669	207	1.876

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Cuestionario y estadísticas univariadas. Encuesta de Desarrollo Humano 2023

PI_1. De acuerdo con la siguiente escala, ¿cómo calificaría la situación actual del país? (%)

Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	NS-NR
0,5	13,5	40,9	32,4	12,2	0,6

PI_2. Y usando la misma escala, ¿cómo calificaría su situación personal actualmente? (%)

Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala	NS-NR
1,9	31,6	48,5	14,6	3,3	0,2

PI_3. Del siguiente listado, ¿qué emoción representa mejor lo que usted siente frente a la situación actual de Chile? (%)

Entusiasmo	2,1
Decepción	18,9
Orgullo	1,4
Rabia	8,6
Indiferencia	9,7
Esperanza	9,5
Miedo	10,3
Preocupación	28,1
Tranquilidad	3,5
Ninguna	6,8
NS-NR	0,9

PI_4a. Considerando la situación actual del país en una escala donde 1 es nada y 10 es mucho, usted diría que siente... Nada de entusiasmo/Mucho entusiasmo (%)

1. Nada de entusiasmo	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucho entusiasmo	NS-NR
25,8	4,2	5,9	12,6	23,1	11,7	6,1	3,3	1,1	4,7	1,5

PI_4b. Considerando la situación actual del país en una escala donde 1 es nada y 10 es mucho, usted diría que siente... Nada de esperanza/Mucha esperanza (%)

1. Nada de esperanza	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucha esperanza	NS-NR
15,2	4,3	7,4	12,2	24,0	9,9	8,8	5,9	2,5	8,1	1,6

PI_4c. Considerando la situación actual del país en una escala donde 1 es nada y 10 es mucho, usted diría que siente... Nada de decepción/Mucha decepción (%)

1. Nada de decepción	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucha decepción	NS-NR
7,0	3,1	5,6	8,4	20,8	10,2	6,9	8,8	3,6	23,6	2,0

PI_4d. Considerando la situación actual del país en una escala donde 1 es nada y 10 es mucho, usted diría que siente... Nada de incertidumbre/Mucha incertidumbre (%)

1. Nada de incertidumbre	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucha incertidumbre	NS-NR
5,3	3,2	4,0	8,8	19,1	11,0	8,9	8,3	4,0	26,1	1,4

P2_1. En primer lugar, ¿usted diría que Chile está cambiando? (%)

Sí, Chile está cambiando	No, Chile no está cambiando	NS-NR
63,1	34,5	2,4

P2_2. Y en los últimos 5 años, ¿cuánto diría usted que ha cambiado Chile? Conteste usando la siguiente escala en que 1 significa “no ha cambiado nada” y 10 significa “ha cambiado mucho” (%)

1. No ha cambiado nada	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Ha cambiado mucho	NS-NR
9,8	2,0	4,9	7,6	15,4	12,3	10,0	9,7	3,1	24,4	0,8

P2_3a. Pensando en Chile en los últimos 5 años, ¿usted diría que la situación del país ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (%)

Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado	NS-NR
11,4	27,3	59,4	1,8

P2_3b. ¿Y usted diría que (la situación en Chile en los últimos 5 años) se ha mantenido igual de bien, se ha mantenido igual de mal o se ha mantenido igual de bien y mal? (%)

Se ha mantenido igual de bien	Se ha mantenido igual de mal	Se ha mantenido igual de bien y mal	NS-NR
6,8	29,5	62,9	0,7

P2_4a. Y pensando en su situación personal en los últimos 5 años, ¿usted diría que ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (%)

Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado	NS-NR
23,0	46,0	30,7	0,3

P2_4b. ¿Y usted diría que (su situación personal en los últimos 5 años) se ha mantenido igual de bien, se ha mantenido igual de mal o se ha mantenido igual de bien y mal? (%)

Se ha mantenido igual de bien	Se ha mantenido igual de mal	Se ha mantenido igual de bien y mal	NS-NR
21,5	17,7	60,6	0,1

P2_5. Le voy a nombrar una serie de ámbitos. Para cada uno indique si, a su juicio, en los últimos 5 años en Chile han mejorado, se han mantenido igual o han empeorado (%)

	Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado	NS-NR
La seguridad en los barrios	5,6	31,8	61,6	1,0
La desigualdad de ingresos entre las personas	7,9	42,4	46,8	2,9
El trato y respeto entre las personas	6,4	28,9	63,6	1,1
La convivencia con inmigrantes	6,7	29,1	59,1	5,2
Condiciones del medioambiente para la vida humana	8,9	30,4	59,0	1,7
Acceso a salud de calidad	12,4	42,9	43,6	1,1
Acceso a pensiones dignas	16,5	37,2	42,8	3,5
Acceso a una educación de calidad	11,0	44,6	39,6	4,7
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	28,9	42,4	23,5	5,2
El funcionamiento de la política	2,8	26,3	65,5	5,3

P2_6. A su juicio, ¿qué explica mejor que las cosas hayan empeorado o que se hayan mantenido igual de mal en el país durante los últimos 5 años?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Mal desempeño de los políticos	51,6	17,9
Falta de voluntad del gran empresariado	9,4	13,9
Falta de esfuerzo de los ciudadanos	5,0	7,5
Ineficacia de la movilización de las comunidades u organizaciones sociales	2,5	6,6
Leyes inadecuadas	10,8	18,4
Exceso de burocracia	5,3	10,3
Una situación internacional desfavorable	2,4	5,6
Falta de recursos en el país	2,9	5,7
Las personas solo piensan en sus intereses individuales	7,3	9,5
Otra	0,9	1,8
NS-NR	1,9	2,8

P2_6b. Y a su juicio, ¿qué explica mejor que las cosas hayan mejorado o que se hayan mantenido igual de bien en el país durante los últimos 5 años?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Buen desempeño de los líderes políticos	10,0	5,8
Buena voluntad de los grandes empresarios	4,3	3,7
El esfuerzo de los ciudadanos	24,5	26,6
La movilización de las comunidades u organizaciones sociales	24,2	22,0
Leyes adecuadas	4,4	5,5
Buen funcionamiento de las instituciones	4,1	4,5
Una situación internacional favorable	3,8	4,1
Los recursos disponibles del país	7,3	8,3
Las personas son solidarias con el resto	9,5	9,2
Otra	1,3	2,7
NS-NR	6,6	7,6

P2_7. Pensando en el Chile de hoy y comparándolo con el de 5 años atrás, usted diría que... (%)

Hay más conflictos que antes	Hay menos conflictos que antes	Hay la misma cantidad de conflictos que antes	NS-NR
61,1	8,1	28,5	2,3

P2_8. Actualmente en Chile ¿cuál es el tema que genera mayor grado de conflictos, es decir, diferencias o divisiones entre las personas?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
El cambio climático	1,8	1,2
La desigualdad de ingresos	15,9	10,2
El maltrato y falta de respeto entre las personas	11,9	6,9
La convivencia con inmigrantes	8,3	10,2
La seguridad en los barrios	25,1	16,4
La falta de acceso a salud de calidad	5,4	9,8
La falta de acceso a pensiones dignas	4,8	8,1
La falta de acceso a una educación de calidad	3,0	5,2
La falta de acceso de la mujer al trabajo remunerado	0,9	1,9
El mal funcionamiento de la política	12,7	14,5
Las prácticas abusivas de algunas empresas	1,8	3,1
La discusión de una nueva constitución	4,0	5,4
Los privilegios de la elite	2,8	4,3
Otro	0,9	1,5
NS-NR	0,6	1,3

P2_9. A su juicio, en una escala de 1 al 10, donde 1 es nada de conflicto y 10 es mucho conflicto, ¿cuál es el grado de conflicto entre los siguientes grupos hoy en día? (%)

	1.- Nada de conflicto	2	3	4	5	6	7	8	9	10.- Mucho conflicto	NS-NR
a. Conflicto entre jóvenes y personas mayores	10,0	2,9	6,9	5,8	20,9	12,0	9,5	8,3	2,6	19,1	1,9
b. Conflicto entre ricos y pobres	4,1	1,9	2,6	4,3	15,3	12,5	11,5	12,3	5,2	29,4	1,0
c. Conflicto entre mujeres y hombres	5,1	2,6	4,3	10,4	23,3	13,4	11,0	7,4	3,4	16,6	2,5

P2_10. Y pensando en el país hoy, ¿entre cuáles actores cree usted que existen mayores conflictos o desacuerdos?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Entre políticos de gobierno y oposición	49,0	16,7
Entre políticos de la misma coalición política	6,7	14,7
Entre gobierno y movimientos sociales	9,4	14,2
Entre empresas y comunidades locales	3,8	6,3
Entre empresas y gobierno	6,2	13,7
Entre el pueblo mapuche y el Estado chileno	16,7	18,6
Entre empresas y consumidores	3,7	7,8
Otro	0,9	1,6
NS - NR	3,5	6,4

P2_11. A su juicio, los siguientes eventos han tenido para el país consecuencias... (%)

	Más bien positivas	Más bien negativas	Positivas y negativas	No ha tenido consecuencias	No recuerdo	NS-NR
a. Unidad Popular	12,3	33,7	27,9	7,2	3,3	15,5
b. Golpe de Estado de 1973	10,6	51,9	22,0	3,4	2,1	9,9
c. Dictadura militar	9,9	52,1	23,0	3,3	2,0	9,7
d. Retorno a la democracia	46,3	12,8	28,7	4,6	0,6	7,0
e. Marchas y protestas estudiantiles de 2011	28,6	32,8	24,8	5,7	1,9	6,1
f. Movimiento feministas de 2019	31,0	24,6	20,9	9,9	2,1	11,6
g. Estallido social de 2019	21,4	39,6	30,0	3,6	0,6	4,9
h. COVID-19	4,2	74,0	16,9	3,1	0,0	1,8

P3_1. Y en general, usted diría que la situación del país en 5 años más... (%)

Será mejor que ahora	Seguirá igual que ahora	Será peor que ahora	NS-NR
26,6	33,5	29,2	10,7

P3_2. Pensando en el futuro de Chile, ¿usted diría que lo ve con preocupación o más bien con confianza? Escala de 1 a 10, donde 1 significa que ve el futuro de Chile con preocupación y 10 significa que lo ve con confianza (%)

1.- Preocupación	2	3	4	5	6	7	8	9	10.- Confianza	NS-NR
32,6	5,9	7,7	9,8	14,9	10,8	7,4	3,2	1,7	5,3	0,7

P3_3. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor su sueño para el país en el futuro?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Sueño con un país donde se respeten los valores tradicionales	11,0	7,3
Sueño con un país más tolerante de la diversidad	8,4	7,6
Sueño con un país con más derechos sociales	23,6	16,5
Sueño con un país seguro y ordenado	35,3	25,4
Sueño con un país con más crecimiento económico	15,8	29,4
Sueño con un país en el que se proteja el medioambiente	4,1	10,7
Otro	0,6	1,0
Ninguno	0,5	1,0
NS-NR	0,7	1,1

P3_4. ¿Qué frase lo/la representa mejor respecto al futuro? (%)

Lo más importante es que Chile tenga un proyecto en común al que nos sumemos todos	Lo más importante es que en Chile cada uno tenga la capacidad para realizar sus propios proyectos	NS-NR
56,4	40,7	2,9

P3_5. Usted diría que su situación personal en 5 años más... (%)

Será mejor que ahora	Seguirá igual que ahora	Será peor que ahora	NS-NR
44,4	33,7	12,8	9,1

P3_6. Pensando en su futuro personal, ¿usted diría que lo ve más bien con preocupación o más bien con confianza? Escala de 1 a 10, donde 1 significa que ve su futuro con preocupación y 10 que ve su futuro con confianza (%)

1. Preocupación	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Confianza	NS-NR
23,4	3,9	4,7	7,5	16,5	10,4	7,9	6,4	3,7	14,9	0,7

P4_1. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted quiere que ocurra en el país? (%)

Quiero que las cosas se mantengan tal como están	Quiero que las cosas vuelvan a ser como eran antes	Quiero que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	NS-NR
7,4	21,4	66,6	4,6

P4_2a. Principalmente, ¿qué quiere que se mantenga en el país? (%)

Acceso a una red de servicios de salud pública y privada	15,2
Acceso gratuito a la educación superior	24,6
Sistema de ahorro individual para la jubilación	8,6
Un sistema judicial único	9,9
Un Estado con una nación	3,9
Un sistema presidencialista y un congreso con dos cámaras (senadores y diputados)	6,7
Las tradiciones y costumbres típicas de Chile	11,3
Oportunidades para emprender	13,7
Acceso al consumo	5,2
Otra	0,5
NS-NR	0,5

P4_2b. Principalmente, ¿qué quiere que vuelva a ser como antes en el país? (%)

Confianza en las instituciones	5,3
Capacidad de la política de llegar a acuerdos	4,3
Estabilidad económica	26,6
Menor cantidad de inmigrantes	10,6
Más control sobre la delincuencia	29,0
Las tradiciones y costumbres de Chile	2,9
Respeto a la autoridad	12,2
Menor contaminación	1,0
Mayor tiempo para compartir con familiares y amistades	5,9
Otra	1,4
NS-NR	0,7

P4_2c. Aproximadamente, ¿en cuál gobierno las cosas eran como usted quiere que vuelvan a ser? (%)

En la Unidad Popular	3,2
En la dictadura militar	23,9
En los gobiernos de la Concertación	26,9
En los gobiernos de la Nueva Mayoría	7,6
En los gobiernos de Chile Vamos	23,4
NS-NR	15,0

P4_3a. ¿Usted prefiere que las cosas en el país cambien rápida o gradualmente? (%)

Rápidamente	Gradualmente	NS-NR
41,3	56,9	1,8

P4_3b. ¿Usted prefiere que las cosas en el país cambien profunda o parcialmente? (%)

Profundamente	Parcialmente	NS-NR
75,1	22,7	2,2

P4_4. De 1 a 10, donde 1 es "muy fácil" y 10 es "muy difícil", ¿qué tan fácil o difícil es en Chile que las cosas cambien en la dirección que usted quiere? (%)

1. Muy fácil	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Muy difícil	NS-NR
2,7	1,0	1,6	4,8	22,8	12,0	13,2	11,6	4,8	22,4	3,1

P4_5. Independientemente de lo que usted quiera, ¿qué cree que va a pasar los próximos 5 años en el país? (%)

Las cosas se mantendrán como son ahora	Las cosas volverán a ser como eran antes	Las cosas serán de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	NS-NR
20,8	8,7	62,5	8,1

P4_6_1. Del siguiente listado, ¿qué cosa le gustaría más a usted que cambie en Chile?

	1ª mención	2ª mención
La seguridad en los barrios	37,4	12,1
La desigualdad de ingresos entre las personas	15,2	11,7
El trato y respeto entre las personas	9,0	12,8
La convivencia con inmigrantes	3,7	7,7
Condiciones del medioambiente para la vida humana	3,9	6,3
Acceso a salud de calidad	10,8	16,1
Acceso a pensiones dignas	6,4	14,1
Acceso a una educación de calidad	4,9	10,5
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	1,4	1,0
El funcionamiento de la política	6,7	6,2
NS-NR	0,5	1,6

P4_7a. Indique qué alternativa refleja mejor lo que usted quiere que ocurra en Chile en los próximos 5 años: en el ámbito del control de la delincuencia (%)

Se promueve la reinserción de personas que hayan cometido delitos	Se aplican castigos severos a quienes hayan cometido delitos	NS-NR
22,2	75,3	2,5

P4_7b. Indique qué alternativa refleja mejor lo que usted quiere que ocurra en Chile en los próximos 5 años: en el ámbito de las diferencias de ingresos entre las personas (%)

Una distribución de los ingresos más equitativa para una sociedad más igualitaria	Se privilegia el crecimiento económico para tener más oportunidades de generar ingresos	NS-NR
43,7	53,9	2,4

P4_7c. Indique qué alternativa refleja mejor lo que usted quiere que ocurra en Chile en los próximos 5 años: a propósito de las personas del extranjero que vienen a vivir a Chile, es decir, de la inmigración (%)

Se restringe la inmigración	Se fomenta una inmigración planificada	NS-NR
45,1	52,2	2,6

P4_7d. Indique qué alternativa refleja mejor lo que usted quiere que ocurra en Chile en los próximos 5 años: respecto a la igualdad entre mujeres y hombres (%)

Las mujeres se encargan de las tareas domésticas y los hombres salen a trabajar	Mujeres y hombres participan por igual en tareas domésticas y en el trabajo	NS-NR
6,4	92,3	1,3

P4_8. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? (%)

Proteger el medioambiente debe tener prioridad, incluso si causa un menor crecimiento y pérdida de empleos	Crecimiento económico y crear empleos debe ser la prioridad, aunque el medioambiente se vea afectado	NS-NR
53,4	43,1	3,4

P4_9. ¿Cuán dispuesto/a está a aceptar las siguientes situaciones para facilitar cambios que el país pueda necesitar? (%)

	Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
a. Aceptar excesos policiales en el uso de la fuerza, si eso aumenta la seguridad	24,7	31,9	26,1	15,8	1,5
b. Aceptar pagar más impuestos, si eso reduce la desigualdad de ingresos	11,6	25,3	29,9	28,3	5,0
c. Aceptar que ciertos grupos queden excluidos, si eso aumenta el crecimiento económico	9,3	14,5	32,8	37,2	6,1
d. Aceptar sobrecarga en servicios sociales (de salud o educación) para atender necesidades de inmigrantes	8,4	16,7	34,5	38,1	2,3
e. Pagar más por productos o servicios menos contaminantes, si ayuda a reducir el cambio climático	28,7	34,5	22,2	13,0	1,5
f. Adoptar hábitos para cuidar su salud y de su familia, si ayuda a mejorar servicios de salud	42,8	40,6	11,7	3,4	1,4
g. Aportar con su cotización previsional a un fondo común, si mejora las pensiones de personas más vulnerables	19,4	29,2	21,9	23,3	6,2

P4_10. Respecto a los problemas del país en los siguientes ámbitos, usted diría que tienen... (%)

	Muy fácil solución	Fácil solución	Difícil solución	Muy difícil solución	No tienen solución	NS-NR
La seguridad en barrios	2,2	21,0	53,6	17,1	4,4	1,7
La desigualdad de ingresos entre las personas	1,7	20,5	54,4	16,6	4,3	2,6
El trato y respeto entre personas	3,2	31,8	45,3	13,5	4,5	1,8
La convivencia con inmigrantes	2,0	27,6	46,0	17,2	4,6	2,7
Condiciones del medioambiente para la vida humana	2,7	24,6	49,5	17,7	3,9	1,6
Acceso a salud de calidad	2,0	26,1	52,1	15,5	2,7	1,6
Acceso a pensiones dignas	1,8	26,4	51,1	16,2	2,4	2,3
Acceso a una educación de calidad	2,4	30,5	51,2	13,1	1,9	1,0
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	8,1	45,8	33,8	7,3	1,9	3,1
Funcionamiento de la política	1,2	10,5	45,8	27,6	10,8	4,0

P5_1. A su juicio, independientemente de su opinión sobre el estallido social de 2019, ¿usted estaba a favor, en contra o no tenía una posición sobre las demandas sociales en ese momento? (%)

A favor	En contra	No tenía una posición	NS-NR
40,1	29,8	26,6	3,5

P5_2. Y hoy en día, ¿usted está a favor, en contra o no tiene una posición sobre las demandas sociales expresadas en el estallido social de 2019? (%)

A favor	En contra	No tiene una posición	NS-NR
38,3	29,8	27,6	4,4

P5_3. Independientemente de si votó en el plebiscito de entrada (2020), en ese momento, ¿usted estaba por elaborar una nueva constitución, por quedarse con la constitución actual o no tenía una posición al respecto? (%)

Estaba por elaborar una nueva constitución	Estaba por quedarse con la actual constitución	No tenía una posición al respecto	NS-NR
47,5	24,0	25,3	3,2

P5_4. Independientemente de si votó en el plebiscito de salida (2022), en ese momento, ¿usted estaba por el apruebo, el rechazo o no tenía una posición al respecto? (%)

Estaba por el apruebo	Estaba por el rechazo	No tenía una posición al respecto	NS-NR
36,0	38,1	21,7	4,2

P5_5. En diciembre de este año se realizará un plebiscito. Con la información que tiene disponible, ¿usted cree que es más probable que esté a favor, es más probable que esté en contra o aún no tiene una posición al respecto? (%)

Es más probable que esté a favor	Es más probable que esté en contra	No tengo una posición al respecto	NS-NR
13,1	27,9	50,6	8,3

P5_6. A su juicio, una nueva constitución tendría para el país consecuencias... (%)

Más bien positivas	Más bien negativas	Positivas y negativas	No tendría consecuencias	NS-NR
29,1	18,3	29,1	10,6	13,0

P6_1. En su opinión, ¿Chile requiere de un líder que se destaque más bien por...?, ¿y en segundo lugar?

	1ª mención	2ª mención
Su cercanía con la gente	13,0	9,8
Su capacidad para resolver problemas	34,1	23,3
Su capacidad para reconciliar el país	12,8	12,9
Su capacidad para proyectar el país hacia el futuro	26,8	30,1
Su capacidad para imponer autoridad	6,4	15,1
Sus valores	4,5	5,3
NS-NR	2,4	3,6

P6_2a. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona capaz de alcanzar consensos y acuerdos	Una persona capaz de enfrentarse a otras posiciones y defender sus puntos de vista	NS-NR
57,7	38,3	4,0

P6_2b. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona que siga sus ideas y valores	Una persona que siga la voluntad del pueblo	NS-NR
31,8	63,6	4,6

P6_2c. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona capaz de resolver los problemas actuales	Una persona capaz de proyectar el país al futuro	NS-NR
47,0	49,9	3,0

P6_2d. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona que tenga conocimientos técnicos	Una persona que tenga experiencia en terreno	NS-NR
23,9	72,0	4,1

P6_3. Según lo que usted sabe y ha escuchado, ¿cuál es la principal debilidad de los liderazgos políticos chilenos para conducir los cambios que el país pueda necesitar? (%)

Su falta de voluntad para llegar a acuerdos	14,1
Su falta de experiencia, preparación o conocimiento	20,0
Ponen por delante sus ideologías políticas	18,9
Ponen por delante sus intereses personales	23,2
No conocen los problemas de la gente	19,6
Otra	1,3
NS-NR	3,0

P6_4a. Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que no se apegara tanto a la ley para así poder tomar una decisión rápida? (%)

Sí	No	NS-NR
45,8	45,4	8,8

P6_4b. Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que les consultara a todas las personas afectadas, aunque la decisión se tomara de manera más lenta? (%)

Sí	No	NS-NR
73,4	22,7	3,8

P6_4c. Si una autoridad tiene que tomar una decisión importante, ¿estaría usted de acuerdo en que se imponga su autoridad sin considerar la opinión de la ciudadanía, con tal de tomar una decisión más rápida? (%)

Sí	No	NS-NR
33,6	61,3	5,1

P6_5. ¿Cuán dispuesto/a estaría usted a apoyar un liderazgo...? (%)

	Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
a. Que no refleje exactamente mis ideas y valores, si es capaz de crear acuerdos entre muchos sectores.	21,9	38,6	27,8	8,2	3,5
b. Cuyas promesas tardan en hacerse realidad, si es capaz de ir en la dirección correcta.	26,7	43,6	21,0	6,2	2,5
c. Que cambie su opinión original o su programa, si es capaz de proponer una solución a un problema que nos importa a todos.	30,0	45,2	17,1	5,1	2,7

P6_6. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión?

Chile necesita dirigentes que tengan una visión sobre hacia dónde debe ir el país en el futuro y sean capaces de conducirlo allá	Más que dirigentes, lo que Chile necesita es que cada uno de nosotros se haga cargo de sacar adelante su propio proyecto de vida	NS-NR
68,1	28,1	3,8

P6_7. Con respecto a la conducción de los cambios que el país pueda necesitar, usted diría que... (%)

En Chile tenemos líderes para conducir los cambios	En Chile no tenemos líderes para conducir los cambios	NS-NR
36,4	56,5	7,1

P6_8. De la siguiente lista de actores, ¿cuánto cree usted que cada uno de ellos está contribuyendo a impulsar los cambios que Chile pueda necesitar? (%)

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS-NR
a. Las/os líderes políticos del gobierno	31,5	40,0	19,6	5,7	3,2
b. Las/os líderes políticos de oposición	38,4	40,0	13,4	3,8	4,4
c. Alcaldes y alcaldesas	23,6	41,4	27,3	3,2	4,6
d. Las/os gobernadores regionales	29,5	38,9	18,5	2,2	11,0
e. Las/os grandes empresarios	35,6	36,5	19,0	4,8	4,1
f. Los medios de comunicación	33,9	35,0	20,1	4,9	6,1
g. Las/os dirigentes sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones, etc.)	24,7	36,9	24,9	5,5	7,9
h. Las iglesias	42,7	28,0	15,4	3,8	10,1
i. Las/os líderes de las FFAA y de Orden	31,8	31,1	22,5	5,3	9,2

P6_9. ¿Y hasta qué punto cree usted que las autoridades políticas son eficaces en conducir y gobernar el país? Por favor utilice la siguiente escala, en que 1 significa que son extremadamente ineficaces y 7 significa que son extremadamente eficaces (%)

1. Extremadamente ineficaces	2	3	4	5	6	7. Extremadamente eficaces	NS-NR
20,5	7,3	17,1	30,8	15,1	3,8	2,8	2,5

P6_10a. Según lo que usted ha visto y escuchado últimamente, ¿cuál de los siguientes actores cree usted que está haciendo los mayores esfuerzos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Las/os líderes políticos del gobierno	21,3	6,6
Las/os líderes políticos de oposición	7,9	7,4
Alcaldes y alcaldesas	14,7	14,2
Las/os gobernadores regionales	3,9	7,5
Las/os grandes empresarios	2,6	6,6
Los medios de comunicación	2,9	7,2
Las/os dirigentes sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones, etc.)	7,9	15,6
Las iglesias	1,4	3,9
Las/os líderes de las FFAA y de Orden	1,0	3,7
Otros	1,1	3,1
Nadie está haciendo esfuerzos	28,0	9,9
NS-NR	7,2	14,4

P6_10b. Y a su juicio, ¿cuál de los siguientes actores cree usted que está poniendo los mayores obstáculos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país?

	1ª mención	2ª mención
Las/os líderes políticos del gobierno	32,6	11,4
Las/os líderes políticos de oposición	33,5	22,6
Alcaldes y alcaldesas	2,7	5,3
Las/os gobernadores regionales	2,6	7,0
Las/os grandes empresarios	7,0	21,8
Los medios de comunicación	2,4	7,8
Las/os dirigentes sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones, etc.)	1,9	4,8
Las iglesias	0,7	0,8
Las/os líderes de las FFAA y de Orden	0,4	1,9
Otros	2,0	2,6
Nadie está poniendo obstáculos	6,3	2,2
NS-NR	7,8	12,0

P6_11. A su juicio, ¿quiénes deberían tomar las decisiones más importantes para cumplir cada uno de los siguientes objetivos (%)

	Políticas/os elegidos democráticamente para que nos representen	Expertas/os propuestos por los partidos políticos y ratificados por el Congreso	Representantes designadas/os por organizaciones sociales, sindicales o de la sociedad civil	Personas como usted a través de elecciones directas y constantes	NS-NR
a. Mejorar la seguridad en los barrios	39,5	24,6	14,6	16,4	4,8
b. Mejorar el funcionamiento de la política	44,3	28,0	10,1	12,2	5,3
c. Mejorar la convivencia con inmigrantes	37,8	30,2	13,3	12,2	6,4
d. Gestionar el cambio climático	30,5	41,1	11,2	12,2	5,1
e. Reducir la desigualdad de ingresos	43,4	34,4	10,0	7,5	4,7
f. Mejorar las pensiones	48,1	34,6	7,0	5,9	4,3

P6_12. Si es que hubiera igual número de mujeres y hombres en cargos de poder político, ¿qué cree usted que pasaría? (%)

Mejoraría la forma de hacer política	Empeoraría la forma de hacer política	No habría ningún cambio en la forma de hacer política	NS-NR
32,8	8,5	49,5	9,2

P6_13. ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente afirmación? En términos generales, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (%)

Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
4,3	15,1	50,4	23,3	6,8

P7_1. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? (%)

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario	NS-NR
58,0	20,7	18,6	2,8

P7_2. ¿Qué tan importante es para usted vivir en una sociedad democrática? En una escala donde 1 “no es para nada importante” y 10 es “absolutamente importante”, ¿qué posición elegiría usted? (%)

1. Nada importante	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Absolutamente importante	NS-NR
4,2	0,5	2,4	4,7	16,5	12,8	8,3	7,6	3,5	37,8	1,6

P7_3. ¿Y qué tan bien o qué tan mal cree usted que funciona la democracia en Chile? (%)

Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	NS-NR
1,5	15,1	52,9	19,2	8,5	2,8

P7_4. De los siguientes partidos políticos que se presentan en esta tarjeta, ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más usted? (%)

Partido Acción Humanista	0,5
Partido Comunes	0,6
Partido Comunista de Chile (PC)	2,9
Partido Convergencia Social (CS)	1,7
Partido de la Gente	3,0
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1,9
Partido Evolución Política (EVOPOLI)	0,1
Partido Federación Regionalista Verde Social	0,1
Partido Humanista	0,7
Partido Liberal de Chile	0,8
Partido Movimiento Amarillos por Chile	0,3
Partido por la Democracia (PPD)	0,8
Partido Radical de Chile (PR)	0,1
Partido Renovación Nacional (RN)	2,1
Partido Republicano de Chile	3,5
Partido Revolución Democrática	0,3
Partido Social Cristiano	0,8
Partido Socialista de Chile (PS)	2,1
Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	0,5
Otro partido	0,6
Ninguno	74,4
NS-NR	2,1

P7_5. En cuestiones políticas, la gente habla de “izquierda”, “centro” y “derecha”. Usando estas categorías, ¿dónde se ubicaría políticamente usted? (%)

Izquierda	Centroizquierda	Centro	Centroderecha	Derecha	Ninguna	NS-NR
8,5	6,1	13,8	4,4	8,3	55,5	3,4

P7_6. Si usted mira hacia atrás, ¿su posición política ha sido siempre igual o ha ido cambiando con el tiempo? (%)

Siempre ha sido igual	Ha ido cambiando en el tiempo	NS-NR
67,7	26,7	5,6

P7_7. Usando las mismas categorías anteriores, ¿dónde se ubicaba políticamente usted antes? (%)

Izquierda	Centroizquierda	Centro	Centroderecha	Derecha	Ninguna	NS-NR
19,9	9,8	13,8	7,0	10,3	36,3	2,8

P7_8. ¿Participa usted activamente en alguna organización como club deportivo, grupo religioso, junta de vecinos, sindicato, grupo cultural u otro? (%)

Sí	No	NS-NR
21,8	75,4	2,8

P7_9. Le mencionaré a continuación algunas formas de acción política que la gente puede llevar a cabo. Por favor, indique para cada una de ellas si usted lo ha hecho o no lo ha hecho. ¿Usted ha...? (%)

	Sí, lo ha hecho	No, no lo ha hecho	NS-NR
a. Participado en una huelga	16,1	82,0	1,9
b. Asistido a una marcha o manifestación política	32,0	66,6	1,4
c. Donado dinero o recolectado fondos para una actividad social o política	24,8	73,8	1,4
d. Firmado una petición	15,3	82,3	2,4
e. Trabajado en una campaña electoral	7,1	91,1	1,8
f. Contactado o figurado en los medios para expresar su opinión	6,0	92,7	1,3
g. Usado las redes sociales para expresar su opinión en temas políticos	23,2	75,6	1,1
h. Participado en una toma	10,1	87,4	2,5

P7_10. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo? (%)

La forma como uno vota puede influir en lo que pase en el país	La forma como uno vota no puede influir en lo que pase en el país	NS-NR
76,2	18,2	5,6

P7_11. ¿Qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes afirmaciones? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. La gente como yo no tiene nada que decir sobre el rumbo que debiera tomar el país	4,1	17,7	18,7	38,5	19,3	1,7
b. No creo que a los líderes políticos le importe mucho lo que piensa la gente como yo	16,6	42,3	20,3	15,5	4,0	1,3

P7_12. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (%)

Nunca se justifica la violencia para lograr objetivos políticos	Aunque la violencia no es deseable, a veces es la única forma de lograr objetivos políticos	NS-NR
73,0	22,9	4,1

P7_13. Considerando que ser dirigente tiene cosas buenas y malas, ¿estaría usted dispuesto/a a ser dirigente o participar en la directiva de alguna organización (%)

Sí	No	NS-NR
17,1	79,4	3,4

P7_14. ¿Qué tan dispuesto/a estaría usted a involucrarse en actividades que impliquen organizarse con otros para lograr algún objetivo común, aunque eso implicara tener que sacrificar una parte de su tiempo libre? (%)

Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
11,5	17,8	29,2	38,5	2,9

P7_15. Pensando en cómo uno debe enfrentar los problemas sociales que afectan a personas como usted, en una escala de 1 a 10 donde 1 es "uno tiene que arreglárselas solo" y 10 es "hay que organizarse con otras personas", ¿dónde se ubica usted? (%)

1.- Uno tiene que arreglárselas solo	2	3	4	5	6	7	8	9	10.-Hay que organizarse con otras personas	NS-NR
16,5	3,0	6,3	7,1	19,9	9,1	7,2	6,8	2,7	20,4	1,0

P7_16. Para facilitar los cambios que el país pueda necesitar, ¿cuán dispuesto/a estaría usted a aceptar las siguientes situaciones? (%)

	Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
a. Pagar más impuestos (o comenzar a pagar si aún no lo hace) para mejorar servicios básicos y con eso obtener beneficios para todos	12,6	27,0	26,5	29,3	4,5
b. Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	13,0	31,4	30,1	21,2	4,1
c. Tolerar conflictos, con tal de que las cosas cambien	11,1	30,7	29,2	25,9	3,1
d. Ir a votar todas las veces que sea necesario, si esto fortalece la democracia	42,1	33,1	15,8	7,5	1,4
e. Aceptar que las soluciones tomen más tiempo del que me gustaría, si esto ayuda a enfrentar las causas de fondo de los problemas	27,9	42,8	19,9	7,7	1,7
f. Aceptar que las soluciones no sean exactamente lo que a uno le gusta, si esto ayuda a enfrentar mejor los problemas	21,5	44,0	23,3	8,3	2,9

P7_17a. ¿Cuál es su nivel de interés en participar activamente en la elaboración de iniciativas públicas que afectan directamente su vida o de la comunidad? (%)

Muy interesado/a	Interesado/a	Ni interesado/a ni desinteresado/a	Desinteresado/a	Muy desinteresado/a	NS-NR
8,8	16,0	29,7	22,8	19,6	3,1

P7_17b. ¿Qué tan informado/a o desinformado/a se siente sobre oportunidades para participar en la elaboración de iniciativas públicas que afectan directamente su vida o la de su comunidad? (%)

Muy informado/a	Algo informado/a	Poco informado/a	Nada informado/a	NS-NR
6,3	19,5	34,6	37,4	2,3

P7_17c. ¿Ha participado alguna vez en consultas públicas, foros o reuniones comunitarias relacionadas con la elaboración de iniciativas públicas para abordar problemas que afectan directamente su vida o la de su comunidad? (%)

Sí, varias veces	Sí, pocas veces	No, nunca	NS-NR
6,4	15,5	76,0	2,1

P8_1. Para los siguientes temas que le voy a nombrar, ¿qué cree que es mejor, que el Estado se haga cargo, que el sector privado se haga cargo, o que tanto el Estado como el sector privado se hagan cargo? (%)

	Estado	Sector privado	Mixto (ambos)	Le da lo mismo	NS-NR
a. Salud	52,7	4,4	40,7	1,3	0,9
b. Educación	52,9	3,8	40,4	1,9	1,0
c. Agua y electricidad	55,4	6,7	34,2	2,6	1,1
d. Explotación del cobre	61,6	6,9	25,9	2,7	2,9
e. Transporte público	53,9	6,9	35,4	2,6	1,3
f. Sistema de pensiones	63,6	4,9	28,6	1,6	1,3
g. Explotación del litio	60,1	8,0	24,8	3,0	4,2
h. Gestión del cambio climático	41,7	7,8	42,7	4,5	3,3

P8_2. En una escala donde 1 significa “cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar” y 10 “el Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas”, ¿dónde se situaría? (%)

1.- Cada persona debería preocuparse por su propio bienestar	2	3	4	5	6	7	8	9	10.- El Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas	NS-NR
10,9	3,5	7,4	8,2	26,7	10,2	6,3	5,7	1,5	18,7	0,9

P8_3. ¿Cree usted que el cambio climático está ocurriendo? (%)

Sí	No	NS-NR
84,6	12,4	3,0

P8_4. ¿En qué medida está usted preocupado/a por el cambio climático? (%)

Nada preocupado/a	No muy preocupado/a	Algo preocupado/a	Muy preocupado/a	Extremadamente preocupado/a	NS-NR
2,8	6,7	30,1	50,6	9,6	0,2

P8_5. En una escala de 1 a 10 donde 1 es “en ninguna medida” y 10 es “en gran medida”, ¿en qué medida siente usted la responsabilidad personal de intentar reducir el cambio climático? (%)

1.- En ninguna medida	2	3	4	5	6	7	8	9	10.-En gran medida	NS-NR
4,3	0,7	2,5	5,0	16,4	13,7	14,1	11,0	3,4	28,3	0,7

P8_6. En todas las sociedades se producen conflictos. Cuando estos se producen, ¿qué debería hacerse? (%)

Dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas	Tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores	NS-NE
35,3	57,1	7,6

P8_7. Pensando en su forma de ser, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. Me siento más cómodo/a haciendo las cosas de forma tradicional	12,9	45,6	27,5	10,5	1,9	1,7
b. Me acomoda enfrentar situaciones nuevas y desconocidas	7,8	42,8	28,3	17,6	2,0	1,5

P8_8. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. Tiendo a alejarme de las personas que piensan diferente a mí sobre temas políticos	7,0	24,5	25,3	35,1	6,5	1,5
b. Siento que se me hace cada vez más difícil hablar de política con otras personas	13,0	39,2	21,2	20,5	4,1	1,8

P8_9. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (%)

Las desigualdades sociales siempre han existido y seguirán existiendo	Las desigualdades sociales son algo que la sociedad puede cambiar	NS-NR
49,2	47,2	3,6

P8_10. En Chile hay distintos tipos de desigualdades. ¿Cuánto le molestan a usted cada uno de estos tipos de desigualdad? Por favor utilice la siguiente escala en que 1 significa “no me molesta para nada” y 10 significa “me molesta mucho” (%)

	1.- No me molesta para nada	2	3	4	5	6	7	8	9	10.-Me molesta mucho	NS-NR
a. Que algunas personas ganen mucho más dinero que otras	22,2	2,4	3,6	4,9	15,0	12,1	10,1	5,2	3,5	20,1	0,9
b. Que algunas personas tengan mucho más poder que otras	17,4	2,1	3,8	4,7	14,5	8,0	10,8	6,7	4,8	26,5	0,8
c. Que a algunas personas se les trate con mucho más respeto y dignidad que a otras	6,3	1,6	1,7	2,6	11,0	6,7	7,8	9,2	5,3	46,9	0,9
d. Que algunas personas tengan muchas más oportunidades que otras	9,8	2,0	3,0	3,5	12,9	9,4	7,7	9,6	4,2	37,0	1,1
e. Que algunas personas accedan a mucho mejor salud que otras	7,2	1,4	2,0	3,5	11,6	6,5	8,2	9,9	6,2	42,8	0,8
f. Que algunas personas accedan a mucho mejor educación que otras	7,8	1,4	2,4	2,9	9,9	8,6	7,1	9,2	6,4	43,6	0,7
g. Que algunas personas vivan en barrios mucho más seguros que el resto	8,1	1,1	3,2	3,5	12,9	10,2	8,2	10,4	5,6	35,8	1,0
h. Que exista desigualdad entre hombres y mujeres	6,8	1,5	1,3	3,3	11,4	8,7	8,3	9,2	5,9	42,6	1,0
i. Que algunas personas vivan en zonas con más contaminación que otras	4,8	1,5	2,0	3,8	12,0	9,9	9,1	9,4	5,8	40,8	1,0

P8_11. Pensando en el último año, ¿usted ha sido ofendido/a, pasado a llevar, mirado/a en menos, tratado/a injustamente, discriminado/a o tratado/a violentamente? (%)

Sí	No	NS-NR
21,0	76,9	2,2

P8_12. Pensando en estas situaciones que le ha tocado experimentar, ¿por qué razones cree usted que ha ocurrido esto? (%)

	Sí	No	NS-NR
a. Por su etnia, raza o cultura de origen	25,2	73,7	1,1
b. Por ser mujer/hombre	48,4	51,3	0,3
c. Por su edad	42,6	56,9	0,6
d. Por tener una discapacidad	16,2	83,4	0,3
e. Por su orientación sexual	5,3	94,4	0,3
f. Por su clase social	37,5	61,8	0,7
g. Por el lugar donde vive (comuna, barrio, etc.)	33,2	66,5	0,2
h. Por su color de piel	15,7	83,9	0,4
i. Por su nivel educacional	27,7	71,4	1,0
J. Por su trabajo u ocupación	33,1	66,6	0,4
K. Por cómo se viste	26,8	72,5	0,7
l. Por su apariencia física	34,2	65,6	0,2
m. Por otra razón	37,4	61,6	1,0

P8_13. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra usted con la siguiente afirmación? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
Siento que en esta sociedad se respetan plenamente la dignidad y los derechos de las personas como yo	3,3	39,5	41,7	11,4	4,1

P8_14a. En su opinión, ¿hasta qué punto es su deber respetar las decisiones que toman las autoridades políticas, aunque no esté de acuerdo con ellas? Por favor, utilice la siguiente escala, en que 1 significa “no es en absoluto mi deber” y 7 significa que “es totalmente mi deber” (%)

1.- No es en absoluto mi deber	2	3	4	5	6	7.- Es totalmente mi deber	NS-NR
4,8	1,2	7,6	19,4	21,9	15,0	27,4	2,7

P8_14b. ¿Hasta qué punto es su deber acatar las decisiones de los Tribunales de Justicia, aunque no esté de acuerdo con ellas? Por favor utilice la misma escala anterior (%)

1.- No es en absoluto mi deber	2	3	4	5	6	7.- Es totalmente mi deber	NS-NR
3,1	1,2	3,6	16,4	19,3	13,8	39,8	2,7

P8_14c. ¿Hasta qué punto es su deber respetar las decisiones que toma la policía, aunque no esté de acuerdo con ellas? Por favor utilice la misma escala anterior (%)

1.- No es en absoluto mi deber	2	3	4	5	6	7.- Es totalmente mi deber	NS-NR
3,1	1,3	3,9	19,3	18,0	14,1	38,4	1,7

P8_15. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con las siguientes afirmaciones? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
a. A menudo pienso que hay muchas cosas del pasado que podrían haber sido de manera distinta	13,7	44,4	25,3	11,9	3,4	1,3
b. Soy una persona que siempre deja de lado la distracción cuando hay trabajo que hacer	15,2	48,9	21,1	11,7	2,1	1,1
c. Muy a menudo recuerdo las cosas buenas que me han ocurrido en el pasado	15,7	54,1	19,8	8,3	1,4	0,6
d. Uno no puede planificar el futuro, ya que las cosas cambian mucho	13,0	47,4	20,9	14,9	2,8	1,0
e. Prefiero disfrutar el día a día que estar pensando en lo que va a pasar en el futuro	17,5	46,7	21,1	12,8	1,2	0,6

P9_1. Mirando el rumbo que ha tomado su vida, usted cree que ese rumbo ha sido principalmente a causa de... (%)

Sus decisiones personales	Las circunstancias que le ha tocado vivir	NS-NR
51,0	45,3	3,7

P9_2. Al tomar decisiones en su vida, ¿cuál de estas afirmaciones lo/la representa mejor? (%)

En general tiendo a hacer lo que los demás esperan de mí, aunque no sea lo que yo quiero	En general tiendo a hacer lo que yo quiero, aunque no sea lo que los demás esperan de mí	NS-NR
22,3	74,4	3,3

P9_3. En su experiencia, ¿cuánto puede hacer usted para cambiar...? (%)

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS-NR
a. Su situación personal	4,9	20,2	38,9	34,8	1,2
b. La situación del país	19,5	43,6	23,4	11,2	2,2

P10_1. En general, ¿usted diría que se puede confiar en la mayoría de las personas, o no se puede confiar en la mayoría? (%)

Se puede confiar en la mayoría de las personas	No se puede confiar en la mayoría de las personas	NS-NR
15,3	79,7	5,0

P10_2. Piense en la necesidad de requerir de una atención médica por una enfermedad catastrófica o crónica grave como son el cáncer o un infarto, etc...

	Absoluta confianza	Bastante confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	NS-NR
¿Cuánta confianza tiene usted en que la calidad de la atención médica será buena?	5,7	28,0	49,5	14,5	2,4

P10_3. Considerando todos los ingresos que espera tener en su vejez, ¿cuál de las frases que aparecen en esta tarjeta cree usted que corresponderá mejor a su situación? (%)

Esos ingresos le permitirán vivir holgadamente	4,8
Esos ingresos le permitirán cubrir sus necesidades básicas y darse algunos pequeños gustos	26,3
Esos ingresos le permitirán solo cubrir sus necesidades básicas	39,3
Esos ingresos no le permitirán cubrir sus necesidades básicas	23,9
NS-NR	5,7

P10_4. ¿Cuán probable cree que usted o alguien de su hogar pueda ser víctima de un robo o intento de robo? En la calle, automóvil, locomoción o lugar público (%)

Muy probable	Medianamente probable	Poco probable	Nada probable	NS-NR
53,2	26,3	15,1	4,3	1,1

P11_1. ¿Cuál es su sexo? (%)

Hombre	Mujer
48,9	51,1

P11_2. ¿Con cuál género se identifica? (%)

Masculino	48,5
Femenino	50,7
Transmasculino	0,2
Transfemenino	0,2
No binario	0,1
NS-NR	0,1
Prefiere no responder	0,1

P11_3. Usted actualmente se identifica como... (%)

Gay (atracción de un hombre hacia otro hombre)	1,0
Lesbiana (atracción de una mujer hacia otra mujer)	0,6
Bisexual (atracción hacia más de un sexo o género)	1,5
Heterosexual (atracción hacia el sexo opuesto)	93,3
Otro	0,7
NS-NR	1,0
Prefiere no responder	1,9

P11_4. ¿Cuál es su edad? (% por tramos de edad)

18 a 29 años	30 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	65 años o más
21,8	29,8	16,5	14,6	17,3

P11_5. ¿Cuál es su edad exacta en años?

--

P11_6. En Chile, la ley reconoce a diez pueblos indígenas. ¿Pertenece usted o es descendiente de alguno de ellos? (%)

Aimara	0,6
Mapuche	8,0
Colla	0,3
Yámana o yagán	0,2
Diaguita	0,7
Chango	0,3
No pertenece a ninguno de estos pueblos indígenas	83,3
NS-NR	6,3

P11_7. Cuándo usted nació, ¿en qué país vivía su madre? (%)

En este país	En otro país	NS-NR
95,9	3,6	0,5

P11_8. ¿En qué país? (% de personas que nacieron en otro país)

Argentina	5,1
Brasil	0,4
Bolivia	6,8
Colombia	9,9
Ecuador	7,4
Haití	1,7
Perú	10,6
Venezuela	51,9
Francia	0,1
México	0,1
Paraguay	0,1
NS-NR	0,6

P11_9. ¿Podría usted decirme la religión o iglesia a la que pertenece o se siente más cercano/a? (%)

Católica	45,3
Evangélica	16,7
Testigo de Jehová	0,8
Mormona	0,7
Ortodoxa	0,1
Otra religión o credo	1,1
Ninguna	28,0
Ateo	2,9
Agnóstico	1,4
NS-NR	3,2

P11_10. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que usted alcanzó? Si está estudiando, ¿qué nivel de educación cursa actualmente? (%)

No estudió	1,2
Educación básica o preparatoria incompleta	7,9
Educación básica o preparatoria completa	9,4
Educación media o humanidades incompleta	11,6
Educación media o humanidades completa	30,7
Instituto profesional o centro de formación técnica incompleta	2,7
Instituto profesional o centro de formación técnica completa	12,5
Universitaria incompleta	5,6
Universitaria completa	16,1
Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	1,5
NS-NR	0,8

P11_11. ¿Cuál de las siguientes alternativas representa mejor su actividad principal? (%)

Estudia	5,7
Estudia y trabaja	4,2
Trabaja de manera permanente	51,6
Dueño/a de casa, tareas de cuidado	13,7
Jubilado/a rentista	14,7
Cesante y busca trabajo	4,4
Hace trabajos esporádicos o de temporada	3,8
Familiar no remunerado	0,4
Otro	0,9
NS-NR	0,7

P11_12. ¿Cuál es su ocupación u oficio en su trabajo actual o en el último que se realizó? (%)

Fuerzas Armadas	0,8
Miembros de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, incluyendo a personal directivo de la administración pública	0,5
Altos ejecutivos de empresa privada o pública, gerentes	4,6
Profesionales, científicos e intelectuales	16,5
Técnicos y profesionales de nivel medio	15,4
Dueños de micro o pequeñas empresas (hasta 60 empleados)	2,5
Trabajadores dependientes de los servicios (panaderos, peluqueros, taxistas) y vendedores de comercio y mercados	22,7
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	5,7
Obreros calificados y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	11,8
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	2,9
Trabajos no calificados (peones, vendedores ambulantes o servicio doméstico)	14,5
Peones agropecuarios	0,3
NS-NR	1,9

P11_13. ¿Y en este trabajo usted es o era?

Empleado u obrero del sector privado	59,5
Empleado u obrero del sector público	14,2
Trabajador por cuenta propia (no tiene ni jefes ni empleados)	21,5
Patrón o empleador (tiene empleados)	2,0
Servicio doméstico	0,8
Fuerzas Armadas	0,3
NS-NR	1,7

P11_14. ¿Actualmente usted tiene pareja? (%)

Sí	No	NS-NR
56,5	42,6	0,9

P11_15. ¿Y vive actualmente con su pareja? (%)

Sí	No	NS-NR
77,8	22,0	0,2

P11_16. Independientemente de si usted tiene o no tiene pareja, ¿podría decirme cuál es su estado civil o conyugal actual? (%)

Casado(a) por primera vez	25,9
Casado(a) por segunda vez o más	2,0
Casado(a) legamente, pero separado de hecho	2,6
Divorciado(a)	6,9
Soltero(a), pero con un matrimonio legamente anulado	5,0
Soltera(a), nunca se ha casado	37,8
Viudo(a)	6,3
Convivencia civil (AUC)	1,1
Convive (SIN AUC)	11,9
NS-NR	0,7

P11_17. ¿Tiene hijos/as que actualmente vivan con usted? (%)

Sí	No	NS-NR
43,2	55,6	1,2

P11_18. ¿Tiene hijos/as menores de 10 años que actualmente vivan con usted? (%)

Sí	No
49,8	50,2

P11_19. ¿Alguno de sus hijos/as depende económicamente de usted? (%)

Sí	No	NS-NR
74,2	25,5	0,3

P11_20. ¿Existen otras personas (parejas, familiares u otros) que dependan económicamente de usted? (%)

Sí	No	NS-NR
15,0	83,4	1,6

P11_21. Incluyéndose usted, ¿cuántas personas viven permanentemente en su hogar? (%)

1	2	3	4	5	6	7 miembros o más
18,4	34,6	23,6	14,3	4,8	2,3	2,0

P11_22. Considerando el aporte de todos los miembros del hogar y otros ingresos adicionales como rentas de propiedades, jubilaciones o pensiones, ¿en cuál de estos tramos está el ingreso de su hogar? (%)

1 miembro		2 miembros	
Menos de 120 mil	3,2	Menos de 194 mil	2,1
120 mil - 207 mil	9,9	194 mil - 336 mil	10,3
208 mil - 361 mil	19,3	337 mil - 586 mil	30,2
362 mil - 630 mil	28,4	587 mil - 1.023.000	30,0
631 mil - 1.099.000	15,9	1.024.000 - 1.785.000	12,1
1.100.000 - 1.916.000	9,8	1.786.000 - 3.113.000	2,6
Más de 1.916.000	2,7	Más de 3.113.000	1,3
NS-NR	10,8	NS-NR	11,3
3 miembros		4 miembros	
Menos de 257 mil	3,4	Menos de 314 mil	5,3
257 mil - 446 mil	7,5	314 mil - 546 mil	24,2
447 mil - 779 mil	30,8	547 mil - 953 mil	29,7
780 mil - 1.359.000	29,1	954 mil - 1.662.000	19,7
1.360.000 - 2.370.000	9,7	1.663.000 - 2.899.000	4,5
2.371.000 - 4.135.000	5,1	2.900.000 - 5.057.000	2,7
Más de 4.135.000	0,7	Más de 5.057.000	0,4
NS-NR	13,7	NS-NR	13,5
5 miembros		6 miembros	
Menos de 367 mil	9,3	Menos de 417 mil	30,0
367 mil - 638 mil	21,3	417 mil - 725 mil	16,1
639 mil - 1.114.000	43,5	726 mil - 1.265.000	27,5
1.115.000 - 1.943.000	12,3	1.266.000 - 2.207.000	5,8
1.944.000 - 3.389.000	4,4	NS-NR	20,6
3.390.000 - 5.912.000	0,7		
NS-NR	8,4		
7 miembros			
Menos de 464 mil	16,2		
464 mil - 808 mil	31,4		
809 mil - 1.409.000	39,9		
2.460.000 - 4.289.000	0,7		
NS-NR	11,8		

P11_23. ¿Algún miembro del hogar ha usado o usa alguno de los siguientes servicios o tiene alguno de los siguientes artefactos en uso o servicio? (%)

	Sí	No	NS-NR
Plan de Isapre	17,2	76,5	6,4
Línea de crédito asociada a cuenta corriente	18,5	72,5	9,0
Teléfono celular con contrato o plan	78,2	14,4	7,5
Vehículo particular	45,8	47,4	6,8

P11_24. De las siguientes alternativas, ¿a qué clase social diría usted que pertenece? (%)

Clase alta	0,4
Clase media alta	2,7
Clase media	37,8
Clase media baja	33,6
Clase baja	23,6
NS-NR	1,9

P11_25. ¿Quién es la persona que aporta los mayores ingresos al hogar? (%)

Soy yo	Es mi cónyuge o pareja	Es mi hijo(a)	Es mi padre o madre	Es otro familiar	Es otra persona no familiar	NS-NR
72,9	12,6	1,0	7,7	3,0	0,7	1,9

P11_26. ¿Cuál es la ocupación u oficio de la persona que aporta el mayor ingreso al hogar? (%)

Fuerzas Armadas	0,7
Miembro de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, incluyendo personal directivo de la administración pública	0,7
Altos ejecutivos de empresa privada o pública, gerentes	2,7
Profesionales, científicos e intelectuales	13,4
Técnicos y profesionales de nivel medio	12,4
Dueños de micro o pequeña empresa (hasta 60 empleados)	4,6
Trabajadores dependientes de los servicios (panaderos, peluqueros, taxistas) y vendedores de comercios y mercados	16,2
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	7,9
Obreros calificados y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	14,3
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	3,2
Trabajadores no calificados (peones, vendedores ambulantes o servicio doméstico)	14,2
Peones agropecuarios	0,6
NS-NR	9,0

P11_27. ¿Cuál es el nivel de educación que alcanzó la persona que aporta los mayores ingresos de este hogar? (%)

No estudió	1,7
Educación básica o preparatoria incompleta	4,3
Educación básica o preparatoria completa	7,2
Educación media o humanidades incompleta	10,9
Educación media o humanidades completa	32,6
Instituto profesional o centro de formación técnica incompleta	1,7
Instituto profesional o centro de formación técnica completa	18,5
Universitaria incompleta	3,9
Universitaria completa	14,9
Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	2,3
NS-NR	2,1

P11_28. En la segunda vuelta de la pasada elección presidencial del 2021, ¿usted...? (%)

Votó por un candidato	Votó nulo o blanco	No fue a votar	NS-NR
74,8	6,7	16,2	2,2

P11_29. Y en el plebiscito de septiembre de 2022 para aprobar o rechazar la Constitución Política propuesta por la Convención Constitucional, ¿usted...? (%)

Votó	Votó nulo o blanco	No fue a votar	NS-NR
80,8	6,0	10,4	2,8

P11_30. Y en el plebiscito de mayo del 2023 para elegir representantes para el Consejo Constitucional encargado de elaborar una nueva propuesta de Constitución Política para Chile, ¿usted...? (%)

Votó	Votó nulo o blanco	No fue a votar	NS-NR
80,1	6,1	11,5	2,3

P11_31. ¿Y usted cree que irá a votar el próximo plebiscito de diciembre de 2023? (%)

Sí	No	NS-NR
83,1	7,7	9,2

P11_32. ¿Con qué frecuencia usted...? (%)

	Todos los días	4 - 6 días a la semana	1 - 3 días a la semana	Menos de 1 vez a la semana	Nunca o casi nunca	NS-NR
a. Lee noticias en algún diario	11,9	4,7	8,6	8,4	65,6	0,9
b. Ve algún noticiero de televisión	43,9	15,0	17,7	5,5	17,3	0,6
c. Escucha noticias en la radio	17,8	8,6	15,0	9,1	48,6	0,9
d. Usa redes sociales para informarse sobre lo que pasa en el país	42,1	10,8	8,9	6,6	30,8	0,8

Anexo 4

Ficha técnica de la Encuesta de Elites PNUD 2023

Diseño de investigación

Estudio cuantitativo y probabilístico sobre la base de encuestas a personas con cargos de gran relevancia en el país. El diseño muestral y el trabajo de campo de la encuesta fueron encargados por el PNUD a la Dirección de Estudios Sociales (DESUC) de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El cuestionario para la Encuesta de Elites fue elaborado por la Unidad de Investigación del PNUD Chile y validado por la DESUC.

Población objetivo

Personas en cargos de importancia en el país. La noción de elite se basa en trabajos anteriores del PNUD y comprende cuatro áreas de poder: económico, político, simbólico y social.

Tamaño muestral

274 casos, con la siguiente distribución: 77 casos en elite social, 75 casos en elite simbólica, 67 casos en elite económica y 55 en elite política.

Tasa de respuesta

Tasa de respuesta fue de 32%.

Muestreo

Un marco muestral de 869 personas que ocupan cargos de influencia fueron convocadas a participar del estudio.

Fechas de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo desde el 17 de septiembre de 2023 hasta el 8 de enero de 2024, en encuestas cara a cara presenciales o en modalidad online.

CUADRO 5
Marco muestral

Tipo de elite	Categoría	Marco muestral consolidado
Económica	Asesoría estratégica	25
	Empresas	117
	Gremios empresariales	76
Subtotal		218
Política	Empresas estatales SEP	24
	Gobiernos locales	11
	Instituciones autónomas del Estado	22
	Partidos políticos	22
	Poder ejecutivo central	24
	Poder judicial	22
	Poder legislativo	85
	Seguridad y defensa	9
Subtotal		219
Simbólica	Arte y cultura	34
	Comunicación estratégica y publicidad	26
	Iglesias y confesiones	12
	Instituciones educativas o investigación	109
	Medios de comunicación	50
Subtotal		231
Social	Asociaciones profesionales	39
	Movimientos sociales	9
	ONG y fundaciones	72
	Organizaciones estudiantiles	40
	Sindicatos y federaciones de trabajadores	41
Subtotal		201
Total marco muestral		869

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5

Cuestionario y estadísticas univariadas. Encuesta de Elites PNUD 2023

P1_1. De acuerdo con la siguiente escala, ¿cómo calificaría la situación actual del país? (%)

Muy buena	Buena	Ni buena ni mala	Mala	Muy mala
0,4	15,7	43,1	36,9	4,0

P1_2. Del siguiente listado, ¿qué emoción representa mejor lo que usted siente frente a la situación actual de Chile? (%)

Entusiasmo	4,4
Decepción	10,9
Orgullo	0,4
Rabia	0,7
Indiferencia	0,4
Esperanza	11,3
Miedo	2,2
Preocupación	69,0
Tranquilidad	0,4
Ninguna	0,4

P1_3. Considerando la situación actual del país, en una escala donde 1 es nada y 10 es mucho, usted diría que siente... (%)

1. Nada de incertidumbre	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucha incertidumbre
0,4	0	6,6	7,7	12,4	16,8	33,9	13,1	4,0	5,1

P1_4. Y en general, usted diría que la situación en el país en 5 años más... (%)

Será mejor que ahora	Seguirá igual que ahora	Será peor que ahora	NS-NR
62,8	22,3	12,0	2,9

P1_5. Pensando en el futuro de Chile, ¿usted diría que lo ve con preocupación o más bien con confianza? Por favor, ubíquese en esta escala de 1 a 10, donde 1 significa que ve el futuro de Chile con preocupación y 10 significa que lo ve con confianza (%)

1. Preocupación	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Confianza
10,6	1,5	13,5	16,4	18,6	12,0	16,1	8,8	0,4	2,2

P2_1. Si yo le digo las palabras “cambio social”, ¿qué se le viene a la cabeza? Dígame las 3 primeras palabras que se le ocurren

Primera:
Segunda:
Tercera:
NS-NR:

P2_2. Y en los últimos 5 años, ¿cuánto diría usted que ha cambiado Chile? Conteste usando la siguiente escala en que 1 significa “no ha cambiado nada” y 10 significa “ha cambiado mucho” (%)

1. No ha cambiado nada	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Ha cambiado mucho
2,2	0	3,3	5,8	6,9	10,9	25,2	24,1	9,1	12,4

P2_3a. Pensando en Chile en los últimos 5 años, ¿usted diría que la situación del país ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (%)

Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado	NS-NR
11,7	19,7	66,8	1,8

P2_3b. ¿Y usted diría que (la situación de Chile en los últimos 5 años) se ha mantenido igual de bien, se ha mantenido igual de mal o se ha mantenido igual de bien y mal? (%)

Se ha mantenido igual de bien	Se ha mantenido igual de mal	Se ha mantenido igual de bien y mal	NS-NR
7,4	14,8	75,9	1,9

P2_4. Ahora le voy a nombrar una serie de ámbitos. Para cada uno de ellos indique si, a su juicio, en los últimos 5 años en Chile han mejorado, se han mantenido igual o han empeorado (%)

	Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado	NS-NR
a. La seguridad en los barrios	2,6	5,1	92,3	0
b. La desigualdad de ingresos entre las personas	10,9	49,3	38,7	1,1
c. El trato y respeto entre las personas	9,9	17,9	71,5	0,7
d. La convivencia con inmigrantes	9,1	18,6	71,5	0,7
e. Condiciones del medioambiente para la vida humana	21,9	38,7	39,4	0
f. Acceso a salud de calidad	12,8	52,2	34,3	0,7
g. Acceso a pensiones dignas	16,1	59,9	24,1	0
h. Acceso a una educación de calidad	10,9	34,3	54,0	0,7
i. Acceso de la mujer al trabajo remunerado	44,2	37,2	18,2	0,4
j. El funcionamiento de la política	2,6	17,5	78,8	1,1

P2_5. Pensando en las evaluaciones que acaba de realizar, a su juicio, ¿qué explica mejor el curso de las cosas en el país durante los últimos 5 años? ¿Y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
El desempeño de los liderazgos políticos	47,8	16,1
El rol del gran empresario	5,8	5,5
El papel de la ciudadanía	8,5	14,2
La movilización de las comunidades u organizaciones sociales	14,7	18,2
Las leyes existentes	4,0	5,1
El funcionamiento de las instituciones	10,7	26,3
La situación internacional	3,0	6,2
Los recursos disponibles	2,6	5,1
Las personas solo piensan en sus intereses individuales	2,6	1,5
NS-NR	0,4	0,7

P2_6. En todas las sociedades se producen conflictos. Cuando estos se producen, ¿qué debiera hacerse? (%)

Dejar que se muestren los conflictos para que aparezcan los problemas	Tratar de evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores	NS-NR
74,8	22,3	2,9

P2_7. Pensando en el Chile de hoy y comparándolo con el de 5 años atrás, usted diría que... (%)

Hay más conflictos que antes	Hay menos conflictos que antes	Hay la misma cantidad de conflictos que antes	NS-NR
66,4	1,5	31,8	0,4

P2_8. Y pensando en el país hoy, ¿entre cuáles actores cree usted que existen mayores conflictos o desacuerdos? ,¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Entre políticos de gobierno y de oposición	60,2	18,6
Entre políticos de la misma coalición política	4,0	12,0
Entre el gobierno y movimientos sociales	4,7	10,6
Entre empresas y comunidades locales	7,3	10,2
Entre empresas y gobierno	4,4	15,0
Entre el pueblo mapuche y el Estado chileno	12,4	14,2
Entre empresas y consumidores	2,9	10,9
Otro	3,6	6,2
NS - NR	0,4	2,2

P2_9. En comparación con 5 años atrás, ¿cree que los liderazgos en Chile tienen mayores, menores o iguales capacidades para procesar los conflictos? (%)

Tienen mayores capacidades que antes	Tienen menores capacidades que antes	Tienen iguales capacidades que antes	NS-NR
14,6	61,7	22,6	1,1

P2_10. A su juicio, los siguientes eventos han tenido para el país consecuencias... (%)

	Más bien positivas	Más bien negativas	Positivas y negativas	No ha tenido consecuencias	NS-NR
a. Unidad Popular	13,1	39,4	44,2	2,2	1,1
b. Dictadura militar	1,5	71,9	26,3	0	0,4
c. Retorno a la democracia	85,8	0	13,1	0,7	0,4
d. Estallido social de 2019	10,9	37,6	49,6	1,5	0,4
e. Pandemia COVID-19	1,5	67,5	30,7	0	0,4

P2_11. A su juicio, una nueva constitución tendría para el país consecuencias... (%)

Más bien positivas	Más bien negativas	Positivas y negativas	No tendría consecuencias	NS-NR
44,9	9,9	32,1	6,9	6,2

P3_1. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted quiere que ocurra en el país? (%)

Quiero que las cosas se mantengan tal como están	Quiero que las cosas vuelvan a ser como eran antes	Quiero que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	NS-NR
0,4	6,6	92,7	0,4

P3_2a. Principalmente, ¿qué quiere que se mantenga en el país? (%)

Acceso a una red de servicios de salud pública y privada	0
Acceso gratuito a la educación superior	0
Sistema de ahorro individual para la jubilación	0
Un sistema judicial único	0
Un Estado con una nación	100
Un sistema presidencialista y un congreso con dos cámaras (senadores y diputados)	0
Las tradiciones y costumbres de Chile	0
Oportunidades para emprender	0
Otra	0
NS-NR	0

P3_2b. Principalmente, ¿qué quiere que vuelva a ser como antes en el país? (%)

Confianza en las instituciones	5,6
Capacidad de la política de llegar a acuerdos	33,3
Estabilidad económica	22,2
Menor cantidad de inmigrantes	5,6
Más control sobre la delincuencia	22,2
Las tradiciones y costumbres de Chile	0
Respeto a la autoridad	11,1
Menor contaminación ambiental	0
Mayor tiempo para compartir con familiares y amistades	0
Otra	0
NS-NR	0

P3_2c. Aproximadamente, ¿en cuál gobierno las cosas eran como usted quiere que vuelvan a ser? (%)

En la Unidad Popular	0
En la dictadura militar	16,7
En los gobiernos de la Concertación	61,1
En el gobierno de la Nueva Mayoría	0
En los gobiernos de Chile Vamos	22,2
NS-NR	0

P3_3. Independientemente de lo que usted quiera, ¿qué cree que va a pasar en los próximos 5 años en el país? (%)

Las cosas se mantendrán	Las cosas volverán a ser como eran antes	Las cosas serán de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	NS-NR
37,6	2,6	59,5	0,4

P3_4. Del siguiente listado, ¿qué cosa le gustaría más a usted que cambie en Chile? ¿Y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
La seguridad en los barrios	13,5	10,9
La desigualdad de ingresos entre las personas	13,9	16,8
El trato y respeto entre las personas	12,8	12,8
La convivencia con inmigrantes	0,4	1,1
Condiciones del medioambiente	4,7	6,2
Acceso a salud de calidad	8,8	13,1
Acceso a pensiones dignas	6,6	7,3
Acceso a una educación de calidad	21,5	13,5
Acceso de la mujer al trabajo remunerado	1,8	2,6
El funcionamiento de la política	15,7	15,3
NS-NR	0,4	0,4

P3_5a. En el ámbito del control de la delincuencia... (%)

Se promueve la reinserción de personas que hayan cometido delitos	Se aplican castigos severos a quienes hayan cometido delitos	NS-NR
55,8	39,4	4,7

P3_5b. En el ámbito de las diferencias de ingresos entre las personas... (%)

Una distribución de los ingresos más equitativa para una sociedad más igualitaria	Se privilegia el crecimiento económico para tener más oportunidades de generar ingresos	NS-NR
56,6	40,1	3,3

P3_5c. A propósito de las personas del extranjero que vienen a vivir a Chile, es decir, la inmigración... (%)

Se restringe la inmigración	Se fomenta una inmigración planificada	NS-NR
17,5	80,3	2,2

P3_5d. Respecto a la igualdad entre mujeres y hombres... (%)

Las mujeres se encargan de las tareas domésticas y los hombres salen a trabajar	Mujeres y hombres participan por igual en tareas domésticas y en el trabajo	NS-NR
1,1	97,8	1,1

P3_6. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? (%)

Proteger el medioambiente debe tener prioridad, incluso si causa un menor crecimiento económico y la pérdida de algunos puestos de trabajo	Crecimiento económico y crear puestos de trabajo deben ser la prioridad, aunque el medioambiente se vea afectado en alguna medida	NS-NR
62,4	30,7	6,9

P3_7. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor su sueño para el país en el futuro? ¿Y en segundo lugar?

	1ª mención	2ª mención
Sueño con un país donde se respeten los valores tradicionales	1,5	4,4
Sueño con un país más tolerante de la diversidad	12,8	18,6
Sueño con un país con más derechos sociales	38,7	17,2
Sueño con un país más seguro y ordenado	22,6	17,2
Sueño con un país con más crecimiento económico	15,3	24,5
Sueño con un país en el que se proteja el medioambiente	5,1	14,6
Otro	2,9	1,5
Ninguno	1,1	1,1
NS-NR	0	1,1

P4_1a. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona capaz de alcanzar consensos y acuerdos	Una persona capaz de enfrentarse a otras posiciones y defender sus puntos de vista	NS-NR
90,9	6,6	2,6

P4_1b. Para usted, un buen líder para Chile debiera ser principalmente... (%)

Una persona que represente exactamente los deseos de la mayoría de la ciudadanía	Una persona que puede promover ideas distintas a lo que quiere la mayoría de la ciudadanía	NS-NR
40,9	53,3	5,8

P4_2. En una escala de 1 a 10, donde 1 es poca capacidad y 10 es mucha capacidad, ¿cuánta capacidad tienen los liderazgos en Chile para construir acuerdos? (%)

1. Poca capacidad	2	3	4	5	6	7	8	9	10. Mucha capacidad	NS-NR
8,8	6,6	25,5	19,7	19,7	10,2	6,9	1,5	0,4	0,4	0,4

P4_3. Con respecto a la conducción de los cambios que el país pueda necesitar, usted diría que... (%)

En Chile tenemos líderes para conducir los cambios	En Chile no tenemos líderes para conducir los cambios	NS-NR
62,8	35,8	1,5

P4_4a. A su juicio, ¿cuál de los siguientes actores cree usted que está haciendo los mayores esfuerzos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país?, ¿y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Las/os líderes políticos del gobierno	17,9	9,5
Las/os líderes políticos de oposición	5,1	6,6
Alcaldes y alcaldesas	25,2	19,0
Las/os gobernadores regionales	5,5	7,3
Las/os grandes empresarios	1,8	6,6
Los medios de comunicación	0,4	3,6
Las/os dirigentes sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones etc.)	12,8	15,0
Las iglesias	1,1	1,8
Las/os líderes de las FFAA y de Orden	1,5	1,1
Otros	4,7	9,9
Nadie está haciendo esfuerzos	22,6	8,0
NS-NR	1,5	11,7

P4_4b. Y a su juicio, ¿cuál de los siguientes actores cree usted que está poniendo los mayores obstáculos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país? ¿Y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Las/os líderes políticos del gobierno	31,4	17,2
Las/os líderes políticos de oposición	40,1	33,6
Alcaldes y alcaldesas	0	0,4
Las/os gobernadores regionales	0	0,4
Las/os grandes empresarios	9,5	17,2
Los medios de comunicación	7,7	18,6
Las/os dirigentes sociales (sindicatos, movimientos, organizaciones etc.)	4,7	4,0
Las iglesias	0	0
Las/os líderes de las FFAA y de Orden	0	0,7
Otros	3,6	2,2
Nadie está poniendo obstáculos	1,8	0,7
NS-NR	1,1	5,1

P4_5. Por favor, nombre un o una líder reconocido/a que represente el tipo de liderazgo que a su juicio el país necesita hoy en día:

Primera mención:
NS-NR:

P4_6a. Si tuviera que impulsar un cambio que beneficie a gran parte de la ciudadanía, usted en un principio se inclinaría por... (%)

Que todas las opiniones se vean reflejadas en un acuerdo, aunque esto demore más tiempo	Que no todas las opiniones se vean reflejadas en un acuerdo, si esto demora menos tiempo	NS-NR
70,1	28,1	1,8

P4_6b. Si tuviera que impulsar un cambio que beneficie a gran parte de la ciudadanía, usted en un principio se inclinaría por... (%)

Que se resuelva al menos una parte del problema, si esto mejora de forma oportuna la situación del país	Que se resuelva el problema de fondo, aunque esto demore la mejora de la situación del país	NS-NR
54,0	44,5	1,5

P4_6c. Si tuviera que impulsar un cambio que beneficie a gran parte de la ciudadanía, usted en un principio se inclinaría por... (%)

Hacer uso de su poder para tomar decisiones, aunque esto limite la sostenibilidad de las soluciones	Privilegiar la construcción de acuerdos, aunque esto implique ceder en sus posiciones	NS-NR
5,5	93,4	1,1

P4_6d. Si tuviera que impulsar un cambio que beneficie a gran parte de la ciudadanía, usted en un principio se inclinaría por... (%)

Promover el uso de soluciones conocidas para resolver los problemas, aunque esto limite la capacidad para abordar nuevos desafíos	Promover la innovación y creatividad para resolver los problemas, aunque esto aumente el riesgo de fracaso	NS-NR
22,3	76,3	1,5

P4_7. ¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente afirmación? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS-NR
En términos generales, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres	0,4	1,5	43,1	51,8	3,3

P4_8. Dada la complejidad de la sociedad chilena actual, ¿cuán posible cree usted que es conducirla hacia un proyecto común? (%)

Muy posible	Algo posible	Poco posible	Muy poco posible	NS-NR
14,6	61,3	21,9	1,5	0,7

P5_1. A su juicio, ¿la mayoría de las personas en Chile cree que el país en los últimos 5 años ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado? (%)

Ha mejorado	Se ha mantenido igual	Ha empeorado
1,8	9,5	88,7

P5_2. A su juicio, ¿qué representa mejor lo que la mayoría de las personas en Chile quiere que ocurra en el país? (%)

Quieren que las cosas se mantengan tal como están	Quieren que las cosas vuelvan a ser como eran antes	Quieren que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	NS-NR
3,3	16,1	80,3	0,4

P5_3. A su juicio, ¿cuál es la principal debilidad de la ciudadanía en Chile para conducir los cambios que el país pueda necesitar? ¿Y en segundo lugar? (%)

	1ª mención	2ª mención
Falta de paciencia	0,7	6,2
Baja disposición a asumir costos	9,1	20,1
Creencia de que los problemas son de fácil solución	14,6	19,7
Individualismo o falta de interés por lo común	49,3	13,1
Solo piensan en las necesidades del presente	10,9	19,0
Multiplicidad de las demandas sociales	12,0	13,9
No saben lo que quieren	1,5	4,4
Otra	1,8	1,1
Ninguna	0	0,4
NS-NR	0	2,2

P5_4. Ahora, pensando en una situación hipotética, ¿cuán dispuesto/a está usted a aceptar las siguientes situaciones para facilitar los cambios que el país pueda necesitar? (%)

	Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
a. Aceptar excesos policiales en uso de la fuerza, si eso aumenta la seguridad	8,4	18,2	39,1	33,9	0,4
b. Aceptar pagar más impuestos, si eso reduce la desigualdad de ingresos	39,1	41,2	15,0	4,4	0,4
c. Aceptar que ciertos grupos queden excluidos, si esto aumenta el crecimiento económico	1,1	4,7	35,8	57,7	0,7
d. Aportar con su cotización previsional a un fondo común, si esto mejora las pensiones de vejez de las personas más vulnerables	43,8	29,6	17,5	8,4	0,7

P5_5. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? (%)

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático o uno autoritario
96,7	1,8	1,5

P5_6. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (%)

Nunca se justifica la violencia para lograr objetivos políticos	Aunque la violencia no es deseable, a veces es la única forma de lograr objetivos políticos	NS-NR
91,6	7,7	0,7

P6_1. Para facilitar los cambios que el país pueda necesitar, ¿cuán dispuesto/a estaría usted a aceptar las siguientes situaciones? (%)

	Muy dispuesto/a	Bastante dispuesto/a	Poco dispuesto/a	Nada dispuesto/a	NS-NR
a. Aceptar un período de incertidumbres, con tal de que las cosas cambien	10,9	59,1	26,3	3,3	0,4
b. Tolerar conflictos, con tal de que las cosas cambien	13,1	55,8	27,4	3,3	0,4
c. Aceptar que las soluciones tomen más tiempo del que me gustaría, si esto ayuda a enfrentar las causas de fondo de los problemas	38,0	55,1	6,6	0	0,4

P6_2. Para los siguientes temas que le voy a nombrar, ¿qué cree que es mejor, que el Estado se haga cargo, que el sector privado se haga cargo, o que tanto el Estado como el sector privado se hagan cargo? (%)

	Estado	Sector privado	Mixto (ambos)	Le da lo mismo	NS-NR
a. Salud	24,1	1,5	74,5	0	0
b. Educación	26,6	2,9	70,4	0	0
c. Sistema de pensiones	30,7	7,7	61,7	0	0
d. Explotación del litio	21,2	24,5	54,0	0,4	0
e. Gestión del cambio climático	20,8	1,1	78,1	0	0

P6_3. En una escala de 1 a 10, donde 1 significa "cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar" y 10 significa "el Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas", ¿dónde se situaría usted? (%)

1. Cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar	2	3	4	5	6	7	8	9	10. El Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas
1,8	1,5	9,1	7,7	28,5	8,8	16,8	13,9	5,1	6,9

P6_4. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? (%)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
a. Tiendo a alejarme de las personas que piensan diferente a mí sobre temas políticos	2,2	7,7	20,8	51,1	18,2
b. Siento que se me hace cada vez más difícil hablar de política con otras personas	6,2	24,1	21,2	37,2	11,3

P6_5. ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor su opinión? (%)

Las desigualdades sociales siempre han existido y seguirán existiendo	Las desigualdades sociales son algo que la sociedad puede cambiar
15,7	84,3

P6_6. En su opinión, ¿hasta qué punto es su deber respetar las decisiones que toman las autoridades políticas, aunque no esté de acuerdo con ellas? Por favor utilice la siguiente escala, en que 1 significa que “no es en absoluto mi deber” y 7 significa que “es totalmente mi deber” (%)

1. No es en absoluto mi deber	2	3	4	5	6	7. Es totalmente mi deber	NS-NR
1,5	0,7	2,6	10,2	20,8	23,7	38,7	1,8

P6_7. En su experiencia, ¿cuánto puede hacer usted para cambiar?... (%)

	Nada	Poco	Bastante	Mucho	NS-NR
a. Su situación personal	0	6,6	40,9	51,8	0,7
b. La situación del país	0	37,6	53,3	9,1	0

P7_1. ¿Cuál es su sexo?

Hombre	Mujer
63,9	36,1

P7_2. ¿Cuál es su edad? (tramos etarios, %)

18-29 años	30-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años o más
4,7	20,4	29,6	27,4	17,9

P7_3. ¿Ha vivido usted en el extranjero alguna vez? (por un mínimo de seis meses) (%)

Sí	No
51,5	48,5

P7_4. ¿Cuál es el nombre del colegio/liceo donde usted terminó sus estudios de enseñanza media o del último al cual asistió?

Nombre:

P7_5. ¿Cuál es el nombre del colegio/liceo donde su padre terminó sus estudios de enseñanza media o del último al cual asistió?

Nombre:

P7_6. ¿Cuál es el nombre del colegio/liceo donde su madre terminó sus estudios de enseñanza media o del último al cual asistió?

Nombre:

P7_7a. ¿Cuál es el nombre del colegio/liceo donde el mayor de sus hijos/as hizo o está cursando su educación escolar?

Nombre:

P7_7b. ¿Cuál es el nombre del colegio/liceo donde el mayor de sus hijos/as hizo o está cursando su educación escolar?

Hijos/as fuera de edad para ir al colegio	No tiene hijos/as
7,0	93,0

P7_8. ¿Cuál es su nivel de educación actual? (%)

Educación básica incompleta o inferior	0
Básica completa	0,4
Media incompleta	0,7
Media completa	4,0
Instituto profesional o centro de formación incompleta	0,4
Instituto profesional o centro de formación completa	1,5
Universitaria incompleta	6,9
Universitaria completa	31,4
Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	54,7
NS-NR	0

P7_9. ¿Cuál es el nombre de la carrera de pregrado que estudió? (%)

Nombre:

P7_10. ¿Cuál es el nombre de la institución de educación superior donde estudió esa carrera?

Nombre:

P7_11. Políticamente, usted está más cerca de... (%)

Izquierda	Centroizquierda	Centro	Centroderecha	Derecha	Ninguna
21,2	25,5	13,9	24,1	6,6	8,8

P7_12. Si usted mira hacia atrás, ¿su posición política ha sido siempre igual o ha ido cambiando en el tiempo?

Siempre ha sido igual	Ha ido cambiando en el tiempo	NS-NR
56,6	43,1	0,4

P7_13. Usando las mismas categorías anteriores, ¿dónde se ubicaba políticamente usted antes? (%)

Izquierda	Centroizquierda	Centro	Centroderecha	Derecha	Ninguna
20,5	29,9	19,7	6,8	20,5	2,6

Anexo 6

Análisis de clases latentes

Utilizando los datos de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023 se desarrolló un análisis de clases latentes con el objetivo principal de identificar perfiles de posición frente al cambio social basados en los ítems que describen las preferencias individuales informadas por los encuestados. Se utilizaron las variables de la encuesta p4_1, p4_3a, p4_3b, p4_4 y p4_5.

Se empleó la técnica de análisis de clases latentes (LCA) que permite descubrir subgrupos no observados directamente –es decir, desconocidos a priori– dentro de una población. Este tipo de modelos pertenece a la familia de modelos de ecuaciones estructurales y se caracteriza por la estimación de variables latentes categóricas. Supone heterogeneidad de grupos en una población determinada. Por ello, la estimación se enfoca en identificar y establecer grupos o tipologías basados en los indicadores observados, considerando las probabilidades de respuesta.

El análisis de clases latentes se llevó a cabo en el entorno de programación R. Para la estimación de los modelos se utilizó la librería `poLCA`, que permite ajustar modelos de clases latentes para variables manifiestas politómicas.

Manipulación de datos y recodificaciones

Antes de proceder con la estimación de los modelos se realizaron varios procedimientos de manipulación de datos y recodificaciones:

- Se recodificaron los valores 88 y 99 como NA (valores perdidos) en todas las variables del conjunto de datos.
- Se seleccionaron las variables de interés para el análisis LCA en función de criterios sustantivos. Las variables seleccionadas fueron: p4_4, p4_1, p4_5, p4_3a y p4_3b (de acuerdo con su código).
- Para las variables p4_4, p4_1, p4_5, p4_3a y p4_3b, los valores perdidos (NA) fueron convertidos en una categoría de respuesta adicional. Esto permite que los casos con valores perdidos sean incluidos en el análisis LCA como una categoría separada.

A continuación, se presenta una tabla resumen de las recodificaciones realizadas.

CUADRO 6
Variables incluidas en análisis LCA

Código	Pregunta	Valores
p4_1	¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted quiere que ocurra en el país?	(1) Quiero que las cosas se mantengan tal como están (2) Quiero que las cosas vuelvan a ser como eran antes (3) Quiero que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes (88) No sabe (99) No responde
p4_3a	Usted prefiere que las cosas en el país cambien, ¿rápida o gradualmente?	(1) Rápidamente (2) Gradualmente (88) No sabe (99) No responde
p4_3b	Usted prefiere que las cosas en el país cambien, ¿profunda o parcialmente?	(1) Profundamente (2) Parcialmente (88) No sabe (99) No responde
p4_4	De 1 a 10, donde 1 es “muy fácil” y 10 es “muy difícil”, ¿qué tan fácil o difícil es en Chile que las cosas cambien en la dirección que usted quiere?	(1) Muy fácil: (10) Muy difícil (88) No sabe (99) No responde Esta variable fue recodificada de la siguiente manera: 1:4= (1), 5:6= (2), 7:10= (3)
p4_5	Independientemente de lo que usted quiera, ¿qué cree que va a pasar en los próximos 5 años en el país?	(1) Las cosas se mantendrán como son ahora (2) Las cosas volverán a ser como eran antes (3) Las cosas serán de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes (88) No sabe (99) No responde

Fuente: Elaboración propia.

Modelo y ajuste

Una vez realizada la manipulación de datos y reco-dificaciones necesarias, para clasificar a las personas en grupos homogéneos, se partió por crear una clase de aquellas personas que no quieren cambios. En este caso no fueron mediadas las preferencias sobre rapidez, profundidad preferida de los cambios o la dificultad de lograr cambios en la dirección deseada. Luego, con el resto de la muestra (las personas

que sí desean que las cosas sean distintas en el país) se procedió a estimar modelos LCA utilizando la función *poLCA*, especificando distintos números de clases latentes (1 a 6). Los resultados de estos modelos fueron comparados utilizando medidas de bondad de ajuste como el criterio de información de Akaike (AIC) y el criterio de información bayesiano (BIC) para determinar el número óptimo de clases latentes que mejor describe los patrones de respuesta en los datos.

CUADRO 7
Medidas de ajuste análisis LCA

Modelos	AIC	BIC
1 clase	10,409.80	10,452.25
2 clases	10,332.94	10,423.15
3 clases	10,260.18	10,398.15
4 clases	10,240.74	10,426.47
5 clases	10,231.81	10,465.30
6 clases	10,239.45	10,520.70

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo un criterio de ajuste relativo, se seleccionó un modelo que distingue 3 clases adicionales. De este modo se logró identificar a 4 grupos en la población en función de su posición ante el cambio, que han sido denominados respectivamente clase 1 Gradualistas,

clase 2 Impacientes, clase 3 Conformes y clase 4 Nostálgicos. Los pesos de las clases son respectivamente 44%, 28%, 7% y 7%. Además, un 14% no pudo ser clasificado debido a valores perdidos.

CUADRO 8
Perfil de clases de posición frente al cambio (%)

Modelos	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos	Total
P4_1. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones representa mejor lo que usted quiere que ocurra en el país?					
Quiero que las cosas se mantengan tal como están	0	0	100	0	7
Quiero que las cosas vuelvan a ser como eran antes	13	22	0	97	21
Quiero que las cosas sean de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	87	78	0	3	67
NS/NR	0	0	0	0	5
P4_3a. Usted prefiere que las cosas en el país cambien ¿rápida o gradualmente?					
Rápidamente	5	100	-	27	41
Gradualmente	95	0	-	73	57
NS/NR	0	0	-	0	2
P4_3b. Usted prefiere que las cosas en el país cambien ¿profunda o parcialmente?					
Profundamente	66	100	-	47	75
Parcialmente	35	0	-	53	23
NS/NR	0	0	-	0	2
P4_5. Independientemente de lo que usted quiera, ¿qué cree que va a pasar en los próximos 5 años en el país?					
Las cosas se mantendrán como son ahora	18	15	22	54	21
Las cosas volverán a ser como eran antes	4	9	17	35	9
Las cosas serán de otro modo, ni como son ahora ni como eran antes	78	76	50	11	62
NS/NR	0	0	10	0	8
P4_4. De 1 a 10, donde 1 es "muy fácil" y 10 es "muy difícil", ¿qué tan fácil o difícil es en Chile que las cosas cambien en la dirección que usted quiere?					
Dificultad baja	10	8	-	23	9
Dificultad media	37	34	-	35	31
Dificultad alta	53	58	-	42	46
NS/NR	0	0	-	0	15

Nota: No se incluye grupo sin clasificar.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 9**Características sociodemográficas de las clases de posición frente al cambio (%)**

Modelos	Gradualistas	Impacientes	Conformes	Nostálgicos	Total
Sexo					
Hombre	52	45	55	54	49
Mujer	48	55	45	46	51
Tramo de edad					
18 a 29 años	25	21	19	20	22
30 a 44 años	31	31	25	14	30
45 a 54 años	17	18	15	15	17
55 a 64 años	13	15	19	17	15
65 años o más	14	15	21	35	17
Religión					
Católica	42	46	48	52	45
Otra denominación cristiana	14	19	19	27	18
Otra	2	1	5	2	2
Ninguna	37	31	27	18	32
NS/NR	4	3	1	2	3
Nivel educacional					
Media incompleta o inferior	24	31	33	49	30
Media completa	32	34	31	18	31
Educación superior	43	35	36	33	39
NS/NR	1	1	0	0	1
Nivel socioeconómico					
Alto	14	12	10	12	13
Medio	52	53	60	43	52
Bajo	32	32	30	42	33
Sin información	2	3	0	2	2
Identificación política					
Izquierda	19	12	15	11	15
Centro	14	14	17	17	14
Derecha	11	12	14	17	13
Ninguna	52	58	48	52	56
NS/NR	4	3	6	2	4

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 7

Estudio sobre el movimiento feminista: contrarreacciones, estrategias y aprendizajes

Con el objetivo general de analizar el papel de los movimientos sociales en las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales se realizó una investigación cualitativa cuyos propósitos específicos fueron: (1) describir el rol y funcionamiento de los movimientos sociales en los procesos de cambio social según la teoría social actual, (2) describir el panorama actual de los movimientos sociales en Chile, y (3) analizar, a partir de un estudio de caso, el movimiento feminista en Chile, sus aprendizajes respecto del impacto de las estrategias desplegadas por los movimientos sociales en las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales favorables al Desarrollo Humano Sostenible.

Este estudio incluyó revisión de literatura y entrevistas semiestructuradas a personas que desde diferentes veredas abogan por la igualdad de género y los derechos de las diversidades sexogenéricas. Las entrevistas indagaron en las siguientes dimensiones: estrategias desplegadas por el movimiento feminista en Chile para promover cambios sociales afines a las agendas feministas, contrarreacciones nacionales o internacionales a las demandas y estrategias del movimiento e impacto en las capacidades de conducción social de los cambios de algunas de las lógicas desplegadas por los movimientos sociales cuando se vinculan con la institucionalidad política. El estudio fue realizado entre los meses de agosto y noviembre de 2023.

Anexo 8

Estudio sobre el peso de los discursos en el cambio social

Este estudio tuvo como propósito examinar cuál es el peso de los discursos públicos referidos a iniciativas de cambio institucional en las capacidades de la sociedad chilena para conducir cambios sociales. Para ello se enfocó en analizar estructuras semánticas típicas y de significación presentes en la descripción, justificación e impugnación de propuestas de reforma social en medios de prensa.

El estudio se basó en el análisis de editoriales y columnas de opinión de tres medios ampliamente conocidos en el país, desde el año 2011 en adelante, en relación con tres agendas de cambio: la reforma del sistema previsional, los debates que anteceden la promulgación de la Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) y los debates sobre la Ley de Inclusión Escolar y fin de selección en colegios.

Los casos de estudio fueron seleccionados según tres criterios. Primero, se consideraron propuestas de cambio social demandadas por la sociedad que han producido amplio debate público y controversia política. Segundo, iniciativas de cambio institucional en que actores tomaron posiciones diferentes frente a propuestas de reforma. Tercero, casos que terminaron en cambio social (leyes aprobadas) e iniciativas de ley que fueron obstruidas, contrastando los argumentos que se utilizaron para impugnar o apoyar iniciativas de cambio social.

En cuanto a la selección de muestra, en el caso de la reforma previsional se analizaron 194 columnas de opinión y editoriales entre los años 2015-2022 en tres medios de comunicación: *La Tercera*, *El Mercurio* y *El Mostrador*. La estrategia de análisis consistió en un rastreo censal recolectando todas las columnas y editoriales sobre este tema, contemplando un universo de 1.975 columnas y editoriales. De ellas se selecciona-

ron 194 (11% del universo total), siguiendo el criterio de selección basado en la presencia de palabras clave del debate de sistema de pensiones, tales como No + AFP, Comisión Bravo, pilar solidario, reparto, libertad, dignidad, Estado, renta vitalicia, legitimidad y seguridad. Posteriormente se seleccionaron las columnas que contaban con la mayor cantidad de palabras clave.

Para la Ley de Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) se seleccionaron todas las noticias, columnas y editoriales sobre el tema del período de 2011 a 2023, identificando 228 textos (34 noticias, 178 columnas y 16 editoriales), considerando tres medios principales: *La Tercera*, *El Mercurio* y *El Mostrador*. Se realizó un análisis de todo el material sin realizar una submuestra.

En cuanto a la Ley de Inclusión Escolar y fin de selección en colegios, se analizaron 50 columnas de opinión y editoriales escritas entre los años 2014-2019 en tres medios de comunicación: *La Tercera*, *El Mercurio* y *El Mostrador*. Esta representa una muestra seleccionada de un universo inicial de 1.187 columnas y editoriales. La selección se realizó en base a palabras clave del debate sobre la Ley de Inclusión, tales como: gratuidad, derechos, libertad, calidad, tómbola, segregación, educación pública, patines. Fueron seleccionadas las columnas que contaban con mayor cantidad de palabras clave.

Además, se utilizaron dos técnicas complementarias para el análisis del material recolectado. Por una parte, se utilizó análisis de contenido tradicional, para detectar la existencia de recurrencias y categorías típicas en los discursos. A partir de las columnas y editoriales analizadas se estudiaron los principales debates en cuestión y las tomas de posición con que estas propuestas de cambio (sobre pensiones, educación

y medioambiente) fueron examinadas. Una segunda técnica utilizada fue el análisis semántico y narrativo, en el que se identificaron las gramáticas con que los actores justifican sus tomas de posición, es decir, los criterios con que ordenan el mundo y los valores con que evalúan estas reformas. Identificar las diferentes gramáticas que utilizaron los columnistas y editoriales

sobre pensiones, educación y medioambiente permitió analizar las lógicas normativas presentes en la sociedad, y cómo afectan la toma de decisiones y la legitimidad de las acciones.

El estudio fue realizado entre los meses de septiembre de 2023 y enero de 2024.

Anexo 9

Índices de la Encuesta de Desarrollo Humano 2023

Índice	VARIABLES COMPONENTES	Descripción	Categoría de respuesta / rango de variación	Estadísticos descriptivos
Índice de evaluación del devenir reciente del país	Preguntas p2_3a p2_3b	Categorización resultante de las combinatorias de preguntas en base a la evaluación de los últimos 5 años en el país	Ha mejorado	11,7%
			Se ha mantenido igual de bien	1,9%
			Se ha mantenido igual de bien y mal	17,6%
			Se ha mantenido igual de mal	8,2%
			Ha empeorado	60,7%
Índice de evaluación del cambio reciente	Preguntas p2_5a p2_5b p2_5c p2_5d p2_5e p2_5f p2_5g p2_5h p2_5i p2_5j	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mejor evaluación del cambio reciente en el país	0 a 1	Media: 0,29 Desv. típica: 0,18
Tipología de posición frente a los cambios	p4_1, p4_3a, p4_3b, p4_4 y p4_5	Grupos identificados mediante análisis LCA	Gradualistas	43,6%
			Impacientes	28,4%
			Conformes	7,4%
			Nostálgicos	7,1%
			Grupo sin clasificar	13,5%
Índice de disposición a asumir costos	Preguntas p4_9b p4_9d p4_9e p4_9f p4_9g p7_16a p7_16b p7_16c	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. Donde 0 indica menor disposición a asumir costos, mientras que 1 indica una mayor disposición	0 a 1	Media: 0,47 Desv. típica: 0,16
Índice de dificultad percibida para solución de problemas del país	Preguntas p4_10a p4_10b p4_10c p4_10d p4_10e p4_10f p4_10g p4_10h p4_10i p4_10j	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor dificultad percibida para la solución de problemas del país	0 a 1	Media: 0,47 Desv. típica: 0,12
Índice de preferencia por el Estado	Preguntas p8_1a p8_1b p8_1c p8_1f p8_1g p8_1h p8_1i p8_1j	Índice aditivo de indicadores ordinales estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor preferencia por el Estado	0 a 1	Media: 0,74 Desv. típica: 0,23
Índice de capital social	Preguntas p7_8 p7_14 p7_15 p10_1	Índice aditivo de indicadores ordinales e intervalares, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor capital social	0 a 1	Media: 0,48 Desv. típica: 0,19
Índice de sentido de agencia	Preguntas p9_1 p9_3a p9_3b	Índice aditivo resultante de un indicador dicotómico e indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor sentido de agencia	0 a 1	Media: 0,54 Desv. típica: 0,29
Índice de intolerancia a la desigualdad	Preguntas p8_10a p8_10b p8_10c p8_10d p8_10e p8_10f p8_10g p8_10h p8_10i	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor intolerancia hacia la desigualdad	0 a 1	Media: 0,67 Desv. típica: 0,25

Índice	Variables componentes	Descripción	Categoría de respuesta / rango de variación	Estadísticos descriptivos
Tipología de involucramiento político	p7_4 p7_5 p7_9a p7_9b p7_9c p7_9d p7_9e p7_9f p7_9g p7_9h	Índice que clasifica a la población en función de su participación en acciones políticas y presencia de identificación política	Desafectados	28,6%
			Involucrados	26,5%
			Fragmentados	20,8%
			Espectadores	14,7%
			Grupo sin clasificar	9,3%
Tipología de orientación de los cambios deseados	p4_7a p4_7b p4_7c p4_7d p4_8	Tipología resultante de análisis de conglomerado en dos pasos	Orientación hacia la seguridad humana	40,0%
			Orientación inclusiva y sostenible	19,5%
			Orientación mixta	31,8%
			Grupo sin clasificar	8,7%
Índice de disposición a apoyar liderazgos democráticos	Preguntas p6_5a p6_5b p6_5c	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor disposición de apoyar liderazgos democráticos	0 a 1	Media: 0,63 Desv. típica: 0,23
Índice de autoeficacia política	Preguntas p7_11a p7_11b	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor autoeficacia política	0 a 1	Media: 0,49 Desv. típica: 0,20
Índice de disposición a la acción colectiva	Preguntas p7_13 p7_14	Índice aditivo de un indicador dicotómico y otro ordinal, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor disposición a la acción colectiva	0 a 1	Media: 0,29 Desv. típica: 0,31
Índice de polarización política afectiva	Preguntas p8_8a p8_8b	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor polarización política	0 a 1	Media: 0,53 Desv. típica: 0,22
Índice de obediencia democrática	Preguntas p8_14a p8_14b p8_14c	Índice aditivo de indicadores intervalares, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor obediencia democrática	0 a 1	Media: 0,73 Desv. típica: 0,21
Índice de acción política	Preguntas p7_9 a p7_9b p7_9c p7_9d p7_9e p7_9f p7_9g p7_9h	Índice aditivo de indicadores dicotómicos, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor acción política	0 a 1	Media: 0,16 Desv. típica: 0,22
Índice de uso de medios	Preguntas p11_32a p11_32b p11_32c p11_32d	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor uso de medios	0 a 1	Media: 0,44 Desv. típica: 0,22
Índice de seguridad humana	Preguntas 10_2 p10_3 p10_4	Índice aditivo de indicadores ordinales, estandarizado de 0 a 1. A mayor valor, mayor seguridad	0 a 1	Media: 0,34 Desv. típica: 0,18

REFERENCIAS

- Abud, M. J. (2023). Automatización laboral: diagnósticos y desafíos. *Puntos de Referencia*, 661. Centro de Estudios Públicos.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Profile Books. (Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Booket, 2021.)
- Acevedo, J., y Díaz-Molina, I. (2021). Panorama de la gestión de la innovación en grandes empresas de Chile 2010-2019. *Gestión y Tendencias*, 5(3), 4-6.
- Acuña, J., y Bravo, J. (2023). *Automatización: nuevas estimaciones para Chile*. Observatorio de Cambios Económicos y Competitividad.
- Agencia de Calidad de la Educación. (2023). Informe de resultados educativos 2022, tomo 1.
- Agencia de Calidad de la Educación. (2024). Entrega de resultados nacionales SIMCE 2023.
- Aguilar, O. (2011). Dinero, educación y moral: el cierre social de la elite tradicional chilena. En A. Joignant y P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 203-240). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Aldunate, C. (2001). *El factor ecológico. Las mil caras del pensamiento verde*. LOM.
- Amanda, M., García, A., Iglesias, E., Puig, P., y Martínez, R. (2023). *Desarrollo de habilidades en América Latina y el Caribe: ¿Cómo aumentar el uso significativo de la conectividad?* (Nota técnica N°IDB-TN-2573). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amenta, E., y Ramsey, K. (2010). Institutional Theory. En K.T. Leicht y J.C Jenkins (Eds.), *Handbook of Politics. Handbooks of Sociology and Social Research* (pp. 15-39). Springer.
- Andersson, J., y Godechot, O. (12 y 13 de enero de 2018). *Destabilizing Orders – Understanding the Consequences of Neoliberalism*. París, MaxPo Fifth-Anniversary Conference.
- Andonova, L. B. (2017). *Governance Entrepreneurs: International Organizations and the Rise of Global Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.
- Antonio, R. (2024). After Neoliberalism: Social Theory and Sociology in the Interregnum. *American Sociological Review*, 55, 1-23.
- Araujo, K. (2017). Sujeto y neoliberalismo en Chile: rechazos y apegos. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*.
- Araujo, K. (2019). *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*. Editorial USACH.
- Araujo, K. (2021). Transformaciones sociales y desafíos para la política. En Garretón M. A. (Coord.), *Política y movimientos sociales en Chile* (pp. 131-156). LOM.
- Araujo, K. (2022). *The Circuit of Detachment in Chile: Understanding the Fate of a Neoliberal Laboratory*. Cambridge University Press.
- Araujo, K., Angelcos, N., y Pérez Ahumada, P. (2023). *Politización sin identificación: Los sectores populares y su relación con la política en Chile*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Archer, M. (2000). *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge University Press.

- Archer, M. (2009). *Teoría social realista: el enfoque morfogenético*. Universidad Alberto Hurtado.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Arroyo, C., y Valenzuela, A. (2018). *PIAAC: Competencias de la población adulta en Chile, un análisis al sistema educativo y mercado laboral*. Comisión Nacional de Productividad.
- Artaza, O., y Méndez, C. A. (2020). Crisis social y política en Chile: la demanda por acceso y cobertura universal de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44(16).
- Arza, C. (2017). Non-Contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America. *Social Policy and Society*, 16(3), 361-375.
- Atria, J., Contreras, D., Joignant, A., Méndez, M.L., y Rovira, C. (2021). Elite: Sus conflictos internos y su compleja relación con la ciudadanía. *CIPER Chile*. 10 de abril.
- Atria, J., y Hernández, J. (2020). Prácticas de distinción, justificación y reproducción de la élite: evidencia de los ámbitos financiero y tributario en Chile. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 543-559.
- Atria, J., y Rovira, C. (2021). Las elites chilenas y su (des)conexión con la sociedad. *Nueva Sociedad*, 295, 57-71.
- Avelino, F. (2021). Theories of power and social change. Power contestations and their implications for research on social change and innovation. *Journal of Political Power*, 14(3), 425-448.
- Avendaño, O., y Osorio Rauld, N. A. (2021). Propuestas de cambio y debilidad institucional en Chile: De la revuelta social (2019) al inicio del funcionamiento de la Convención Constitucional (2021). *Ambos Mundos*, 2, 7-18.
- Bachmann-Medick, D. (2016). *Cultural Turns: New Orientations in the Study of Culture*. De Gruyter.
- Bajoit, G. (2011). El cambio sociocultural. *Persona y Sociedad*, 25(2), 143-161.
- BCC. (2022). Informe de estabilidad financiera: Primer semestre 2022. Banco Central de Chile.
- BCC. (2024). Exportaciones. Banco Central de Chile.
- Banco Mundial. (2021). Hoja de ruta para la acción climática en América Latina y el Caribe 2021-2025.
- Banco Mundial. (2023). Conectados: Tecnologías digitales para la inclusión y el crecimiento. Informe económico América Latina y el Caribe (Octubre 2023).
- Banco Mundial. (2024a). Población de 65 años de edad y más, total - Chile [Conjunto de datos interactivos]. World Bank Open Data.
- Banco Mundial. (2024b). Crecimiento del PIB (% anual) - Chile.
- Banco Mundial. (2024c). Índice de Gini - Miembros OCDE.
- Bargsted, M., Somma, N. (2015). La autonomización de la protesta en Chile. En C. Cox y J.C. Castillo (Eds.), *Aprendizaje de la ciudadanía: Contextos, experiencias y resultados* (pp. 207-240). Ediciones UC.
- Barrera, J., Falabella, A., e Ilabaca, T. (2021). “Los intocables”: la educación escolar de las élites, sus privilegios y nuevos escenarios. *Pensamiento Educativo*, 58(1), 1-17.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos*. Tusquets.
- BCN. (2010). Historia de la Ley N° 20.417. Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- BCN. (2019). Ley N° 21.190 que mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2022). Plan GES o AUGE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2023a). Ley N° 21.542 que modifica la Constitución Política de la República para permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas en caso de peligro grave o inminente. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2023b). Ley N° 21.560 que modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la acción del Estado ante delitos cometidos contra funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2024). Historia política. Periodo 1973-1990. Régimen militar. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2017). Concentración y convergencia de medios en América Latina. *Communication. Revue de Communication Sociale et Publique*, 20, 104-120.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Beckert, J. (2020). The exhausted futures of neoliberalism: from promissory legitimacy to social anomie. *Journal of Cultural Economy*, 13(3), 318-330.
- Béland, D. (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge University Press.
- Béland, D., y Cox, R. H. (2015). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 428-445.
- Benavides, P., Bitrán, E., Engel, E., García, B., y Salinas, M. (2023). *Crisis de las ISAPRES: Vías de solución para un problema crónico*. Espacio Público.
- Bennett, A., y Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bennett, O. (2009). *Cultural Pessimism: Narratives of Decline in the Postmodern World*. Edinburgh University Press.
- Berasaluze, M., Díaz-Sieffer, P., Rodríguez-Díaz, P., Mena-Carrasco, M., Ibarra, J. T., Celis-Díez, J. L., y Mondaca, P. (2021). Social-Environmental Conflicts in Chile: Is There any Potential for an Ecological Constitution? *Sustainability*, 13(22), 12701.
- Berstein, S., y Marcel, M. (2019). Sistema financiero en Chile: Lecciones de la historia reciente. *Documentos de Política Económica N°67*. Banco Central de Chile.
- Boltanski, L., y Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard.
- Bórquez, R., y Fuster, R. (2021). Energy and Water Policies in Chile, Two Different Endings with Implications in the Water-Energy Nexus. *Energies*, 14(11), 1-23.
- Borzutzky, S., y Hyde, M. (2016). Chile's private pension system at 35: Impact and lessons. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(1), 57-73.
- Boudon, R. (1983). Why theories of social change fail: Some methodological thoughts. *The Public Opinion Quarterly*, 47(2), 143-160.
- Bourdieu, P. (2007). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press. (*Bosquejo de una teoría de la práctica*. Prometeo, 2012.)

- Bouwer, L. (2017). *The Innovation Management Theory Evolution Map*. Innovation Management Research Institute.
- Bravo, D., Castillo, E., y Hughes, E. (2023). Competencias, demanda por capacitación y búsqueda de empleo en un mercado laboral en recuperación [Conjunto de datos]. Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales.
- Bravo, E., González, P., Hurtado, V., Tapia, V., y Gayo, M. (2023). Comparación ejecutiva constituciones 2022 y 2023. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).
- Bravo-Ortega, C., y Muñoz, L. (2017). *Knowledge-Intensive Mining Services: a Regional Approach for their Development in Chile*. Universidad de Chile, Departamento de Economía, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo.
- Bril-Mascarenhas, T., y Maillat, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.
- Bynner, J., y Silbereisen, R. (1999). *Adversity and Challenge in Life in the New Germany and England*. Macmillan Press.
- Canales, M. (2022). *La pregunta de octubre*. LOM.
- Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos*, 42(3), 89-109.
- Caporaso, J. A., y Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, el ascenso del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza.
- CEAD. (2024). Estadísticas delictuales [Conjunto de datos]. Estadísticas por Delito. Centro de Estudios y Análisis del Delito.
- Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos. (2023). *Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile 2023*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos. (2024). *Informe anual de homicidios 2023*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Centro UC de Políticas Públicas. (2022). *Déficit habitacional: ¿cuántas familias necesitan una vivienda y en qué territorios? Boletín 1: Estimación y caracterización del déficit habitacional en Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEP. (2023). Estudio Nacional de Opinión Pública: Encuesta CEP N° 90 [Conjunto de datos]. Centro de Estudios Públicos.
- CEP. (2023). Estudio Nacional de Opinión Pública: Encuesta CEP N° 89 [Conjunto de datos]. Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL. (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/T.S.2021/43). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2023). Estadísticas e indicadores sociales [Conjunto de datos]. CEPALSTAT. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Cerda, R., Domínguez, C., Lafortune, J., Muñoz, N., y Reyes, J. (2020). Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. *Temas de la Agenda Pública*, 15(130). Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Políticas Públicas.
- ChileAtiende. (2023). Copago cero de FONASA. 20 de septiembre.
- Clark, B. (2016). *Political Economy: A Comparative Approach*. ABC-CLIO.
- Clark, T. D. (2018). The paradox of the neoliberal developmentalist state: Reconstructing the capitalist elite in Pinochet's Chile. En L. North y T. D. Clark (Eds.), *Dominant elites in Latin America: from neo-liberalism to the "Pink Tide"* (pp. 23-56). Springer.
- CNE. (2024). Índices de Educación Superior. Consejo Nacional de Educación.
- CNEP. (2023). *Informe Anual de Productividad 2023*. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.
- CNEP. (2024). *Productividad en el sector de las telecomunicaciones: Hallazgos*. Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.
- CNTV. (2023). *Temas y actores en noticieros centrales de la TV abierta: Septiembre y Octubre 2023*. Consejo Nacional de Televisión.
- Coccia, M. (2018). An Introduction to the Theories of Institutional Change. *Journal of Economics Library*, 5(4), 337-344.
- Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Modelo y Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud (2014). *Informe estudio y propuesta de un nuevo modelo y marco jurídico para el sistema privado de salud*.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2014). Informe final.
- Conference Board. (2024). Growth of Total Factor Productivity [Conjunto de datos]. Total Economy Database.
- Convención Constitucional de Chile. (2022). Propuesta de borrador: Nueva Constitución Política de Chile.
- Cortázar, R., y Vial, J. (1998). *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Cieplan.
- Coste, J. (2023). Nayib Bukele: ¿el dictador del futuro? En E. Ruiz (Ed.), *La democracia liberal bajo asedio: Instantáneas de Europa y América Latina* (pp. 143-150). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).
- Couso, J. (2021). Chile's "Procedurally Regulated" Constitution Making Process. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 235-251.
- Couso, J., y Coddou, A. (2010). Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena. En C. Fuentes (Ed.), *En el nombre del pueblo: Debate sobre el cambio constitucional en Chile* (pp. 191-216). Universidad Diego Portales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO). Fundación Heinrich Böll.
- Dammert, L., y Figueroa, P. (2023). *¿Cómo funciona nuestra democracia? Una guía para ciudadanas y ciudadanos*. Editorial USACH.
- de Fina, D. (2022). Ensamblajes activistas: feminismos y revuelta social en Chile. *Campus en Ciencias Sociales*, 10(1).

- de Fina, D., Lamadrid, S., Figueroa Vidal, F., y Loaiza Cárdenas, C. (2022). De la revuelta al encierro: organización, resistencia y solidaridad feminista en Chile en tiempos de pandemia. *Polis*, 21(61), 154-180.
- Dequech, D. (2001). Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty. *Journal of Economic Issues*, 35(4), 911-929.
- Dercon, S. (2022). *Gambling on Development: Why Some Countries Win and Others Lose*. Hurst & Company.
- Dides, C., Benavente, C., Sáez, I., y Morán, J. M. (2011). *Estudio de opinión pública sobre aborto y derechos sexuales y reproductivos en Brasil, Chile, México y Nicaragua*. FLACSO-Chile.
- DIPRES. (2023). *Gasto presupuestario en inversión pública en materias relativas a cambio climático, año 2022*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- DIPRES. (2024). *Informe de ejecución del Gobierno Central: Primer trimestre 2024*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Donoso, S. (2013). Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 Pingüino movement. *Journal of Latin American Studies*, 45(1), 1-29.
- Donoso, S., y von Bülow, M. (2017). *Social movements in Chile. Organization, Trajectories, and Political Consequences*. Palgrave Macmillan.
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), 99-115.
- Espacio Público-Ipsos. (2023). Encuesta Espacio Público – Ipsos 2023: Chilenas y chilenos hoy.
- Espinoza, M., Singer, M., y Traverso, P. (2020). Análisis comparativo de los subsistemas de salud general público, privado y laboral: Identificando nuevas propuestas para la reforma del sistema de salud chileno. En Centro de Políticas Públicas UC, *Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas 2020* (pp. 49-66). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fernández, G. (2023). *Evolución del delito en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2016). Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009. *El Trimestre Económico*, 83(1), 329.
- Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J., y Mayer, R. (2019). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017. *Review of Income and Wealth*, 66(4), 850-874.
- Fonasa. (2023). Tablero de Población Beneficiaria Fonasa [Conjunto de datos]. Datos abiertos Fonasa.
- ForoInnovación. (2023). Índice Nacional de Actitud Emprendedora e Innovadora [Conjunto de datos]. Factor Actitud.
- Franceschet, S. (2004). Explaining social movement outcomes: Collective action frames and strategic choices in first- and second-wave feminism in Chile. *Comparative Political Studies*, 37(4), 499-530.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, 25/26, 56-80.
- Frenz, P., Delgado, I., Kaufman, J. S., y Harper, S. (2014). Achieving effective universal health coverage with equity: Evidence from Chile. *Health Policy and Planning*, 29(6), 717-731.

- Fuentes, C. (2015). Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 99-122.
- Fuentes, C. (2021). *La transición inacabada. El proceso político chileno 1990-2020*. Catalonia.
- Fundación Paz Ciudadana. (2023). Índice Paz Ciudadana Presentación de resultados de octubre 2023.
- Gallegos Zúñiga, J. R. (2018). Análisis normativo crítico de la regla fiscal en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 45(3), 598.
- García, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6), 199-216.
- García, J. F. (2024). A failed but useful constitution-making process: How Bachelet's process contributed to constitution-making in Chile. *Global Constitutionalism*, 13(1), 239-249.
- Garreaud, R., Jacques, M., y Pauchard, A. (2023). *Mega incendios forestales en un clima cambiante*. Center for Climate and Resilience Research.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Arcis/CLACSO.
- Garretón, M. A. (2014). Movilizaciones, democratización y nuevas relaciones político-sociales en Garretón, M. A. *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social* (pp. 213-241). LOM.
- Garretón, M. A. (2016). La ruptura entre política y sociedad. Una introducción. En M.A. Garretón (Ed.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 11-20). LOM.
- Garretón, M. A. (2021). Reflexiones sobre movimientos sociales, estallido y proceso constituyente. En Garretón, M. A., *Política y movimientos sociales en Chile: Antecedentes y proyecciones del estallido social de octubre de 2019* (pp. 17-34). LOM.
- Garretón, M. A., y Morales-Olivares, R. (2023). Del "estallido social" de octubre de 2019 al cambio constitucional: El significado político de las movilizaciones sociales en Chile. *Debats*, 137(2), 91-104.
- Gayo, M., y Méndez, M. L. (2023). *The Politics of the Elite: Ideological Orientations, Mothering, and Social Mobilities in Neoliberal Chile*. Taylor & Francis.
- Gehlen, A. (1987). *El hombre. Su naturaleza y su lugar en el mundo*. Sígueme.
- Gibbons, R., y Roberts, J. (2013). Economic Theories of Incentives in Organizations. En R. Gibbons y J. Roberts (Eds.), *The Handbook of Organizational Economics* (pp. 56-99). Princeton University Press.
- Giddens, A. (1993). *Las consecuencias de la modernidad*. Alianza.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.
- Gilens, M., y Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- Giugni, M., y Bosi, L. (2012). The impact of protest movements on the establishment: Dimensions, models, and approaches. En K. Fahlenbrach, M. Klimke, J. Scharloth y L. Wong (Eds.), *The establishment responds: Power, politics, and protest since 1945* (pp. 17-28). Palgrave Macmillan Transnational History Series.

- Gräbner, C., y Ghorbani, A. (2019). Defining institutions - A review and a synthesis. *ICAE Working Paper Series* 89. Johannes Kepler University Linz. Institute for Comprehensive Analysis of the Economy.
- Green, D. (2016). *How Change Happens*. Oxford University Press.
- Green, F., Henseke, G., y Vignoles, A. (2017). Private schooling and labour market outcomes. *British Educational Research Journal*, 43(1), 7-28.
- Grossman, G. M., y Helpman, E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. The MIT Press.
- Güell, P. (2011). Los desafíos de los Informes de Desarrollo Humano a la luz de los aportes de Fernando Calderón. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*.
- Güell, P. (2019). Estallido social en Chile: piezas para un rompecabezas. *Mensaje*, 68(685), 8-13.
- Güth, W., y Kliemt, G. (2015). How to Cope With (New) Uncertainties: A Bounded Rationality Approach. *Economics Discussion Papers*, 2015-46, Kiel Institute for the World Economy.
- Haferkamp, J., y Smelser, N. (1992). *Social Change and Modernity*. University of California Press.
- Hall, S. (1997). The Work of Representation. En S. Hall (Ed.), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices* (pp. 13-74). Sage.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., y Yildirim, M. A. (2013). *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press.
- Hearn, J. S. (2017). *Theorizing power*. Bloomsbury.
- Heiss, C. (2017). Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism. *Constellations*, 24, 470-479.
- Heiss, C. (2023). El proceso constituyente en Chile: Entre la utopía y una realidad cambiante. *Nueva Sociedad*, 305, 127-135.
- Higley, J., y Burton, M. (2006). *Elite foundations of liberal democracy*. Rowman & Littlefield.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of power: From Hobbes to Foucault*. Blackwell.
- Hiroi, T., y Renno, L. (2014). Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. *Legislative Studies Quarterly*, 39(3), 357-386.
- Höpfl, H., y Thompson, M. P. (1979). The History of Contract as a Motif in Political Thought. *The American Historical Review*, 84(4), 919-944.
- Human Rights Watch. (2017). *World report 2017*.
- Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Taurus.
- INE. (2017). Segunda entrega de resultados definitivos Censo 2017. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE. (2023). Presentación de resultados Nacionales: 19ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC 2022. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE. (2024a). Anuario de Estadísticas Vitales 2023. Instituto Nacional de Estadísticas.

- INE. (2024b). Estadísticas de género: Uso del tiempo. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE-SERNAMIG. (2023). Documento metodológico de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2022. Departamento de Estadísticas Demográficas y Sociales. Subdepartamento de Demografía. Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Estudios del Servicio Nacional de Migraciones.
- Inglehart, R., Haerper, C., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., Lagos, M., Norris, P., Ponarin, E., y Puranen, B. (Eds.). (2022). World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version.
- Inglehart R., y Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Innerarity, D. (2023a). *La libertad democrática*. Galaxia Gutenberg.
- Inter-American Development Bank. (2023). *How to shorten waiting lists in public health systems?: Lessons learned from three pilots implemented in Chile* (Technical Note No. IDB-TN-2852). Social Protection and Health Division.
- IPCC. (2018). Global Warming of 1.5°C. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC. (2023). Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPSOS. (2020). How much is the world yearning for change after the COVID-19 crisis?
- IPSOS. (2022). Interpersonal trust across the world: A 30-country Global Advisor survey.
- IPSOS. (2023). Ipsos Update – Noviembre 2023. Ipsos.
- IPSOS. (2024). Populismo, antielitismo y nativismo: Encuesta de Ipsos Global Advisor realizada en 28 países [Informe de encuesta].
- Jacobs, K., y Malpas, J. (2023). Politics, Sociology and the “Inevitability” of Failure. En A. Mica, M. Pawlak, A. Horolets y P. Kubicki (Eds.), *Routledge International Handbook of Failure* (pp. 423-432). Routledge.
- Jara, D., y Rodríguez, D. (2020). La cooperación: instrumental o condición para el cambio social. En A. Silva y F. Orejuela (Eds.), *Incidencia de la economía social y solidaria, a partir de prácticas de ética, responsabilidad social y buen gobierno* (pp. 43-60). CIRIEC.
- Jasper, J. M. (2010). Social Movement Theory Today: Toward a Theory of Action? *Sociology Compass*, 4(11), 965-976.
- Jiménez, C. (13 al 18 de agosto de 2007). *Acción colectiva y movimientos sociales. Nuevos enfoques teóricos y metodológicos*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México.
- Joignant, A., Somma, N., Garretón, M., y Campos, T. (2020). *Informe anual Observatorio de Conflictos 2020*. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- Jordán, T., Figueroa, P. (2017). La ruta hacia una mejor democracia. En T. Jordán, P. Figueroa, D. Chasquetti (Eds.), *Reformas políticas en Chile 2014-2016. Análisis y evaluación de las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet* (pp. 11-52). Ministerio Secretaría General de la Presidencia-IDEA Internacional.

- Kaplan, S. (2008). Framing Contests: Strategy Making Under Uncertainty. *Organization Science*, 19(5), 729-752.
- Kay, S. J., y Borzutzky, S. (2022). Can defined contribution pensions survive the pandemic? The Chilean case. *International Social Security Review*, 75(1), 31-47.
- Khan, S. R. (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, 38, 361-377.
- Kirkwood, J. (1982). *Ser política en Chile: Las feministas y los partidos políticos*. LOM.
- Kirschner, S. (2015). Subjectivity as Socioculturally Constituted Experience. En J. Martin, J. Sugarman y K. Slaney (Eds.), *The Wiley Handbook of Theoretical and Philosophical Psychology: Methods, Approaches, and New Directions for Social Sciences*. Wiley & Sons.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.
- Larraín, G. (2021). *La estabilidad del contrato social en Chile*. Fondo de Cultura Económica.
- Larrañaga, O. (2023). El sistema de salud en Chile [Manuscrito no publicado]. Consultoría para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Larrañaga, O., Echeopar, B., y Grau, N. (2022). Una nueva estimación de la desigualdad de ingresos en Chile. *Estudios Públicos*, 167, 45-76.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latino-barómetro.
- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO.
- Lechner, N. (1994). Chile 2000: Las sombras del mañana. *Estudios Internacionales*, 27(105), 3-11.
- Lechner, N. (1998). Tres formas de coordinación social. Un esquema. *Ibero-americanisches*, 24(1/2), 189-208.
- Lechner, N. (2002). *Las sombras del mañana*. LOM.
- Lerch, J., Bromley, P., y Meyer, J. (2022). Global Neoliberalism as a Cultural Order and Its Expansive Educational Effects. *International Journal of Sociology*, 52(2), 97-127.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. La hechura de las políticas. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (pp. 201-226). Porrúa.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Lipset, S. M., y Solari, A. (1967). *Elites y desarrollo en América Latina*. Paidós.
- López-Moreno, R. (2024). Movimientos sociales, partidos políticos y la continuidad institucional del estallido social chileno en la Convención Constitucional. *Desafíos*, 36(1), 1-32.
- Lovera, D., y Contreras, P. (2023). El Tribunal Constitucional chileno y la doctrina de reformas constitucionales inconstitucionales: Una doctrina inconveniente. *Justicia & Derecho*, 6(2), 1-22.
- Luna, J. P. (2016). Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation. *Journal of Democracy*, 27(3), 129-138.

- Luna, J. P. (2018). *En vez del optimismo: Crisis de representación política en el Chile actual*. Catalonia.
- Luna, J. P. (2021a). *La chusma inconsciente: La crisis de un país atendido por sus propios dueños*. Catalonia.
- Luna, J. P. (2021b). ¿Es posible la articulación entre movimientos sociales y partidos políticos en el mundo contemporáneo? En M. A. Garretón (Ed.), *Política y movimientos sociales en Chile: Antecedentes y proyecciones del estallido social de octubre 2019* (pp. 39-61). LOM.
- Luna, J. P. (2022). Una promesa llamada Gabriel Boric. *Nueva Sociedad*, 299, 44-59.
- Luna, J. P., y Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luneke, A., y Trebilcock, M. P. (2023). Prevención del delito, la construcción de la seguridad ciudadana y los cambios en la política criminal en Chile. 1990-2017. *Política Criminal*, 18(35), 352-377.
- Mac-Clure, O., Barozet, E., Conejeros, J., y Jordana, C. (2021). “Debe ser un niño que tiene rabia, que tiene como un dolor con la sociedad”. En S. Alé., K. Duarte y D. Miranda (Eds.), *Saltar el torniquete: Reflexiones desde las juventudes de octubre* (pp. 133-144). Fondo de Cultura Económica.
- Madariaga, A. S. (2020). The three pillars of neoliberalism: Chile’s economic policy trajectory in comparative perspective. *Contemporary Politics*, 26(3), 308-329.
- Madrid, S. (2012). Elites in Their Real Lives: A Chilean Comment on Robinson. *Critical Sociology*, 38(3), 389-393.
- Maier, F., y Simsa, R. (2021). How actors move from primary agency to institutional agency: A conceptual framework and empirical application. *Organization*, 28(4), 555-576.
- Maillet, A., y Carrasco, S. (2019). 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: Entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018). En Carrasco-Hidalgo, C. (Comp.). *Chile y el cambio climático: Piensa globalmente, actúa localmente* (pp. 66-92). Ciudad de México: FES.
- Martínez Coral, P. E. (2017). Dimensión cognitiva de las políticas públicas: Un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos. *Panorama*, 11(20).
- Martuccelli, D. (2019). El largo octubre chileno. Bitácora sociológica. En K. Araujo (Ed.), *Hilos tensados: para leer el octubre chileno* (pp. 369-476). Editorial USACH.
- Mascareño, A., Rozas, J., Lang, B., y Henríquez, P. A. (2023). La Constitución pre-estallido de Michelle Bachelet: ¿Cuánto rinde hoy?. *Puntos de Referencia*, 644. Centro de Estudios Públicos.
- Mayntz, R. (2006). *From Government to Governance. Political Steering in Modern Societies*. Routledge.
- Mayntz, R. (2022). Steering. En C. Ansell y J. Torfing, *Handbook on Theories of Governance* (pp. 278-283). Edward Elgar.
- Mayntz, R., y Scharpf, F. (2005). Politische Steuerung – Heute? *Zeitschrift für Soziologie*, 34(3), 236-243.
- MDSF. (2020). Documento de resultados: Equidad de género. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Subsecretaría de Evaluación Social, División Observatorio Social.

- MDSF. (2021). Principales resultados de la Primera Medición del Bienestar Social en Chile. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- MDSF. (2023). Resultados de Pobreza por Ingresos. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2022. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Observatorio Social.
- MDSF. (2024). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) [Conjunto de datos]. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Observatorio Social.
- MDSF-PNUD. (2020). *Evolución de la pobreza 1990 - 2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?* Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Medel, R., y Somma, N. (2016). ¿Marchas, ocupaciones o barricadas? Explorando los determinantes de las tácticas de la protesta en Chile. *Política y Gobierno*, 23(1), 163-199.
- Mehta, J. (2010). The Varied Roles of Ideas in Politics. En D. Béland y R. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 23-46). Oxford University Press.
- Meléndez-Sánchez, M. (2021). Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador. *Journal of Democracy*, 32(3), 19-32.
- Mellado, C., y Humanes, M. (2017). Homogeneity and Plurality of the Media Agenda in Chile: A Cross Longitudinal Study of the National Print Press between 1990 and 2015. *Communication & Society*, 30(3), 5-92.
- Melo, Ó., y otros (Coords.). (2023). *Costos asociados a la inacción frente al cambio climático en Chile: síntesis*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/45). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Méndez, M. L., y Gayo, M. (2023). Middle-class Political and Cultural Subjectivities in the Chilean Social Outburst: Meritocracy, Social Justice, and Malaise. En A. Grimson et al, *Middle Class Identities and Social Crisis: Cultural and Political Perspectives on the “Global Rebellion”*. Freie Universität Berlin.
- Meyer, D. S., y Tarrow, S. G. (1998). *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Rowman & Littlefield.
- Ministerio de Ciencias y Tecnología. (2024). Gasto en I+D respecto al PIB [Conjunto de datos]. Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.
- Ministerio de Educación. (2016). *Competencias de la población adulta en Chile: Resultados PIAAC. Evidencia nacional e internacional para la Reforma en marcha* (Serie Evidencias 33).
- Ministerio de Educación. (2023). FUAS 2023: Gratuidad alcanza el 78% de los beneficios estudiantiles de la educación superior [Comunicado de prensa].
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. (2024). *Femicidios 2024: Informe actualizado al 31 de mayo*.
- Ministerio de Salud. (2023). Ministerio de Salud presenta Portal del Paciente: Canal de comunicación ciudadano de tiempos de espera [Comunicado de prensa].
- Ministerio de Salud. (2024). Listas de espera: Se registra una disminución de los tiempos de espera en cirugías y consultas de nueva especialidad [Comunicado de prensa].
- Ministerio del Interior. (2014). *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito “Seguridad para Todos”*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

- Ministerio del Interior (2022). *Política nacional contra el crimen organizado*.
- MIPP. (2023). Estudio: Cifra de mujeres que reportan haber sufrido violencia intrafamiliar crece 114% en solo 10 años. Instituto Milenio Imperfecciones de Mercado y Políticas Públicas.
- Miranda, L., y Roque, B. (2021). El “Mayo feminista” en la Pontificia Universidad Católica de Chile: Las demandas y sus efectos en el diseño de políticas públicas al interior de instituciones de educación superior. *Economía y Política*, 8(2), 65-93.
- Miranda, N. (2023). No más AFP: Juntos contra el sistema de pensiones en Chile. En K. Henríquez y G. Pleyers (Eds.), *Chile en movimientos* (pp. 123-133). CLACSO.
- Mönckeberg, M. O. (2013). *Los magnates de la prensa. Concentración de medios de comunicación en Chile*. Debate.
- Moreno, E. (2018). *Años de transformaciones (Segundo gobierno de Michelle Bachelet) 2014-2018*. Fundación Konrad Adenauer. Centro de Democracia y Comunidad.
- Moscovici, S. (1981). *Psicología de las minorías activas*. Morata.
- Naciones Unidas. (2023). Acción por el clima: ¿Qué es el cambio climático?
- Nisbet, R. (1969). *Social Change and History: Aspects of the Western History of Theory of Development*. Oxford University Press.
- Nobile, M., y Ferrada, R. (2015). Entrevista a Danilo Martuccelli: La singularización en las sociedades contemporáneas: claves para su comprensión. *Propuesta Educativa*, 43, 99-112.
- Nogué, A., y Avendaño, O. (2023). Encuentros y desencuentros en la trayectoria de las izquierdas chilenas, 1990-2022. *IdeAs*, 21.
- OCDE. (2023). Panorama de la Salud 2023: Indicadores de la OCDE [Conjunto de datos]. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. División de Salud.
- OCDE. (2024a). *OCDE Evaluaciones de desempeño ambiental: Chile 2024*. OECD Publishing.
- OCDE. (2024b). Resultados de PISA 2022: Hojas informativas - Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE-Banco Mundial. (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. Publicación de la OCDE.
- OCDE-CEPAL. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016* (Primera). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. OECD Publishing - CEPAL.
- OCDE et al. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD Publishing.
- OIT. (2013). *El reto de la desigualdad: Es hora de cambiar*. Organización Internacional del Trabajo.
- Olavarieta, C., Gándara, G., y Máttar, J. (2023). *Latinoamérica 2050. Retos, escenarios y acciones*. Proyecto Milenio. Universidad Franz Tamayo.
- Olivares, A., y Carrasco-Hidalgo, C. (2020). Social Movements and Public Policy in Chile: An Analysis of the Student Movement of 2011 and the No+AFP Movement of 2016. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 20(2), 203-222.

- Orrego, G., Espíndola, L., Pogorelow, B., Leal, J., Morales, C., y Saa, R. (2023). *Informe país: Estado del medio ambiente en Chile 2022. Resumen para tomadores de decisiones*. Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Orrego-Méndez, G., Ovalle, E., Cortés, C. I., y Escanilla, V. (2023). Institucionalidad y gestión ambiental. En Universidad de Chile, *Informe País. Estado del medio ambiente en Chile 2022* (pp. 10-128). Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Pareto, V. (1996). *Manual de economía política*. Nova Cultural.
- Pelfini, A. (2023). Elites: Emerging Societies and Responses to Inequality. En S. S. Jodhka y B. Rehbein, *Global Handbook of Inequality* (pp. 1-16). Springer.
- Pelfini, A., Riveros, C., y Aguilar, O. (2023). ¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020. *Izquierdas*, 49, 4738-4758.
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXIe siècle*. Seuil. (*El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.)
- Pinquart, M., y Silbereisen, R. K. (2004). Human development in times of social change: Theoretical considerations and research needs. *International Journal of Behavioral Development*, 28(4), 289-298.
- Pizarro, R. (2007). La reforma ambiental en Chile. *Journal of Technology Management & Innovation*, 2(2), 3-6.
- PNUD. (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Las paradojas de la modernización*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Más sociedad para gobernar el futuro*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: El poder: ¿para qué y para quién?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: La manera de hacer las cosas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2012). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2013). *Informe regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2015a). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada* (1a ed.). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2015b). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: Los tiempos de la politización*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2017a). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2017b). *10 claves ambientales para un Chile sostenible e inclusivo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD. (2017c). *Chile en veinte años: Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*. LOM.
- PNUD. (2019). *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2020). *Nuevo mapa del poder y género en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2021). *El laberinto del poder: Trayectorias de legisladoras chilenas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2022a). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad: Panorama general*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2022b). *Informe global de Desarrollo Humano 2021/22. Tiempos inciertos, vidas inestables. Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2022c). *¿Por qué hablar de pobreza en Chile? 7 claves para comprender progresos y desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2023a). *Análisis de la pobreza por ingresos en Chile post-pandemia: Logros y desafíos pendientes*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2023b). *Chile frente al cambio climático: Interés, conocimiento, emociones, expectativas y voluntad de acción*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2023c). *Señales de cambio 2023*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2023d). *Aprender de la innovación en América Latina y el Caribe: Digitalización como un impulsor de la inclusión*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2024a). Datos específicos por país: Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2024b). *Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023)*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2024c). *El Desarrollo Humano de las comunas de Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2024d). *Escuchas constitucionales: Presentación de resultados preliminares. Ola 3*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-OIT. (2022). *Mujeres y retorno laboral en Chile: Aprendizajes de la pandemia para cerrar la brecha en el empleo*. Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2023). Encuesta Nacional Bicentenario UC 2023.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25(45), 13-52.
- Quiroga, N., Costas, M., Racedo., y Alderete, M. (2019). ¿Cómo incide la subjetividad en la pandemia por Covid? Investigación inicial. Abordaje desde la psicología social. *Investigando en Psicología*, 20, 93-117.
- Rasse, A. (2016). Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas. *Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad 2016/04*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Rasse, A., Sarella, M., Sabatini, F., Cáceres, G., y Trebilcock, M.P. (2021). Desde la segregación a la exclusión residencial. ¿Dónde están los nuevos hogares pobres (2000-2017) de la ciudad de Santiago, Chile? *Revista de Urbanismo*, 44, 39-59.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263.
- Repetto, A. (2008). *Reformando el modelo: La nueva previsión social en Chile*. Centro de Investigación Social Un Techo para Chile.
- Reyes-Houssholder, C., y Paredes, V. (2020). Conflictos de género en Chile: Diversidad ideológica y rechazo a la violencia. En A. Joignant, N. Somma, M. Garretón y T. Campos (Eds.), *Informe anual Observatorio de Conflictos 2020*. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- Reyes-Houssholder, C., y Roque, B. (2019). Chile 2018: desafíos al poder de género desde la calle hasta La Moneda. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 191-216.
- Richard, N. (2018). La insurgencia feminista de mayo 2018. En F. Zerán (Ed.), *Mayo feminista: la rebelión contra el patriarcado* (pp. 115-125). LOM.
- Ríos, M., Godoy, L., y Guerrero, E. (2003). *Un nuevo silencio feminista?: la transformación de un movimiento social en el Chile posdictadura*. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio.
- Robles, J. M. (2007). Bounded Rationality: a Realistic Approach to the Decision Process in a Social Environment. *Theoria*, 16(1), 41-48.
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los con “techo”. *EURE*, 30(91), 63-64.
- Rojas-Andrade, R., Larraguibel, M., Davanzo, M., Montt, M. E., Halpern, M., y Aldunate, C. (2021). Experiencias emocionales negativas durante el cierre de las escuelas por COVID-19 en una muestra de estudiantes en Chile. *Terapia Psicológica*, 39(2), 273-289.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98, S71-S102.
- Rončević, B., y Makarović, M. (2011). Societal Steering in Theoretical Perspective: “Social Becoming” as an Analytical Solution. *Polish Sociological Review*, 176(4), 457-468.
- Rosa, H. (2016). *Alienación y aceleración. Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad*. Katz.
- Rotarou, E. S., y Sakellariou, D. (2017). Neoliberal reforms in health systems and the construction of long-lasting inequalities in health care: A case study from Chile. *Health Policy*, 121(5), 495-503.
- Routledge, C., Arndt, J., Wildschut, T., Sedikides, C., Hart, C. M., Juhl, J., Vingerhoets, A. J. J. M., y Schlotz, W. (2011). The past makes the present meaningful: Nostalgia as an existential resource. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(3), 638-652.
- Rovira, C. (2017). Political Elites in Latin America. En H. Best y J. Higley, *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 255-271). Palgrave Macmillan.
- Rozas-Bugueño, J. (2024). Between hope and disaffection: The Chilean constitution-making process and the intermediation crisis. *PS: Political Science & Politics*, 57(2), 274-281.
- Rungruangsakorn L., C. (2020). La incidencia del conflicto en el diseño político-normativo del rol del Estado: El caso de la (des)construcción del rol ambiental del Estado chileno. *Izquierdas*, 49, 0-0.

- Rüttinger, L., Scholl, C., van Ackern, P., Corder, G., Golev, A., y Baumgartl, T. (2020). *KlimRes – Impacts of climate change on mining, related environmental risks and raw material supply: Case studies on copper and lithium mining in Chile*. Umwelt Bundesamt.
- Sabatier, P., y Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Westview Press.
- Sabatini, F., Wormald, G., y Rasse, A. (2013). *Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca*. Colección Estudios Urbanos UC.
- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G., y Woelm, F. (2022). *From Crisis to Sustainable Development: The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Sustainable Development Report 2022*. Cambridge University Press.
- Sahd, J., Zovatto, D., y Rojas, D. (2023). *Riesgo político en América Latina*. Centro de Estudios Internacionales CEIUC.
- Salazar, F. (2009). El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile. En F. Carrión y M. Dammert (Eds.), *Economía política de la seguridad ciudadana* (pp. 59-80). FLACSO Ecuador.
- Sandoval, J. (2020). El repertorio de acción política en el ciclo de movilizaciones estudiantiles chilenas. *Revista de Estudios Sociales*, 1(72), 86-98.
- Santos, A., Medel Vera, E., Schuster Ubilla, S., Arce Ríffo, J., Roque López, B., & Miranda Leibe, L. (2019). Una mirada al movimiento feminista en Chile del año 2018: hitos, agenda y desafíos. *Iberoamericana*, 19(72), 223-245.
- Saunders, C. (2013). *Environmental Networks and Social Movement Theory*. Bloomsbury.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Schatzki, T. (2019). *Social Change in a Material World*. Routledge.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. *European Political Science Review*, 2(1), 1-25.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge University Press.
- Schneider, B. y Soskice, D. (2009). Inequality in developed countries and Latin America: Coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, 38(1), 17-52.
- Schomaker, R. M. (2015). Public-Private Governance Regimes in the Global Sphere. *Public Organization Review*, 17(1), 121-138.
- Schuster, M. (2023). ¿Quién es Javier Milei?: la derechización de la política argentina. En E. Ruiz (Ed.), *La democracia liberal bajo asedio: Instantáneas de Europa y América Latina* (pp. 123-132). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).
- Schütz, A. (2003). *El problema de la realidad social, Escritos I*. Amorrortu.
- Scott, J. (2008). Modes of Power and the Re-Conceptualization of Elites. *The Sociological Review*, 56(1), 25-43.

- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- SERVEL. (2024). Plebiscito Constitución Política 2020. Servicio Electoral de Chile.
- Silva, E. (1996). Democracy, Market Economics, and Environmental Policy in Chile. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(4), 1-33.
- Simon, H. A. (1990). Bounded Rationality. En J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (Eds.), *Utility and Probability* (pp. 15-18). Palgrave Macmillan.
- Sloot, D., Kutlaca, M., Medugorac, V., y Carman, P. (2018). Recycling alone or protesting together? Values as a basis for pro-environmental social change actions. *Frontiers in Psychology*, 9, 12-29.
- SMA. (2022). *Reporte del estado del medio ambiente 2021*. Superintendencia del Medio Ambiente.
- Somma, N., y Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. En S. Donoso y M. von Bülow (Eds.), *Social movements in Chile: Organization, trajectories, and political consequences* (pp. 29-61). Palgrave Macmillan.
- Stefoni, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile: Una oportunidad a la integración*. Universitaria.
- Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. Norton. (*El precio de la desigualdad*. Taurus, 2019.)
- Stone, D. A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Norton.
- Stroh, D. (2015). *System Thinking for Social Change*. Chelsea Green.
- Subcomisión de Estadísticas de Género. (2024). Indicadores [Conjunto de datos]. Estadísticas de Género. Subsecretaría de Prevención del Delito. (2023). Presentación Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC. INE-Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Sullivan, H. (2022). *Collaboration and Public Policy: Agency in the Pursuit of Public Purpose*. Palgrave Macmillan.
- SUPEN. (2024a). Estadísticas sobre el número de beneficiarios según sexo y estado del beneficio otorgado del Pilar Solidario o Pensión Garantizada Universal [Conjunto de datos]. Superintendencia de Pensiones.
- SUPEN. (2024b). Sistema de pensiones en Chile: Información institucional. Superintendencia de Pensiones.
- Sztompka, P. (1993). *The Sociology of Social Change*. Blackwell.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: a sociological theory*. Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1989). *Power in movement: Social movements, collective action and politics*. Cambridge University Press.
- Techo-Chile. (2023). *Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023*. Centro de Estudios, Techo-Chile.
- Tecklin, D., Bauer, C., y Prieto, M. (2011). Making environmental law for the market: The emergence, character, and implications of Chile's environmental regime. *Environmental Politics*, 20(6), 879-898.
- Thumala, M. (2018). Civil indignation in Chile: Recent collusion scandals in the retail industry. En J. C. Alexander y C. Tognato (Eds.), *The Civil Sphere in Latin America* (pp. 66-92). Cambridge University Press.

- Tironi, M., y Carreras, F. (2007). Expectativas de equidad y ciudadanía social: Desafíos de legitimación e integración de la democracia chilena. En Coloquio Internacional GRESCH: ¿Chile de país modelado a país modelo? (Santiago, 5 y 6 de septiembre de 2007). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*.
- Torres-Salinas, R., García-Carmona, A., y Rojas-Hernández, J. (2017). Privatizando el agua, produciendo sujetos hídricos: Análisis de las políticas de escala en la movilización socio-hídrica contra Pascua Lama e HidroAysén en Chile. *Agua y Territorio*, 10, 149-166.
- Touraine, A. (1984). *El regreso del actor*. Eudeba.
- Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de Sociología*, 27, 255-278.
- Traverso, E. (2018). *Melancolía de izquierda. Marxismo, historia y memoria*. Fondo de Cultura Económica.
- Trommsdorff, G. (2000). Subjective experience of social change in individual development. En J. Bynner y R. Silbereisen (Eds.), *Adversity and challenge in life in the new Germany and in England* (pp. 87-122). Macmillan Press.
- Turner, B. S. (2017). Contemporary Citizenship: Four Types. *Citizenship and Globalisation Research Papers*, 1(1), 10-23.
- UNDP. (1990). *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2013). *Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2020). *Human Development Report 2020, The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2023). *UNDP Signals Spotlight 2023*. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2024a). Country Insights. United Nations Development Programme.
- UNDP. (2024b). *Human development report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*. United Nations Development Programme.
- UNDP-University of Oxford. (2021). *Peoples' Climate Vote: Results*. United Nations Development Programme and University of Oxford.
- Undurraga, T., Gárate, M., Joignant, A., Fergnani, M., y Márquez, F. (2023). The Cultural Battle for the Chilean Model: Intellectual Elites in Times of Politicisation (2010-17). *Journal of Latin American Studies*, 55(2), 293-321.
- Undurraga, T., Güell, P., y Fergnani, P. (2022). "Supertanker is a Hero, the Government a Villain": Politicization and dramatization of Chile's 2017 Forest Fires in the Media. *Cultural Sociology*, 16(4), 527-547.
- UNEP. (2021). *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*. United Nations Environment Programme.

- UNESCO. (2023). Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina-Chile. SITEAL. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNODC (2004). Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado.
- Urquiza, A., y Billi, M. (2019). *Crisis social en Chile y cambio climático: la necesidad de transformaciones estructurales*. Center for Climate and Resilience Research.
- Vago, S. (2004). *Social Change*. Pearson.
- Vallejos-Romero, A., Boso, A., y Zunino, H. M. (2016). La relevancia de la confianza en conflictos socioambientales por energía en Chile: Los casos de Castilla e Hidroaysén. *Norte Grande*, 63, 145-162.
- van der Meer, T. W. G., y Zmerli, S. (2017). *Handbook on Political Trust*. Edward Elgar.
- van Dijk, T. (2001). Discourse, Ideology and Context. *Folia Linguistica*, 35(1-2), 11-40.
- van Gunten, T. S. (2015). Cohesion, consensus, and conflict: Technocratic elites and financial crisis in México and Argentina. *International Journal of Comparative Sociology*, 56(5), 366-390.
- V-Dem Institute. (2022). *Democracy report 2022: Autocratization Changing Nature?* University of Gothenburg.
- V-Dem Institute. (2023). *Democracy report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. University of Gothenburg.
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, M., y Gamboni, C. (2010). El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al periodo 2006-2009. *Estudios de finanzas públicas N°15*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Vivanco Font, E. (2022). *Zonas de sacrificio en Chile: Quintero-Puchuncaví, Coronel, Mejillones, Tocopilla y Huasco. Componente industrial y salud de la población*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.
- Vommaro, G. (2023). *La ultraderecha en Argentina: Entre el oportunismo y la innovación de Milei*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Wagner, P. (2018). *Fortschritt. Erneuerung einer Idee*. Campus.
- Weick, K. E., y Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361-386.
- Willke, H. (2016). Formas de autoorientación de la sociedad. *Mad. Revista del Magister en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, 34, 1-35.
- WIPO. (2022). *Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth?* World Intellectual Property Organization.
- WMO. (2023). *State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022*. World Meteorological Organization.
- Wolf, S. (2021). A Populist President Tests El Salvador's Democracy. *Current History*, 120(823), 64-70.

Prensa

Alvarado, J. C. (4 de mayo de 2013). Centenares de personas llevaron a cabo la “Marcha de los enfermos” en varias ciudades del país. *Bío Bío Chile*.

Aurenque, D. (5 de septiembre de 2022). En Chile fracasó el maximalismo progresista. *El País*.

Bartlett, J. (18 de diciembre de 2023). Chile votes to reject conservative constitution referendum on women's rights. *The Guardian*.

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (16 de febrero de 2023). Ley Antonia: protección a las víctimas de delitos sexuales.

Canales, I. (18 de octubre de 2023). Las razones que explican por qué las listas de espera en el sistema de salud volvieron a aumentar. *La Tercera*.

Cooperativa.cl. (23 de diciembre de 2023). Constitución: 30 figuras de centroderecha condenaron “maximalismo” republicano.

El Mostrador. (2 de febrero de 2024). Boric se sumó a protesta por delincuencia en Barrio Yungay y saludó a monja que sufrió asalto.

Elman, J. (9 de agosto de 2023). Young people's anger fuels far-right populist as Argentina's election nears. *Radio Free*.

Escalona, C. (12 de agosto de 2010). Plan “Chile Seguro”. *La Tercera*.

Fierro, P. (26 de diciembre de 2018). Automatización en Chile: ¿Cuál es la realidad que hoy vive cada sector? *Diario Financiero*.

Gobierno de Chile. (2 de marzo de 2022). Se promulgó la Ley Gabriela que amplía el alcance de las penas por femicidio.

Gobierno de Chile. (11 de agosto de 2023a). ¿En qué consiste la propuesta de Mejores Pensiones para Chile?

Gobierno de Chile. (18 de mayo de 2023b). Presidente anuncia recursos para permitir que hospitales atiendan los días sábado durante todo el 2023 y plan para realizar más de 50 mil cirugías y procedimientos.

Infante, M. P. (30 de agosto de 2023). ¿Cuándo, dónde y por qué fallaron los anteriores intentos de reformas previsionales? *Diario Financiero*.

Innerarity, D. (7 de octubre de 2023b). Conservar la sociedad. *La Vanguardia*.

La Nación. (2 de octubre de 2017). No+AFP se valida tras plebiscito que aprobó con 97% cambiar el sistema de pensiones.

Laborde, A. (30 de marzo de 2015). Asamblea Constituyente: diez preguntas clave para despejar los prejuicios. *El Definido*.

Lewin, Y. (8 de enero de 2023). La democracia capturada. *Interferencia*.

Libertad y Desarrollo. (14 de febrero de 2014). Seguridad Pública 2010-2014: Más luces que sombras.

Luna, J., Toro, S., y Valenzuela, S. (23 de marzo de 2021). El ruido silencioso de los medios tradicionales. *CIPER-Chile*.

MDSF (10 de agosto de 2017). Ministro Barraza asiste a ceremonia de firma proyectos de ley que crean un nuevo ahorro colectivo. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Ministerio del Interior. (29 de octubre de 2018). Presidente Piñera presenta proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (13 de diciembre de 2019). Informe de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU sobre la crisis en Chile describe múltiples violaciones de derechos humanos de Carabineros y hace un llamado a reformas [Comunicado de prensa].

País Circular. (18 de marzo de 2021). Encuesta nacional ambiental: Casi el 40% de los chilenos recicla y un 30% dice preferir productos con menos empaques.

Reyes, F. (18 de noviembre de 2021). No más AFP, Fondo E sin pérdida y Pensión Universal: ¿Qué proponen los presidenciables en pensiones? *Bío Bío Chile*.

San Martín, P. (19 de enero de 2019). Reforma previsional: Chile Vamos insiste con plan de rechazar idea de legislar y asegura que debate no se frenaría. *Emol*.





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.