



Notas de Coyuntura

Nº

5

*Las posibilidades de cambio en la sociedad
chilena: Análisis del Informe sobre
Desarrollo Humano 2024*

Septiembre, 2024



HORIZONTE
CIUDADANO

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Horizonte Ciudadano es una fundación creada el año 2018 por la ex Presidenta Michelle Bachelet Jeria.

Notas de Coyuntura N° 5

© Fundación Horizonte Ciudadano y
Fundación Friedrich Ebert.

Santiago de Chile, septiembre de 2024.

Director

Eolo Díaz-Tendero

Comité Editorial

Eolo Díaz-Tendero

Pedro Güell

Hugo Rojas

Claudio Santis

María Paz Valdivieso

Diego Zurita

Tito Bofill

Diseño y diagramación

Cristina Grandón

Dirección

FHC | Capitán Fuentes 99, Ñuñoa

(Metro Monseñor Eyzaguirre), Santiago, Chile.

FES | Hernando de Aguirre 1320, Providencia,
Santiago, Chile.

Sitios Web

<https://www.horizonteciudadano.cl>

<https://chile.fes.de/>

Las posibilidades de cambio en la sociedad chilena: Análisis del Informe sobre Desarrollo Humano 2024

Pamela Figueroa Rubio¹

1. ¿Por qué nos cuesta cambiar?

Esta es la pregunta que nos propone el último Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) en Chile 2024, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un trabajo resultado de una sólida investigación académica, multidisciplinar y multi-método, que luego de 10 años de su último informe sobre Chile², nos vuelve a proponer preguntas y evidencia sobre las complejidades y paradojas de la sociedad chilena.

Un primer diagnóstico constado en el Informe es el hecho de que Chile ha cambiado profundamente en las últimas décadas. Esos cambios han sido a partir de decisiones deliberadas, pero también por factores contextuales. No todos esos cambios son percibidos o reconocidos por la ciudadanía, incluso cuando algu-

nos de ellos han generado beneficios importantes para la calidad de vida. Algunos cambios son percibidos negativamente, y hay una alta percepción de las cosas que no se han podido cambiar, y se advierten como una deuda.

El planteamiento central del Informe es que las dificultades del cambio en aquellas materias demandadas por la ciudadanía y que están avaladas por el conocimiento experto, se explican porque las capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios son actualmente insuficientes. Lo anterior se entiende por dos factores principales: a) un predominio de relaciones disfuncionales entre los actores sociales de la conducción (ciudadanía, elites³ y movimientos sociales) y b) factores que inhiben la conducción social a nivel de las instituciones, los discursos públicos y las subjetividades.

¹ Doctora en Estudios Latinoamericanos. Académica de la Universidad de Santiago de Chile.

² En 2014 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó *Auditoría para la Democracia*, informando sobre el estado de la democracia en Chile.

³ El IDH Chile 2024, identifica cuatro tipos de elites: a) Económica, es el grupo que tiene capacidades para controlar recursos y participar del mercado, así como influir en el proceso económico; b) Política, es el grupo al que se le otorga responsabilidades de conducción, representación y mando en altos cargos del Estado y estructuras partidarias; c) Simbólica, es el grupo con capacidad de transmitir valores y representaciones sociales que pueden influir, formar y transformar las visiones de mundo de una sociedad; y d) Social, es el grupo con capacidad de articular iniciativas y formas de acción colectiva con la finalidad de influir en la opinión pública.

El presente análisis se propone relevar algunos aspectos que señala el Informe, que debieran ser observados por los actores políticos. Si bien el diagnóstico que se ofrece es preocupante debido a las frustraciones de la sociedad, expresadas en una alta tensión entre elites y ciudadanía, hay razones para ser optimistas si se toman las decisiones oportunas en el sentido correcto.

a) El persistente deseo de transformaciones y que estas sean graduales

El camino de transformaciones profundas y graduales es uno que ha recorrido la sociedad chilena en diversas etapas de su historia republicana. Lo que el IDH Chile 2024 evidencia, es que, al analizar el posicionamiento de las personas frente al cambio, un 44% se define como “gradualistas” (quieren que las cosas sean distintas del presente y del pasado, cambios profundos pero graduales), un 28% como “impacientes” (que las cosas sean distintas del presente y del pasado, y prefiere cambios profundos y rápidos), un 7% como “nostálgicos” (quieren que las cosas vuelvan a ser como eran antes) y un 7% como “conformes” (no desean cambios).

Es decir, una mayoría importante anhela cambios profundos, y prefiere que la velocidad de esos cambios sea gradual para lograrlos en la dirección deseada. Si bien este podría ser definido como un patrón del tipo de cambio político y social que ha vivido el país en su historia democrática, luego del reciente ciclo político caracte-

rizado por una crisis institucional a partir del “estallido social”, intervenida por los efectos de la pandemia del Covid-19, y de dos procesos constituyentes fallidos, el retorno al gradualismo puede constituir un aprendizaje o una resignación ante las deudas del cambio.

b) Alta intolerancia a la desigualdad

La persistencia de altos índices de desigualdad en diversos ámbitos de la vida económica, social y política es percibida como una de las dimensiones más importantes a cambiar y, al mismo tiempo, como una de las deudas del cambio.

El IDH Chile 2024 indaga sobre los ámbitos en que las personas desean cambios. Entre los 10 más destacados están la seguridad ciudadana (37%), mejora en la desigualdad de ingresos (15%) y el acceso a salud de calidad (11%). La intolerancia hacia la desigualdad puede constituir un movilizador hacia una agenda de cambio, así como la naturalización de esta puede inhibirlo.

De acuerdo con el informe, una media de 7,1 (en escala de 1 a 10) de las personas se siente molesta frente a los diversos tipos de desigualdades en el país, especialmente a las desigualdades de trato y dignidad, salud, educación y género.

Haciendo una comparación entre estudios realizados en 2016 y 2023, la molestia que más aumenta es aquella ante la desigualdad de género (de 37% a 43%).

Ha sido ampliamente estudiado y documentado que, entre los efectos de la persistencia de la desigualdad y del malestar de las personas derivado de ésta, se encuentra el debilitamiento de la democracia, la inestabilidad política y agudos conflictos sociales.

c) La importancia de las emociones y las subjetividades en la construcción política, y cómo canalizarla

El IDH Chile 2024 indaga en profundidad las emociones, subjetividades y percepciones de la ciudadanía y las elites frente a la situación del país y sus posiciones frente al cambio. Entre las elites predomina la preocupación por la situación actual del país (69%), la decepción y la esperanza (ambas con 11%).

Si comparamos estas emociones con las declaradas por la ciudadanía tienden a ser convergentes: la preocupación (28%) y la decepción (19%) son las que priman. La intensidad difiere ya que, como vemos, la decepción de la ciudadanía frente a la situación actual del país es el doble que la de las elites, y esto es similar en cuanto a la preocupación por el futuro del país.

Las emociones son un factor importante para la construcción de marcos de acción colectiva de los movimientos sociales, y también de la construcción discursiva de las elites, y tienen un fuerte impacto en el proceso político.

Lo que el Informe señala, es que, comparado con las emociones predominantes durante el estallido social, se observa un tránsito desde emociones movilizadoras como la esperanza, hacia emociones implosivas que llevan al retraimiento individual⁴.

d) La “individuación asocial” como desafío para la construcción colectiva y la conducción del cambio

Desde el análisis de las subjetividades se observa la individuación asocial como una de las dinámicas inhibitorias del cambio. Cuando las personas sienten que no tienen los suficientes soportes sociales para el desarrollo de sus propios proyectos de vida, se auto reafirman de manera defensiva en su propia individualidad. Esto sobredimensiona las capacidades individuales frente al rol que puede tener la comunidad y la sociedad, y explica la dificultad de hacer confluír proyectos individuales y proyectos colectivos.

Esta característica de la sociedad actual debe ser observada por el sistema político. La democracia se basa en la deliberación colectiva para abordar los principales problemas de la comunidad, una deliberación que debe darse en condiciones de igualdad política. Para esa deliberación se requiere estar conscientes que nuestras libertades individuales sólo son posibles en contextos colectivos que las garanticen.

⁴ IDH 2024, p. 232.

La individuación asocial dificulta la capacidad de representación, y por tanto la capacidad tanto de los movimientos sociales, la sociedad civil y los partidos políticos de canalizar las demandas de la sociedad en la construcción de acuerdos que hagan posible los cambios deseados. Es una tarea del sistema político fortalecer los vínculos con la sociedad, mostrando logros efectivos en una agenda de cambio acordada.

e) Los costos que se deben asumir –y la disposición a ello– para lograr los cambios deseados

El diagnóstico de un consenso de preocupación y decepción frente a la situación actual del país y del futuro posible, y la predominancia por la valoración de cambios profundos y graduales, implica asumir costos tanto desde la ciudadanía como de las élites para que estos sean viables.

¿Están dispuestas las elites, y en especial la elite política, a asumir estos cambios? En términos generales las elites declaran mayor disposición que la ciudadanía a asumir costos por los cambios deseados, siendo la elite económica la que muestra una disposición más baja.

La elite política, junto a la elite simbólica son las que muestran mayor disposición a asumir los costos del cambio. Por ejemplo, la elite política en materias como aceptar que las soluciones tomen más tiempo de la que les gustaría (93%), aceptar un período de incertidumbre con tal que las cosas cambien (75%), tolerar conflictos

(65%), y muy baja tolerancia en aceptar excesos policiales (15%) o aceptar la exclusión de ciertos grupos (5%).

f) La ambigüedad de las percepciones de la sociedad y cómo abordar el pragmatismo requerido sin perder de vista el proyecto colectivo

Uno de los hallazgos importantes que presenta el IDH Chile 2024, y clave para la definición de las agendas programáticas del sistema político, es que las personas presentan ambigüedades frente a qué y hacia donde cambiar. Las prioridades sobre preferencia de los aspectos a cambiar se expresan: en seguridad (37%), desigualdad de ingresos (15%), acceso a la salud (11%), el trato y respeto entre las personas (9%), funcionamiento de la política (7%) y acceso pensiones dignas (6%). Sobre los sueños para el país, se prioriza un país más seguro y ordenado (35%), con más derechos sociales (24%) y con más crecimiento económico (16%), lo que indica que la ciudadanía no está polarizada respecto de los cambios deseados.

En lo que hay diferencias es en cuanto a la orientación de los cambios deseados. El estudio clasifica los tipos de orientación de los cambios deseados en aquellos que presentan una orientación hacia la seguridad humana (40%), quienes se inclinan más por soluciones punitivas frente a la delincuencia, inmigración restringida y por favorecer el crecimiento económico por sobre la protección ambiental o la igualdad de ingresos.

Un segundo grupo de orientación inclusiva y sostenible (20%) cree en la reinserción de personas que hayan cometido delitos, inmigración planificada, y protección ambiental y mejor distribución de ingresos por sobre el crecimiento.

Un tercer grupo, de orientación mixta (32%) se inclina por un enfoque punitivo de la delincuencia, siendo inclusivas con la inmigración, priorizan el medio ambiente, pero prefieren el crecimiento económico frente a la mejor distribución de ingresos.

La orientación de los deseos de cambio muestra dos grandes convergencias: la igualdad de género y orden punitivo frente a la delincuencia. En los demás aspectos son divergentes, mostrando preferencia por una mixtura de posiciones que pueden parecer antagónicas, lo que difiere de la polarización ideológica que presentan las elites del país.

Estas ambigüedades sin duda requieren una dosis de pragmatismo en la propuesta política que se ofrece, lo que debe encontrar un sabio equilibrio con la necesaria conducción programática de los cambios. El IDH Chile 2024 señala que se requiere un acuerdo pragmático y no necesariamente un consenso, para limitar la polarización y el obstruccionismo. Ese acuerdo, como ya ha mostrado en procesos como los de cambio constitucional en 2021-2 y 2023, debe ser sobre las reglas del juego. Sin embargo, el excesivo pragmatismo en

materias programáticas ofrece una política vacía de futuro, lo que no es coherente con los deseos de cambio profundos y graduales.

g) La alta valoración de la democracia y sus instituciones

Una de las buenas noticias que presenta el IDH Chile 2024, es la alta valoración abstracta que las personas y las elites tienen sobre la democracia, sus instituciones y mecanismos de resolver los conflictos sociales. Un 58% considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, un 75% declara estar bastante o muy dispuesta a ir a votar todas las veces que sea necesario si eso fortalece la democracia, y un 76% tiene una alta valoración abstracta del voto.

Sobre el tipo de liderazgo a los que están dispuestos a apoyar, el 75% se inclina por aquellos que cambien su opinión original o programa si es capaz de proponer soluciones a los problemas, un 70% por liderazgos cuyas promesas tarden en hacerse realidad si van en la dirección correcta, y un 60% por un liderazgo que no represente sus ideas si es capaz de construir acuerdos amplios.

2. El rol de las elites en un escenario de cambios

El IDH Chile 2024 identifica cuatro tipos de elites de acuerdo con los recursos y capitales que poseen, así como el tipo de

influencia que ejercen: 1) económica, 2) política, 3) simbólica y 4) social⁵.

Frente al diagnóstico de preocupación y decepción de la situación actual del país y de la dificultad de conducir los cambios deseados, el Informe muestra que, tanto para la ciudadanía como para las elites, el principal responsable del conflicto es la élite política. Esta responsabilidad se conceptualiza como la “villanización” de las elites, es decir, ya no sólo existe un distanciamiento entre las elites y la ciudadanía, sino que una creciente percepción de que son los liderazgos políticos los responsables del estancamiento y el deterioro que perciben del país.

La identificación de los líderes políticos como los villanos del cambio, se traduce en distintas reacciones de “castigo” frente a ellos, expresadas en la arena electoral, en la condena social, y en otros medios, como la violencia hacia los liderazgos políticos.

Las personas perciben que las elites no tienen capacidad de construir acuerdos, y que además son ineficaces en la conducción política del país. Esto se expresa en temas como la reforma al sistema de pensiones o el cambio constitucional. De acuerdo a los hallazgos del Informe, esto representa un punto de alerta para el sistema político, ya que incide en la percepción de las personas sobre la capacidad que tiene la política para generar cambios prácticos y puede afectar la disposición ciudadana a ser representada.

Las dinámicas actuales de las elites políticas, tendientes a la polarización y el obstruccionismo, dificultan la representación de la ciudadanía y la construcción de los acuerdos.

Por otra parte, la calidad del debate público y los clivajes ideológicos que se dan a nivel de la elite política parecen no contribuir en la necesaria construcción de capacidades de conducción del cambio requerida desde las elites.

El IDH Chile 2024 elabora un análisis de los discursos públicos sobre cambios institucionales controvertidos, los que muestran claros clivajes ideológicos que se presentan dicotómicos, una discusión de trincheras que busca desacreditar la posición del adversario.

La principal dicotomía que presentan los discursos públicos es aquella asentada en la tensión Estado y Mercado, y discusiones asociadas sobre solidaridad y competencia, colectivo e individuo, política y economía, ideología y evidencia científica.

Estos clivajes, que han sido muy importantes en la construcción de la política chilena en el eje izquierda-derecha, parece no hacer sentido para las preocupaciones de las personas, lo que se evidencia en la baja valoración de la política partidista, en la baja identificación de la ciudadanía en el eje izquierda-derecha, y en la baja adhesión militante de los partidos políticos.

⁵ IDH 2024, p. 159.

3. Qué hacer frente a las paradojas y complejidades de la sociedad actual

El IDH Chile 2024 advierte con claridad que tanto la ciudadanía como las elites quieren cambios profundos y graduales. Sin embargo, las condiciones sociales para el cambio que tenemos actualmente no son las necesarias.

Las recomendaciones que ofrece el Informe sobre cómo incrementar las capacidades de conducción de los cambios van en la línea de reparar la relación entre elites y ciudadanía y reconstruir la confianza en las instituciones, adoptar otro paradigma para procesar diferencias al interior de las elites, promover acuerdos pragmáticos entre las elites y mejorar la calidad del debate público, promover la vinculación de los movimientos sociales con el sistema político, promover el crecimiento económico, reconocer el impacto de la configuración del poder, y fortalecer la cultura política ciudadana y abordar el carácter asocial de la individuación. Son todos grandes desafíos para la política, y sobre los cuales el propio sistema político debe preguntarse: ¿por qué nos cuesta cambiar?

Se requieren nuevas respuestas para los desafíos del país. Buscar nuevas respues-

tas no significa necesariamente prescindir de la historia o el camino recorrido, sino volver a hacerse las preguntas sobre el país y la democracia que queremos y cómo hacerla posible. El IDH Chile 2024 aporta evidencia sólida y abundante que ofrece pistas al sistema político para encontrar su camino. Es también una clara sugerencia de la oportunidad, de que este ciclo político constituye un momento elemental donde puede haber una inflexión hacia un fortalecimiento democrático si se toman las decisiones en la dirección correcta.

La igualdad política es una de las premisas básicas de la democracia, entendiendo la igualdad política como un objetivo deseable y posible. Pero, ¿qué es lo que hace que las elites, aquellos que están en una situación de privilegio, quieran realmente hacer posible la igualdad política? Robert Dahl propone una respuesta desde el análisis de las emociones⁶. Algunos miembros de los grupos dominantes están dispuestos a apoyar las demandas de cambio de la sociedad por distintas razones: convicciones morales, compasión, oportunismo, miedo a las consecuencias del desorden, peligros a la propiedad o a la legitimidad del régimen, e incluso posibilidades de una real o imaginada posibilidad de revolución.

⁶ Dahl, Robert A. (2006). *On Political Equality* (Yale University Press). Esto también ha sido observado por Martha Nussbaum en *Emociones Políticas ¿Por qué el amor es importante para la justicia?*, y también en el análisis sobre el conflicto que hace Nadia Urbinati en *Pocos contra muchos. El conflicto político en el siglo XXI*.

4. Reflexiones finales

El sistema político debe abordar los conflictos y tensiones de la sociedad, fortaleciendo la democracia en sus tres dimensiones: representación, participación y deliberación. La pregunta es si se esperará una nueva crisis fundamental, o se abordarán los cambios necesarios utilizando los instrumentos democráticos, y orientados a un proyecto colectivo de país que se construye a partir de la discusión política.

El desafío es alcanzar un equilibrio sustentable entre la respuesta pragmática a las necesidades urgentes, sin perder de vista que estas decisiones tributan a un proyecto colectivo de largo plazo y con mirada de futuro. Una política únicamente pragmática nos hará perder aún más la confianza en los liderazgos, y es también una renuncia a la conducción del cambio pensando en el bienestar de la sociedad.

Abordar las desigualdades es una tarea impostergable. Debe estar en el eje de cualquier propuesta de país. Disminuir las desigualdades en sus diversas formas es una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones. No es posible fortalecer la democracia con los niveles de desigualdad en que vivimos.

Las reformas necesarias -que la sociedad de manera consistente ha expresado- deben abordarse con participación de la ciudadanía, con acuerdos y con eficacia.

El diseño institucional actual del sistema político genera dinámicas que limitan la posibilidad de acuerdos y resolución de conflictos, lo que hace necesaria una reforma que fortalezca los espacios de representación y participación.

La conducción del cambio desde la política implica enlazar las preocupaciones compartidas por el devenir de Chile, con una propuesta que oriente el futuro del país al cambio democrático, profundo y gradual.

Fundación Friedrich Ebert en Chile

Responsable

Dr. Cäcilie Schildberg

Representante de FES-Chile



[@FESChile](#)



[@feschile](#)



[Friedrich Ebert en Chile](#)

Fundación Horizonte Ciudadano

Responsable

Eolo Díaz-Tendero

Director Ejecutivo



[@h_ciudadano](#)



[@horizonteciudadano](#)



[Fundación Horizonte Ciudadano](#)



HORIZONTE
CIUDADANO

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG