



## Tensiones entre la ciudadanía, los movimientos sociales y las élites: el nuevo informe del PNUD. POr Eugenio Rivera Urrutia

### Description

**El actual informe intenta responder a la pregunta de por qué se entrampan cambios largamente demandados por la ciudadanía y, convocando a una conversación nacional, propone como hipótesis que ello se asocia a “las insuficientes capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios sociales”.**

Después de 10 años, el PNUD ha entregado al país un nuevo Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile, que lleva como título *¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible*, que todo interesado puede descargar del [sitio web de la institución](#). Como fue el caso de informes anteriores, el PNUD se enfoca en temas de importancia fundamental para el desarrollo del país.

Es recordado el informe de 1998, que dejó en evidencia que el fuerte crecimiento económico experimentado bajo los gobiernos democráticos no llegaba a todos los chilenos. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2004 constató un escenario de gran desmovilización de la sociedad civil. 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”. Esta situación se asociaba a causas como –entre otras– la atomización generada por la sociedad de mercado, 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 (PNUD, 2004: 240).

Esta situación variaría radicalmente a partir de 2006 y más fuertemente a partir de las movilizaciones estudiantiles de los años 2011 y 2012, quedando en evidencia que, junto a un mayor individualismo, existían impulsos de acción colectiva.

El actual informe intenta responder a la pregunta de por qué se entrampan cambios largamente demandados por la ciudadanía y, convocando a una conversación nacional, propone como hipótesis que ello se asocia a “las insuficientes capacidades de la sociedad chilena para conducir los cambios sociales”. Mientras que el debate político habitual y, también, la conversación de la ciudadanía tiende a achacar estas dificultades, exclusivamente, a “la clase política”, el informe lo asocia, con razón, a una constelación compleja de relaciones y factores que interactúan y no de manera

siempre coherente.

En efecto para el informe, el éxito o fracaso de la conducción social de los cambios “depende de la relación entre actores sociales (élites, movimientos sociales y ciudadanía), los cuales a su vez están condicionados por las subjetividades (las emociones, por ejemplo), los discursos públicos (referidos, por ejemplo, a las propuestas legislativas de cambio) y las instituciones” (PNUD 2024: 15). El informe propone el concepto “capacidades sociales para la conducción de los cambios” para evaluar, desde una perspectiva sociocultural, el grado habilitador o inhibidor de cambios sociales que poseen tanto la relación entre los actores sociales como los factores que la condicionan en un contexto sociopolítico dado.

Pese al título, el informe constata que la sociedad chilena presenta un gran dinamismo; la población ha aumentado y envejecido; ha habido una notable reducción de la pobreza; la sociedad es más educada; mejora el equilibrio entre los géneros; existe una mayor preocupación por el medioambiente; y la democracia se ha profundizado con cambios constitucionales y legales relevantes, y la ampliación del universo electoral producto del voto obligatorio.

Al mismo tiempo, hay deudas. El modelo de desarrollo presenta limitaciones; hay grandes déficits en la protección social; la calidad de la educación es mala; en materia de equidad de géneros hay mucho por andar; el auge del crimen organizado genera creciente sensación de inseguridad; y el rechazo de los dos textos constitucionales aumenta el pesimismo, pese a que muchos señalan que fueron tiempos de deliberación y aprendizajes. En este contexto, el informe identifica grandes desafíos globales: la vulnerabilidad ambiental, las dificultades de la gobernabilidad democrática, la expansión del crimen organizado y la revolución tecnológica.

## **Diversificación de actores y centralidad de los discursos: la propuesta analítica del PNUD**

El plebiscito constitucional de septiembre de 2022 puso en cuestión la presunta representatividad y conexión de los movimientos sociales con la ciudadanía. El ejemplo paradigmático, aunque no el único, fue el [divorcio entre los constituyentes provenientes de los pueblos originarios y el electorado mapuche](#), que votó masivamente contra el texto constitucional propuesto que, presuntamente, representaba sus intereses.

En este contexto, el informe indaga en la interacción entre la ciudadanía, cuya opinión se trata de aprehender a través de la encuesta, las élites que a su vez no son conceptualizadas como homogéneas sino que se distinguen en su interior cuatro categorías diferentes (la élite económica, la política, la simbólica y la social), incorporándose además a este escenario complejo los movimientos sociales. Estos últimos consisten en grupos organizados, en torno a objetivos compartidos, definidos como secuencias de acción colectiva contenciosa que se apoyan en redes sociales y en marcos de acción colectiva resonantes. Pueden buscar la conservación o la transformación de la sociedad, tienden a institucionalizarse y ocupar espacios de poder político, lo que conlleva la posibilidad de que se constituyan en grupos de interés y se distancien de la ciudadanía.

Sobre esta base, el informe entrega interesantes perspectivas acerca de las miradas de estos diferentes actores, lo que ayuda a iluminar los intrínquilos que enfrenta la política democrática. Respecto de los sueños para el país futuro, mientras el 48% de las élites políticas, simbólicas y sociales valora un país con más derechos sociales, ello es central solo para el 24% de la ciudadanía, cifra más cercana a la del 12% de la élite económica. En relación con la afirmación de “sueño con un país más seguro y ordenado”, solo el 18% de las élites políticas, simbólicas y sociales lo valora, mientras que el 35 % de la ciudadanía lo destaca, cifra casi idéntica al 36% de la élite económica.

Los sueños de un país con más tolerancia a la diversidad y una mayor protección del medioambiente son, en general, menos valorados, pero particularmente por la ciudadanía. Respecto de las preferencias para el futuro próximo de Chile, mientras el 32% de las élites políticas, simbólicas y sociales es partidaria de aplicar castigos severos a quienes hayan cometido delitos, esta cifra sube a 61% en las élites económicas y a 75% en la ciudadanía. Del mismo modo, mientras el 68% de las élites políticas, simbólicas y sociales se manifiesta a favor de ingresos más equitativos para una sociedad más igualitaria, solo el 44% de la ciudadanía y el 21% de la élite económica lo valora.

## Los discursos públicos y el entrapamiento político del país

El informe pone particular atención en el análisis de la estructura de la discusión pública para evaluar si ella facilita o dificulta las capacidades de conducción social de los cambios. El punto de partida es que los discursos, el debate político, “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”.

El informe es taxativo en señalar que, aun cuando existe una amplia diversidad de opiniones sobre las reformas propuestas, ellas no se reflejan en los dos medios escritos principales, quedando en evidencia que ambas cadenas periodísticas tienen una clara afinidad “con sectores políticos de derecha y con los intereses gremiales de la gran empresa”.

Por otra parte, afirma que los discursos políticos apelan a principios, esto es, un modo recurrente de organizar y justificar las evaluaciones sobre las iniciativas de cambio institucional, destacándose tres principales: 1) el principio de eficiencia económica; 2) el impacto de las propuestas sobre los derechos y libertades individuales; y 3) el que se articula a partir de la noción de una solidaridad inclusiva.

Los discursos articulados sobre estos principios diferentes generan una situación preocupante por la asimetría de su presencia en la esfera pública y la polarización que existe entre ellos, que tiene como consecuencia que se usan más como armas que como instrumento para un diálogo racional. A juicio del informe, el código de la incomunicación que subyace a los tres principios indicados, y que se constituye como uno de los ejes de la polarización existente en Chile, es un código binario compuesto por la oposición Estado-mercado.

Las dificultades de entender las complejidades de la vida política del país (que por lo demás constituye un fenómeno generalizado en el mundo) aparecen también en el informe al analizar la oposición entre Estado y mercado, cuando afirma que “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”.

En efecto, si bien es cierto su centralidad escapa un tanto al informe, aborda la necesidad de establecer dos distinciones principales: 1) si bien la visión dicotómica está presente en ambos “polos”, lo cierto es que hay un gran número de grises; 2) pero más importante es que, en los últimos 30 años, los términos del debate se han ido modificando, tanto porque las fuerzas que se identificaban con “el estatismo” han flexibilizado notablemente su posición como impulsado innovadoras experiencias de colaboración público-privada. Baste recordar las concesiones de obras públicas, el rol asignado a las empresas privadas en la generación eléctrica, en servicios sanitarios y, bajo el actual Gobierno, la decisión de impulsar la industria del litio en colaboración con las principales empresas del sector, a lo cual cabe agregar el énfasis puesto en la atracción de capital extranjero para instalar en el país empresas de producción de partes e incluso de baterías.

Esta perspectiva encuentra, además, un fuerte apoyo en la ciudadanía. En efecto, consultada sobre qué es mejor, que el Estado, un sistema mixto o el sector privado se haga cargo de las siguientes actividades, los encuestados responden que en sistema de pensiones: 64%, Estado; 29%, mixto; explotación del cobre: 62%, Estado; 26%, mixto; litio: 60%, Estado; 25%, mixto; agua y electricidad: 55%, Estado; 34%, mixto; transporte público: 54%, Estado; 35%, mixto; educación: 53%, Estado; 40%, mixto; salud: 53%, Estado; 41%, mixto (ver p. 146).

Por el contrario, lo que se observa en la oposición y el gran empresariado es un fuerte rechazo a este tipo de iniciativas, insistiendo en que al Estado no le cabe un rol ante el sector más allá de fijar ciertas normas. Ello contradice, además, el impulso de una nueva política industrial en la mayoría de los países desarrollados, en buena medida determinado por la exigencias de la transición energética y el desarrollo de la inteligencia artificial.

La reforma de pensiones es también expresión de comportamientos distintos entre el Gobierno y la oposición/gran

empresariado.

Mientras el primero ha ido cediendo consistentemente, desde proponer que los 6 puntos de aporte patronal constituyeran la base de un sistema público de seguridad social, dejando al sistema privado los 10 puntos de contribución personal, hasta llegar prácticamente a solo poner el nombre de ese sistema, los segundos se oponen incluso a esa propuesta. En este contexto, más que afirmar que la baja tasa de reemplazo es el principal problema del sistema (215), es más preciso afirmar que sus problemas se expresan principalmente en la baja tasa de reemplazo, pero sus causas son más variadas que las trayectorias laborales (ello es problema estructural, al cual el sistema se debe adaptar), la baja tasa de contribución (ello remite también a un problema de legitimidad del sistema).

Se trata de un sistema que genera tasas de rentabilidad para las AFP que no se encuentran en otras industrias y que contrasta con la caída de la rentabilidad de los fondos; que ha privatizado la gestión del ahorro nacional y lo ha puesto a disposición de la gran empresa, que no todo lo usa en el país, y que se ha afectado por la caída de la rentabilidad del sistema financiero en los últimos años.

Con todo lo difícil que resulta el panorama expuesto, el informe da una clara señal de optimismo: existen oportunidades que se pueden aprovechar; persiste el deseo de cambios profundos; hay una clara preferencia por la gradualidad y una alta adhesión a la democracia; hay una valoración (aunque abstracta) de los liderazgos políticos y se valorizan los proyectos comunes; hay una alta intolerancia a la desigualdad y se dispone de un sistema político resiliente, y un Estado con importantes capacidades.

(Columna publicada por el Diario El Mostrador el 21 de agosto de 2024)

Por Eugenio Rivera U. Economista, Director Ejecutivo Casa Común y colaborador de elmaipo.cl

*Nota: El contenido vertido en esta columna de opinión es de exclusiva responsabilidad de su autor, y no refleja necesariamente la línea editorial El Maipo.*

**Date Created**

Agosto 2024