

INFORME PNUD 2024: ¿QUIÉN ES EL VILLANO?

- El informe atribuye las dificultades para el cambio en Chile a la interacción disfuncional entre ciudadanos, élites y movimientos sociales, exacerbando el rol de algunos actores como el empresariado en la inhibición de cambios, en circunstancias que, de acuerdo a los datos, el principal obstáculo a las transformaciones está en la clase política.
- El análisis presenta una visión que simplifica la importancia de la responsabilidad individual en el desarrollo personal y de la sociedad. Al mismo tiempo que minimiza el rol del mercado, supeditándolo a una mera función de generación de recursos para el Estado. En cambio, el estudio es complaciente respecto del rol del Estado soslayando notorios problemas de eficiencia y probidad presentes en el sector público.
- La interpretación que instala el informe sobre el momento político y social del país puede ser utilizada para alimentar narrativas populistas que exacerbaban la confrontación entre el pueblo y las élites, desfavoreciendo el diálogo y la cooperación social.

El recientemente publicado Informe de Desarrollo Humano en Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “¿Por qué nos cuenta cambiar?” ha generado un amplio interés y debate en torno al diagnóstico relativo a la dificultad de lograr consensos políticos en torno a ciertas políticas públicas.

Su tesis central es que, pese a los destacables logros en Desarrollo Humano de la sociedad chilena, ésta al mismo tiempo está experimentando profundas dificultades para implementar cambios profundos que desea o que necesita.

Se argumenta, desde el PNUD, que la incapacidad para producir cambios obedece a relaciones disfuncionales entre los actores de la conducción, es decir entre la ciudadanía, las elites y los movimientos sociales, como también a la preeminencia de lógicas inhibitoras del cambio a nivel de las instituciones, los discursos públicos y las subjetividades. Así, el estancamiento es imputado en mayor medida a los liderazgos políticos y al gran empresariado, quienes serían para la ciudadanía los “villanos” del cambio y a quienes se les critica ampliamente por anteponer sus propios intereses electorales y económicos, ignorar las necesidades reales de la ciudadanía, mostrar falta de disposición para alcanzar acuerdos que favorezcan al país y obstaculizar cualquier propuesta de la coalición contraria, sin tener en cuenta el bienestar colectivo. Sin embargo, no hace mayor reflexión sobre cómo otros factores como el bajo crecimiento económico o un disfuncional sistema político son parte de los culpables de la pérdida de dinamismo de Chile.

Así, el informe plantea una tesis categórica, aunque cuestionable por diversas razones que van desde consideraciones de índole metodológicas, premisas que son asumidas como válidas, en circunstancias de que se trata de marcos analíticos subjetivos y conclusiones que parecen analíticamente forzadas a la luz de los propios datos que provee el estudio. A continuación, una revisión de cada uno de estos ámbitos.

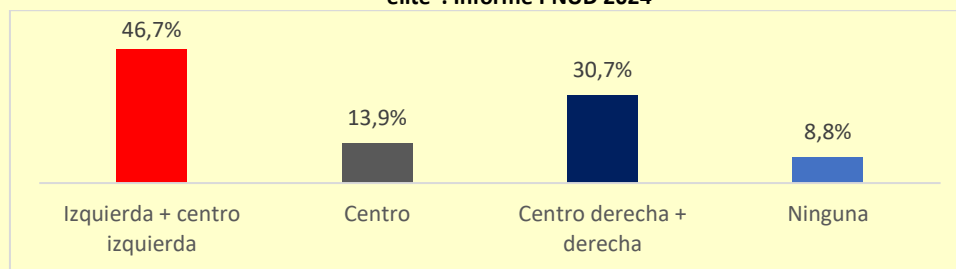
I. METODOLOGÍA

El informe trabaja con una metodología denominada como multi-método en la que se combinan diversas fuentes de información, cuantitativa (encuesta de Desarrollo Humano), cualitativa (*focus group*, encuestas de elites) y estudios *ad hoc* para temáticas como movimientos sociales, narrativas del discurso público, sistema político y seguridad social: salud y pensiones.

Un primer sesgo que surge por construcción del instrumento de medición se observa en la composición por alineamiento político de la muestra de encuestados pertenecientes a la elite. Como se observa en el Gráfico N°1, un 46,7% de los encuestados de este grupo se autoidentificó con posiciones de izquierda o centro izquierda mientras que sólo un 30,7% lo hace con la derecha o centro derecha. Este desequilibrio no es consistente con la distribución en el espectro político de la ciudadanía, como se documenta en otros estudios de opinión¹, ni tampoco con otras distribuciones de estudios de elite a nivel internacional.

LA MUESTRA DE LA ENCUESTA DE ELITE DEL ESTUDIO TIENE UN CLARO SESGO POR COMPOSICIÓN HACIA LA IZQUIERDA

Gráfico N°1: Identificación política en el espectro ideológico de los miembros encuestados del grupo "elite". Informe PNUD 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe PNUD. ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible. En adelante: PNUD, 2024.

¹ Al respecto, en la última Encuesta CEP de julio 2024 un 18% de los encuestados se identifica con la izquierda y un 13% con la derecha. Un 42% se identifica de centro y un 27% no sabe o no contesta. Por otro lado, la encuesta de elites parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca es cuidadosa en emplear criterios proporcionales para una real representatividad de todo el espectro político.

Al considerarse la opinión de las voces de la elite como una narrativa que complementa las opiniones vertidas en grupos focales y la encuesta de desarrollo humano, este sesgo en la construcción del instrumento podría haber sido relevante en las interpretaciones ofrecidas por el estudio.

II. CONTENIDOS E INTERPRETACIONES

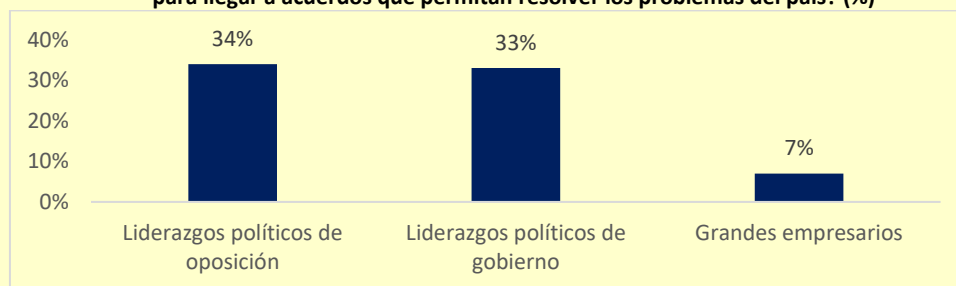
En primer lugar, es pertinente señalar que el informe se articula a partir de determinados lineamientos que emanan desde la Secretaría General de Naciones Unidas. Se trata de orientaciones normativas² fundadas en diagnósticos y valoraciones subjetivas que indudablemente marcan el tono, sitúan énfasis y brindan marcos interpretativos, que no pueden dejar de ser pasados por alto.

1. El rol de los empresarios y la mirada en torno al mercado

En el informe se señala que: “las personas atribuyen el estancamiento y deterioro que perciben a los liderazgos políticos y al gran empresariado”. Sin embargo, al observar los datos que provee el propio informe en su Encuesta de Desarrollo Humano 2023 (EDH) (ver Gráfico N°2), se constata que la asignación de responsabilidades ante la imposibilidad de llegar a acuerdos y avanzar es de manera abrumadora, concentrada en la clase política (67%) y no en el empresariado (7%).

LA ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE LLEGAR A ACUERDOS ESTÁ CONCENTRADA EN LA CLASE POLÍTICA

Gráfico N°2: ¿Cuál de los siguientes actores cree usted que está poniendo los mayores obstáculos para llegar a acuerdos que permitan resolver los problemas del país? (%)



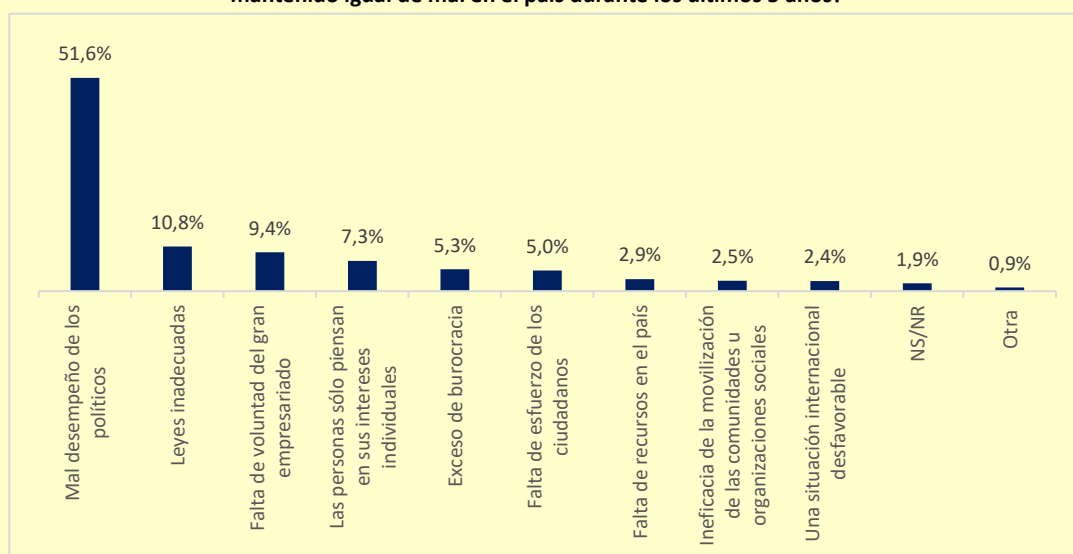
Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2024.

² El informe sitúa el análisis en un contexto de “triple crisis ambiental que configura el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación; el peligroso estancamiento generado por el desarrollo desigual, la fuerte percepción de desigualdad y la creciente polarización política” (p.3).

En la misma línea, cuando en la EDH 2023 se les consulta a los entrevistados acerca de qué explica que las cosas en el país hayan empeorado o se hayan mantenido mal durante los últimos cinco años, la respuesta vuelve a concentrarse en los actores políticos, quienes concentran el 51,6% de las menciones, seguidas por las malas leyes con un 10,8% y recién en tercer lugar de las preferencias aparece la mención a la falta de voluntad del gran empresariado con un 9,4% (ver Gráfico N°3).

LOS ACTORES POLÍTICOS CONCENTRAN LA MAYORÍA DE LAS MENCIONES RESPECTO A LA MALA SITUACIÓN DEL PAÍS

Gráfico N°3: 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?



Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2024.

De este modo, a la luz de los datos, no parece justa la asignación equivalente de responsabilidades entre clase política y mundo empresarial explicitadas en el informe. Si hay un cuestionamiento severo por parte de los encuestados, de la mano de una contundente asignación de responsabilidades en la incapacidad de procesar cambios ésta es hacia el mundo político, sin embargo, la interpretación del informe no está puesta ahí.

Este énfasis en la “villanización” del empresariado queda también de manifiesto en algunos pasajes del informe. El estudio parte de una premisa fundada en la desconfianza y el prejuicio, al señalar que *“las elites resisten activamente los cambios que podrían beneficiar a la sociedad si contravienen sus intereses económicos y políticos”* (p.236-237). Complementando esta idea con ejemplos e interpretaciones sesgadas, tales como: *“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". Sobre esto, imputar intencionalidades políticas por el movimiento de capitales, en un escenario de economía abierta y global, ante escenarios de mayor incertidumbre y volatilidad parece excesivo.

Este sesgo interpretativo anti empresarial se ratifica en la valoración que se hace del propio mercado y el crecimiento económico. Si bien, en el informe se destaca la importancia del crecimiento, ésta se justifica únicamente en su potencial de recaudación fiscal porque así se *"aumentan las capacidades del Estado para financiar políticas sociales de gran envergadura, por ejemplo en educación, salud y protección social"*³, agregando que *"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 económicas"*⁴. Esta valoración del mercado constituye una mirada parcial y miope del rol del sector privado en una sociedad compleja como la nuestra. El crecimiento económico no es únicamente relevante porque permite generar más recaudación, sino porque permite generar empleo, emprendimiento, innovación, introduce mejoras en la productividad y es una alternativa eficiente en el campo de la provisión de bienes públicos, sin dejar de lado su dimensión más importante: ser un espacio en el que agentes libres puedan desarrollar sus propios proyectos.

2. Mirada crítica a la responsabilidad individual como motor del desarrollo personal y el rol de la desigualdad de ingresos

El estudio también desarrolla una mirada escéptica y crítica ante el valor de la responsabilidad individual como eje del desarrollo, relevando una perspectiva que da cuenta de una aproximación colectivista de la sociedad.

Así, se conceptualiza a la "individualidad asocial" como parte del problema de las "lógicas inhibitoras de la conducción", señalando: *"La individualidad 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"* (p.26). Añadiendo que, *"es necesario cuestionar la idea de que el éxito de los proyectos de vida individuales depende sólo del esfuerzo de cada persona, sin importar las oportunidades y recursos que la sociedad provee"* (p.35).

³ Fuente: Elaboración propia a partir de Informe PNUD. ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible. p.35.

⁴ *Ibíd.*

Si bien es cierto que el Estado y la sociedad proveen ciertos marcos de oportunidades, reducir el papel del individuo a un mero receptor de estas condiciones es subestimar el poder de la agencia individual. Los individuos son anteriores al Estado y mediante el ejercicio de su responsabilidad individual son capaces de desarrollar sus talentos, creatividad, potencial de innovación y progreso. Sólo cuando las personas son libres para asumir riesgos y perseguir sus propios fines, el resultado es una sociedad más dinámica y próspera.

Por otro lado, la responsabilidad individual es valorada por la ciudadanía de tal manera que la desigualdad de ingresos es la desigualdad más tolerada por los encuestados del estudio en la EDH, dentro de las 9 dimensiones de desigualdad evaluadas (ver Tabla N°1). Este dato tampoco es consistente con interpretaciones y conclusiones del informe: *“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”* (p. 153).

LA DESIGUALDAD DE INGRESOS ES LA DESIGUALDAD MÁS TOLERADA DE UN AMPLIO CATÁLOGO DE EXPRESIONES DE DESIGUALDAD.

Tabla N°1. ¿Cuánto le molestan a usted cada uno de estos tipos de desigualdad? Escala 1-10

Tipo de desigualdad	Tolerancia en escala 1 a 10 (1 máxima tolerancia, 10 total intolerancia)
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
Que algunas personas tengan mucho más poder que otras	6,1
Que algunas personas ganen más dinero que otras	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2024.

III. VALORACIÓN ACRÍTICA DEL ROL DEL ESTADO

Como se ha señalado, el informe recoge una mirada profundamente crítica hacia el mundo empresarial y la elite en general. Esa visión contrasta con una mirada sumamente benevolente hacia el rol del Estado.

En la valoración que se hace de éste, se afirma: *“la sociedad chilena cuenta con un Estado que demuestra capacidades relevantes para la conducción de cambios. En el pasado el Estado chileno ha sido capaz de implementar políticas públicas de forma proba, eficiente y eficaz”* (p. 236). Si bien esto es cierto y el importante desarrollo económico de las últimas décadas se dio en un marco institucional claro y estable, no es posible soslayar las evidentes fallas del Estado.

Entre ellas la falta de eficiencia, por ejemplo, en traducir los inmensos recursos destinados a salud a resolver las listas de espera de los hospitales estatales o los flagrantes casos de corrupción, en el último tiempo, como es el Caso Convenios o los que actualmente se investigan en el Poder Judicial. En este contexto, llama la atención que a lo largo del informe no hay mención alguna a las fallas del Estado en las narrativas, análisis e interpretaciones sobre éste.

3. Articulación de los movimientos sociales con el sistema político

En el terreno propiamente político, el informe plantea que: *“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”*.

Sobre lo anterior, en primer lugar, había que señalar que en nuestro país impera una democracia representativa, no corporativa. La representación ejercida a través de movimientos sociales también implica riesgos para la democracia. En la lógica de la acción colectiva, los movimientos sociales son grupos de presión que buscan privilegios y articulan recursos de poder que están distribuidos de manera asimétrica dentro de la población, como son: la información, el tiempo y el financiamiento con el propósito de anteponer el interés corporativo en desmedro del interés general⁵.

A su vez, muchos de los movimientos sociales también constituyen otra forma de “elite” desconectada de sus propias bases, con escaso poder de representación de éstas y con un notorio sesgo político, aspectos que incluso son reconocidos dentro del propio informe, ante lo cual surge la pregunta de por qué promover esta forma de representación.

4. Valoración del estallido

Por último, se menciona que la frustración hacia la política puede derivarse de: *“las dificultades que mostró el sistema político para interpretar y conducir demandas del*

⁵ Olson, M. (1965). *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. Harvard University Press.

estallido, evidenciadas en el fracaso de los proyectos constitucionales o en la persistente dilación de reformas que son fundamentales para la ciudadanía” (p. 26).

Este marco interpretativo desconoce, en primer lugar, que las demandas del estallido de 2019 fueron muy diversas y heterogéneas entre sí. Por lo tanto, no parece tan claro determinar el contenido específico de éstas. En segundo término, la misma encuesta del informe muestra que sólo un 29% de los encuestados en la EHD ve que una nueva constitución tuviera consecuencias más bien positivas⁶, a lo que se añade que la valoración ciudadana hacia el estallido en la encuesta del informe arroja una percepción mayoritariamente negativa hacia las consecuencias provocadas por éste, con un 39,6%, versus un 21,4% que estima que tuvo consecuencias positivas.

CONCLUSIONES

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD no siempre logra establecer una conexión clara entre los datos recolectados y las conclusiones que ofrece. A pesar de la extensa base de información cuantitativa y cualitativa presentada, ciertas interpretaciones parecen ir más allá de lo que los datos sugieren. En varios puntos, el informe se inclina hacia una narrativa preestablecida que enfatiza ciertos problemas sin considerar otras perspectivas posibles, abriendo dudas sobre la validez de sus conclusiones.

Además, el informe refleja un sesgo interpretativo que amplifica una crítica hacia el sector privado y la lógica de la responsabilidad individual, mientras promueve una visión complaciente del papel del Estado y de aproximaciones colectivistas de la sociedad. Esta mirada desbalanceada, tiende a estigmatizar al empresariado y a la agencia individual como obstáculos al cambio, cuando los propios datos muestran que el desencanto ciudadano se concentra fuertemente en la clase política.

Finalmente, el informe ha alimentado un debate público sobre la situación política y social de Chile. Sin embargo, al ofrecer una interpretación parcial, corre el riesgo de ser instrumentalizado políticamente para fomentar narrativas populistas que dividen a la sociedad entre "pueblo" y "élite". Esta retórica polarizante, podría terminar dificultando el diálogo y la cooperación necesarios para enfrentar los verdaderos desafíos del desarrollo humano que el estudio busca promover.

⁶ Véase Informe PNUD. ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible, p. 274.