

# PARTE 8

---

Los desafíos del bienestar y el malestar: hacia una sociedad al servicio de los proyectos de vida de los ciudadanos



Esta parte final precisa los desafíos que plantean las perspectivas conceptuales y los hallazgos empíricos del Informe 2012 al debate sobre los fines del desarrollo en Chile. Uno de los mensajes clave del Informe es que hoy Chile tiene la urgente tarea de definir la relación entre subjetividad y desarrollo sobre nuevas bases, para hacerse cargo del renovado debate sobre los fines del desarrollo. No es una tarea sencilla ni de corto plazo, pero existen vías para abordarla.

Esta sección busca dar luces sobre ellas en tres acápite. El primero sintetiza los principales hallazgos empíricos del Informe. El segundo detalla los desafíos para las políticas públicas que emergen de la consideración de estos hallazgos. El tercero muestra las nuevas exigencias que el escenario descrito impone para el reforzamiento de la legitimidad y la representatividad del sistema político del país.

## Chile a la luz del bienestar y el malestar subjetivos

---

Este Informe se ha propuesto responder a la pregunta de si es posible considerar el bienestar subjetivo como un fin legítimo y realista del desarrollo de Chile. La pregunta se ha planteado como consecuencia de dos procesos centrales: el debate internacional en curso sobre cuáles deben ser los fines del desarrollo –pues se ha puesto en duda la pertinencia de hacer del crecimiento económico el único criterio válido de evaluación, sugiriéndose que la felicidad o el bienestar subjetivo de las personas también debería considerarse– y las crecientes expresiones de malestar con la sociedad, –que han puesto de relieve que las personas tienen nuevas aspiraciones y demandas que ameritan ser integradas en la discusión sobre el desarrollo–. Como han mostrado los datos, ambos hechos están relacionados y plantean la pregunta sobre los fines del desarrollo.

En este contexto, el Informe ha respondido que el bienestar subjetivo puede ser un fin del desarrollo legítimo y operacionalizable en términos prácticos, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones.

En primer lugar, que se asuma un concepto de bienestar subjetivo integral, que considere tanto el bienestar subjetivo individual como el bienestar subjetivo con la sociedad, así como la realidad del malestar.

En segundo lugar, que se considere el carácter socialmente condicionado del bienestar y del malestar subjetivos. Los datos del Informe muestran con nitidez que las condiciones sociales con que cuentan los individuos son clave a la hora de alcanzar el bienestar subjetivo.

En tercer lugar, que se ponderen de manera realista las complejidades y los límites de la relación entre subjetividad y desarrollo. El Informe ha establecido que esta relación no es lineal, no solo porque debe operar sobre relaciones y prácticas sociales, sino porque existe una diferencia y una tensión inevitables entre la diversidad de los fines individuales (lo que cada persona desea para sus vidas) y los fines de la sociedad (los horizontes comunes bajo los cuales la sociedad decide su orden normativo y la distribución de sus recursos). En una sociedad democrática, la mediación entre fines de las personas y fines de la sociedad solo puede producirse y legitimarse a través de la deliberación institucionalizada.

En cuarto lugar, que se actúe a través de la creación de capacidades, en el entendido de que la sociedad puede aumentar la probabilidad de que las personas alcancen el bienestar subjetivo si las dota de capacidades –es decir de libertades reales– para la realización de sus proyectos de vida. Las capacidades son oportunidades socialmente construidas, que tienen sentido para las

personas en función de sus fines, que pueden ser apropiadas gracias a mecanismos adecuados de distribución social, y que pueden ser puestas en movimiento en escenarios sociales dotados de regulaciones, relaciones y recursos básicos. Este es un hecho central y fundamentado empíricamente en el Informe: mientras mayor es la dotación de capacidades que ofrece una sociedad, mayor es la probabilidad que tienen sus miembros de alcanzar el bienestar subjetivo. Los niveles de bienestar y malestar subjetivos de la población chilena se pueden explicar en buena medida a partir de las combinaciones específicas y diferenciadas de capacidades que poseen las personas. Esta es la clave para comprender algunas de las aparentes paradojas de la subjetividad en Chile.

Lo que muestran los análisis empíricos es que, en general –y aunque la percepción está desigualmente distribuida en la población–, el nivel de bienestar subjetivo individual de los chilenos es más bien positivo y ha venido mejorando en las últimas décadas. Aunque con claroscuros y no exenta de tensiones, la mayoría de los chilenos considera que hoy su vida es mejor que hace diez años, lo que deriva en un optimismo con la vida personal. En contraste, el nivel de bienestar con la sociedad es más bien negativo y ha venido empeorando. La ciudadanía evalúa negativamente las oportunidades que el país le entrega, y la confianza en las instituciones se ha ido deteriorando. En términos generales, se observa un malestar con la sociedad que es bastante extendido en la población.

Satisfechos consigo mismos pero molestos con la sociedad: ese parece ser el signo de la subjetividad de un sector importante de la sociedad chilena. ¿Qué hay detrás de esta aparente paradoja?

La explicación hay que buscarla en la relación entre las dinámicas subjetivas y las capacidades que la sociedad ofrece a los individuos. Hay seis capacidades clave para construir bienestar subjetivo en Chile. Algunas impactan más intensamente el bienestar y malestar subjetivo individual, mientras que otras lo hacen más en su equivalente con la sociedad.

Con respecto al bienestar subjetivo individual, las capacidades que más inciden son “tener buena salud”, “tener las necesidades físicas y materiales básicas cubiertas”, “contar con vínculos significativos con los demás” y “poseer y desarrollar un proyecto de vida propio”. Tranquilidad, vínculos y sentido aparecen como elementos vitales a la hora de construir bienestar subjetivo individual en Chile, y los valores relativamente altos de satisfacción en este plano indican que, aun en un contexto de permanencia de las desigualdades, la sociedad ha creado oportunidades para el despliegue de tales capacidades.

En cuanto al bienestar subjetivo con la sociedad, las capacidades que más influyen son “sentirse seguro y libre de amenazas” en ámbitos como la salud, el trabajo, la previsión y la delincuencia, y “sentirse respetado en dignidad y derechos”. Uno de los hallazgos más importantes del Informe es que el malestar con la sociedad en Chile se asocia a la sensación de inseguridad y a la percepción de falta de respeto a la dignidad y los derechos. Los niveles de seguridad humana subjetiva medidos por los Informes de Desarrollo Humano de Chile son más bien bajos y entre 1997 y 2011 han experimentado un incremento leve y disímil según ámbitos y grupos sociales. Por su parte, la crítica a la sociedad chilena basada en la falta de respeto en las relaciones sociales es antigua y actualmente se revela como un factor muy poderoso en la formación del malestar. En consecuencia, se observa una demanda por un nuevo tipo de relaciones sociales, caracterizado por el reconocimiento de los esfuerzos y el respeto a la dignidad. Esta demanda es fuerte y transversal: mientras los grupos socioeconómicos más desfavorecidos dan cuenta de experiencias frecuentes de discriminación y no reconocimiento, las clases medias resienten que el reconocimiento en la sociedad chilena no dependa del mérito sino de la posesión de ciertos signos de distinción social y cultural. Ambos fenómenos indican que la sociedad no ha creado –al menos no a la velocidad y con la extensión requeridas– escenarios propicios para que las personas movilicen las nuevas oportunidades de que disponen.

Los dos grupos de capacidades, las que se asocian al bienestar subjetivo individual y las que se relacionan con el bienestar subjetivo con la sociedad, están desigualmente distribuidos y dan origen a diversas combinaciones. Las tipologías que resultan de esa distribución y combinación son la pista principal para comprender la dinámica del bienestar y el malestar subjetivos en Chile. Mientras algunas personas están dotadas de muchas capacidades, y por tanto presentan un elevado bienestar subjetivo, otras tienen carencias en todas ellas y por ende manifiestan altos niveles de malestar subjetivo. Aunque en ambas situaciones hay individuos de distintos grupos socioeconómicos, la primera es muy típica de personas pertenecientes a los estratos altos (los “satisfechos y conformes”), y la segunda, de personas de estratos socioeconómicos más bajos (los “insatisfechos y descontentos”).

Pero hay muchas personas, especialmente de clase media, que experimentan una asimetría al poseer una buena dotación de aquellas capacidades relacionadas con la satisfacción consigo mismo y una mala dotación de aquellas que definen la satisfacción con la sociedad. Esta asimetría es la que explica la aparente paradoja de los “satisfechos pero descontentos”. Las clases medias chilenas han adquirido de forma creciente las capacidades que impactan en la imagen individual (salud, proyecto, vínculos, necesidades básicas), lo que ha redundado en una mayor estima de sus logros y capacidades personales; sin embargo, sienten que viven en una sociedad que no les ofrece los escenarios y soportes donde podrían obtener reconocimiento por sus logros y condiciones para movilizar las capacidades adquiridas en favor de sus proyectos de vida. En otras palabras, han tenido las herramientas para imaginar y comenzar a desplegar proyectos de vida satisfactorios, pero no cuentan con seguridades ni igualdad de condiciones para seguir desplegando esos proyectos en toda su potencialidad. Esa asimetría genera malestar.

Es importante señalar que esta explicación del malestar no se basa en la idea tradicional de la “explosión de expectativas”; no es que, por la

sola fuerza de la lógica immanente de los deseos, aquellos que han adquirido más quisieran aun más de lo mismo, y más rápido. La principal causa del malestar social hoy, especialmente de las clases medias, no surge de querer más de lo mismo sino de la necesidad subjetiva básica de buscar coherencia entre la imagen de sí y la posibilidad de hacerla real en el entorno social. Lo que se demanda hoy es aquello que falta, y no son precisamente oportunidades materiales, sino un escenario de relaciones y derechos sociales a la altura de la dignidad que las personas han construido para sí.

Una asimetría inversa se observa en los “insatisfechos pero conformes”, grupo muy representativo de los sectores más vulnerables. Son personas con niveles de salud regulares, una cobertura media de sus necesidades básicas, vínculos significativos que a veces son precarios, y que no logran construir proyectos de vida. También tienen un nivel muy bajo de seguridad humana, pero sin embargo se sienten más respetados que los individuos del grupo anterior. Probablemente sean personas que han recibido más ayuda social, o que no realizan un juicio tan crítico del entorno porque la imagen que tienen de sí no es tan elevada como la de las personas que están satisfechas consigo mismas. Reciben de la sociedad lo que esperan en función de su autoimagen, y por eso están menos descontentas. Aun así, la sociedad les ha fallado pues no los ha dotado de las capacidades que les permitirían aumentar su satisfacción individual y con ello su autoestima. Hay que recordar que las capacidades son apropiadas individualmente pero construidas socialmente. Aun cuando algunas impactan sobre todo en la imagen de sí y otras en la imagen del mundo, la sociedad es la que las posibilita u obstaculiza a todas.

Además, el Informe dio cuenta de que la dotación de capacidades afecta el nivel de agencia que tienen las personas, es decir, las posibilidades que tienen de actuar en el mundo con el fin de lograr sus objetivos. En efecto, el análisis de las prácticas mostró que los chilenos realizan un trabajo cotidiano para estar bien, para procurarse bienestar subjetivo en el marco de sus condiciones concretas de existencia. Pero

también mostró los impactos que tiene la desigual distribución de capacidades y agencia en la eficacia de esta tarea. El trabajo de ser feliz en Chile, si bien da frutos y gratificación, muchas veces se hace cuesta arriba. La mejor figura que describe a los chilenos es la del malabarista, que intenta conjugar sus aspiraciones en condiciones a menudo adversas. Según las prácticas descritas, la desigualdad económica, las dificultades de compatibilización temporal, la inseguridad humana y los aspectos relacionales de la sociedad chilena, muchas veces tensionados, son los principales factores que limitan las vivencias de bienestar subjetivo.

Por último, se observó que los chilenos son más bien tácticos que estratégicos a la hora de construir su bienestar subjetivo. Vale decir, la mayoría

de las veces realizan ajustes y adaptaciones en el marco de sus condiciones de existencia, pero no acometen acciones para transformarlas. Esto se asocia, entre otros factores, a que los chilenos tienen una concepción intimista del bienestar subjetivo, por lo que al buscarlo, sólo actúan sobre su vida personal y no sobre el entorno social. En términos del desarrollo humano, la agencia de las personas debe ser promovida tanto en su dimensión individual como social. Es decir, las personas deben tener recursos para actuar sobre su propia vida pero también sobre sus condiciones sociales de existencia. Hacer del bienestar subjetivo un fin del desarrollo implica promover capacidades que aumenten la agencia de las personas tanto en el ámbito de la vida individual como social. ¿Cómo puede la sociedad acometer esta tarea?

## Construir capacidades para el bienestar subjetivo: el desafío de las políticas públicas

---

Hacer del bienestar subjetivo un fin del desarrollo es consistente con la perspectiva del Desarrollo Humano, pues este último es efecto de las capacidades que permiten a los individuos perseguir y realizar en sociedad sus proyectos de vida. Pero la relación entre Desarrollo Humano y bienestar subjetivo tiene condiciones. Una de las principales es que la sociedad delibere y decida no solo la pertinencia de situar el bienestar subjetivo como fin del desarrollo, sino además el conjunto de capacidades que deben ser socialmente creadas para alcanzarlo.

Como insumo a la deliberación, el Informe presenta un primer ejercicio que confirma la pertinencia de situar el bienestar subjetivo como fin para la sociedad chilena y propone una delimitación de las capacidades que hacen posible alcanzarlo. Este ejercicio se nutre de la revisión de diversos listados universales de capacidades, así como de talleres de validación realizados con personas representativas de los distintos grupos de la población. El análisis empírico, por su

parte, corrobora la importancia de este fin y su correlación positiva con un conjunto específico de capacidades para la agencia. Luego, ¿qué puede hacer la sociedad para crear esas capacidades y para asegurar su apropiación y movilización por parte de los individuos? Este acápite busca delimitar algunos criterios que permitan incorporar operativamente la creación social de capacidades para el bienestar subjetivo como finalidad de la acción pública.

Antes de precisar esos criterios prácticos cabe recordar que, si bien aquí se profundizará en el rol de las políticas públicas, la creación de capacidades depende del trabajo conjunto de todas las formas de acción pública: políticas de Estado e iniciativas de la sociedad civil y de las alianzas público-privadas. También es necesario establecer el lugar del bienestar subjetivo dentro del conjunto de las finalidades para el desarrollo. En efecto, los datos muestran que, a pesar de su importancia, coexiste con otras definiciones de aquello que la sociedad debe considerar

como horizonte de su actividad, tales como la superación de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de la democracia, la seguridad o la cohesión social. ¿Cuál es la postura del Informe a este respecto? De partida, que no se trata de reemplazar unos fines por otros, todos son valiosos y las políticas públicas deben atender a todos ellos. Además, estos fines son compatibles, pues la realización de todos ellos depende del aumento de la agencia de las personas, y por ende, de la creación de capacidades. Desde la perspectiva del informe, lo importante es reconocer y hacer eficaz el principio de que la creación social de las capacidades para la agencia de los individuos es un modo de acción pública que permite alcanzar una pluralidad de fines, uno de los cuales es el bienestar subjetivo.

Aún así, no debe perderse de vista una especificidad del bienestar subjetivo respecto de otros fines del desarrollo. Sobre ese estado no se puede incidir directamente, como podría hacerse por ejemplo sobre la reducción de la pobreza o la disminución de la desigualdad. En mayor medida que otros fines, el bienestar subjetivo tiene determinantes individuales que escapan de la acción de la sociedad. Así, sobre él se actúa indirectamente a través de la construcción social de capacidades para la agencia.

### **¿CUÁLES CAPACIDADES DEBEN PROMOVER LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

El análisis empírico ha mostrado que en Chile hay un grupo delimitado de capacidades que se relacionan significativamente con el bienestar subjetivo. Ese análisis indica que en el país se mantiene la vigencia de finalidades sociales tradicionales como la de generar condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y contar con buena salud. De igual manera se renueva la importancia de construir seguridades básicas para el despliegue de la vida cotidiana, es decir, generar certidumbre respecto de la eficacia de los recursos con que se cuenta para afrontar eventualidades como la enfermedad, el desempleo, la delincuencia o la necesidad

de disponer de ingresos en la vejez. Con esa base de certidumbres las personas pueden mirar el futuro con confianza y construir y realizar sus proyectos de vida.

Pero se dice que estas capacidades tradicionalmente demandadas renuevan su importancia pues constituyen un piso para la obtención de otras capacidades, hoy más demandadas pero menos atendidas por las políticas públicas y menos debatidas como fin de la sociedad. Se trata de las capacidades que se refieren a las “necesidades no materiales” (capacidades que no han sido tradicionalmente abordadas por las políticas públicas y que aluden más directamente a la subjetividad), como tener y desarrollar vínculos significativos con otras personas, poder elaborar y realizar proyectos de vida personales, y sentirse respetados y reconocidos.

Actuar sobre esas capacidades no materiales exige no olvidar que tienen una base objetiva que las constituye (asociadas a la disposición o restricción de recursos, a la vivencia de experiencias positivas o negativas). Implica también reconocer que atender a ellas desde la acción pública hoy es un imperativo funcional para la vida social y el desarrollo, y no solo un complemento ético que el país puede darse el lujo de perseguir tras alcanzar un cierto umbral favorable de ingresos. Las necesidades no materiales son variables “duras” de la vida social y del desarrollo, pues su disposición y distribución en la sociedad tienen consecuencias prácticas para el conjunto de las relaciones sociales con los otros y con las instituciones de la sociedad.

Finalmente, si bien las capacidades tanto materiales como no materiales son un factor universal para el desarrollo de la agencia y el logro del bienestar subjetivo, y deben pensarse en la perspectiva de los derechos ciudadanos universales, en la realidad se hallan desigualmente distribuidas. La acción pública debe enfrentar decididamente esa desigualdad, asumiendo el desafío de asegurar un mínimo de capacidades a aquellos cuya débil agencia les impide formular y realizar proyectos de vida propios.

Las capacidades para el bienestar subjetivo no solo son plurales, sino en gran medida interdependientes. Como se mostró en la Parte 5, existen capacidades que son pisos o un marco para el despliegue de las otras. Por eso debe buscarse trabajar armónicamente en todas ellas. Para tornar más probable el bienestar subjetivo no basta avanzar en algunas de ellas; se debe asumir una acción integral.

### **ATENDER AL PROCESO COMPLETO PARA CONSTRUIR CAPACIDADES**

Las capacidades se construyen socialmente y se apropian individualmente. Esa definición implica mirar desde la perspectiva de las personas las distintas fases de ese proceso de creación, apropiación y puesta en práctica. Por eso la simple creación de oportunidades –recursos de todo tipo disponibles para los individuos–, sea a través del mercado o del derecho, no basta. En primer lugar porque no es obvio qué es una verdadera oportunidad; presentarla como tal no hace que lo sea desde el punto de vista de los proyectos de vida de las personas, ni es una oportunidad todo aquello que un mercado puede producir legal y rentablemente, como lo muestran los mercados del tabaco o de las armas. Este es un factor que impone la necesidad de deliberación. Es la sociedad la que debe decidir, en función de sus fines deseados y del ideal de ciudadano que está dispuesta a promover, qué es una oportunidad y cuáles deben ser socialmente favorecidas.

Construir capacidades demanda también poner atención a los factores de distribución y apropiación de esas oportunidades para que estén efectivamente a disposición de las personas. Las oportunidades son tales no solo porque hacen posible el ideal general de ciudadanía, sino porque su forma de construcción, comunicación, justificación y distribución las hacen valorables y apropiables –en el sentido doble de accesibilidad y adaptabilidad– por sujetos con proyectos biográficos diferenciados. Asimismo se debe asegurar la igualdad de acceso a oportunidades

valiosas asumiendo que la capacidad de agencia se encuentra muy desigualmente distribuida en la población.

Finalmente, construir capacidades implica que las políticas públicas tengan en cuenta y se preocupen por construir los escenarios sociales en los cuales las personas van a poner en práctica las nuevas potencialidades que les entregan las oportunidades que han tenido. En el caso de la educación, por ejemplo, tomar en cuenta los escenarios supone no solo aumentar la cantidad y calidad de la educación y mejorar su distribución, sino asegurar que las certificaciones y los conocimientos sean reconocidos y se puedan usar provechosamente en los mercados del trabajo. Esto implica ir más allá de los fines de una política específica, pues ninguna política particular puede construir sola los escenarios que requiere para la movilización de las capacidades que produce. No considerar el rol de los escenarios institucionales, culturales y relacionales en que se despliegan las oportunidades puede volver estéril el esfuerzo de las políticas destinadas a crear capacidades para la agencia.

### **CONSTRUIR CAPACIDADES: UN DESAFÍO A LA INNOVACIÓN PÚBLICA**

Las políticas públicas deben hacerse cargo de que, lo quieran o no, tienen impacto en las capacidades que determinan el bienestar subjetivo. Y no solo influyen en aquellas capacidades más tradicionales y para las cuales disponen de diversos mecanismos de observación, sino también en aquellas no materiales cuyo análisis y monitoreo muchas veces se descuida. Por eso las políticas públicas deben asumir el desafío de aplicar una perspectiva más compleja y apuntar a una multiplicidad de objetivos, armonizando sus diversos planos de intervención y no invisibilizando los que no son directamente prioritarios o más difíciles de impactar o medir. Es necesario que las capacidades para el bienestar subjetivo se tornen transversales a todas las políticas públicas; en otras palabras, estas deben considerar explícitamente, tanto en sus objetivos como en

sus evaluaciones, su efecto potencial sobre el bienestar subjetivo y sobre las capacidades específicas a través de las cuales se espera producir ese impacto.

Suele pensarse que la especialización de la intervención pública (“un objetivo, un instrumento”) permite impactos mayores, más predecibles y más veloces. Es además un argumento que se usa frecuentemente para evitar la participación, pues complejizaría y haría más lenta la decisión de los objetos y fines de las intervenciones debido a la diversidad de perspectivas que pone en juego. Pero este Informe plantea la necesaria integralidad en la definición, creación y distribución de capacidades. Desde esa integralidad será posible aprovechar el potencial de las políticas públicas para crear capacidades apropiables y movilizables por los individuos. La participación, precisamente porque desafía las miradas tecnocráticas unidimensionales, antes que un obstáculo puede ser fuente de políticas públicas más apropiadas.

Además, la participación cambia el énfasis de la discusión sobre calidad de las políticas públicas, desde cómo se satisfacen mejor las preferencias –que las perspectivas más tradicionales suponen dadas y conocidas– a la deliberación de qué es valioso de las políticas, algo que no está dado ni es conocido sino que debe construirse, lo que además permite someter a escrutinio deliberativo las propias preferencias.

El principio de realismo debe extenderse también a los supuestos que se formulan sobre los sujetos a los cuales van dirigidas las políticas. Estas deben atender a las características de los sujetos reales y no formular supuestos inexactos respecto de sus capacidades o motivaciones. Saber que las personas son portadoras de sueños, aspiraciones o proyectos de vida, y no solo de necesidades puntuales acotadas en el tiempo, es un aspecto clave. Las políticas públicas deben tomar en cuenta que un proyecto de vida se despliega a lo largo de las etapas y los momentos de la vida. Conocer esos proyectos es fundamental para orientar una política, pues una oportunidad no solo debe satisfacer una

necesidad puntual sino ser al mismo tiempo un recurso en la gestión de largo plazo de las biografías. El caso más claro es la educación, que no solo permite aprehender un conocimiento sobre el mundo sino que es una herramienta central en el ensamblaje de los peldaños del proyecto de vida.

Así, la creación de capacidades debe atender al ciclo de vida y a los proyectos de las personas: una vivienda para jóvenes estudiantes solteros tiene un sentido biográfico y una función práctica diferente de la que posee para una joven pareja con hijos pequeños o una donde viven adultos mayores. La intersectorialidad es una condición indispensable para sintonizar con los proyectos de vida de las personas. Es lo único que asegura las sinergias y evita los efectos cruzados inesperados que pueda tener un trabajo unidimensional en una capacidad, en un sector específico de la acción pública, sobre otra capacidad en otro sector. Los proyectos de vida de las personas deben ser la unidad sobre la que se realizan las coordinaciones de las políticas.

En un campo como este, de franca innovación y donde la evidencia está aún en fase de acumulación, las políticas públicas no pueden esperar actuar sobre seguro, sabiendo de antemano qué funciona y qué rendimiento tendrá cada unidad de recurso invertida. Antes bien, deben internalizar el error como un elemento vital del aprendizaje e incluirlo como parte del diseño de las políticas a través de instancias de retroalimentación permanente, con miras a incrementar cada vez más su pertinencia.

El reconocimiento de la incertidumbre y la escasez de información en que operan las agencias –y las políticas públicas– debe dar lugar al fortalecimiento de los mecanismos institucionales que permitan reconocer y procesar los problemas inesperados que puedan generar la acción pública. La canalización institucional del malestar con las políticas es una herramienta clave para su perfeccionamiento. Ejemplo de ello son las modificaciones a la ley orgánica constitucional y la creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad, que fueron gatilladas



por las movilizaciones estudiantiles de 2006, la creación de la Comisión de Educación; o, en vivienda, a mediados y fines de los años noventa, a partir de la creciente conciencia de los problemas de las viviendas sociales, catalizados por los medios de comunicación y los parlamentarios. Esto requiere nivelar la relación entre el Estado y los ciudadanos y fortalecer mecanismos tales como las Superintendencias, el SERNAC, la Defensoría Ciudadana, el Consejo para la Transparencia, el Consejo para la Libre Competencia, los tribunales de justicia y la libertad de asociación, expresión, información y prensa.

### **LAS MEDICIONES DE BIENESTAR SUBJETIVO SON EL PUNTO DE PARTIDA**

Todo lo anterior plantea la pregunta por los indicadores y las mediciones del bienestar subjetivo. En primer lugar, es preciso reconocer su necesidad y utilidad. Si bien no están exentas de controversias técnicas y políticas –lo mismo puede decirse de todas las estadísticas tradicionales–, acumulan ya suficiente evidencia como para avalar su inclusión en las estadísticas oficiales.

Por cierto, en concordancia con los hallazgos empíricos de este Informe, será preciso enriquecer esas mediciones oficiales relativas al bienestar individual con aquellas que midan el nivel de satisfacción de las personas con la sociedad. De igual modo deberá incluirse el monitoreo de las capacidades más asociadas al bienestar subjetivo. Especialmente desafiante será la inclusión de las capacidades no materiales, las que hasta ahora no han tenido presencia sistemática en los instrumentos estadísticos oficiales.

¿Pero cómo usar estas mediciones? Lo que no debe perderse de vista es que todas ellas son principalmente medios de verificación y no fines en sí mismos: debe precaverse de un uso ingenuo de estos instrumentos, como si la finalidad de las políticas públicas fuese alcanzar puntajes en los rankings de felicidad. Su rol principal es acompañar un proceso de monitoreo e innovación de las políticas que tiene mucho que acumular aún en experiencias de ensayo y error. En este

proceso, la retroalimentación permanente será fundamental. Las decisiones de política para las que esas mediciones puedan servir deben necesariamente legitimarse sobre la base de la armonización de criterios y evidencias, proceso en el cual las mediciones de bienestar subjetivo y su aplicación en la evaluación costo-utilidad son un insumo más. Otra aplicación posible es la comparación entre grupos de la sociedad, de modo de identificar aquellos que sean prioritarios para la acción pública.

Los resultados en términos de impacto en bienestar subjetivo se conocerán en tiempos más largos que el corto plazo de las encuestas. Por la complejidad del objetivo, avances aparentemente modestos pueden ser cambios importantes. Por eso, tan importante como monitorear directamente el bienestar subjetivo es monitorear las capacidades que lo hacen más probable, pues es allí donde, a partir de los indicadores, la sociedad puede plantearse con mayor propiedad metas de cambio cuantificables. Estos indicadores, al igual que los de bienestar subjetivo, pueden ser útiles para el monitoreo de las políticas, la toma de decisiones (en este caso, de la mano con la evaluación multicriterio) y la comparación entre grupos.

### **LIDERAZGO PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE ESTE ENFOQUE DE POLÍTICAS**

Para implementar los cambios necesarios para hacer del desarrollo de capacidades para el bienestar subjetivo el horizonte de la acción pública, se requiere liderazgos con voluntad y conducción en los diversos niveles de las políticas públicas. Como se vio en las partes 1 y 7 de este Informe, más allá del entusiasmo inicial que la apelación al bienestar subjetivo puede concitar en términos discursivos, incluirla de manera efectiva en los objetivos y métricas de las políticas públicas es aún una tarea que encontrará detractores. Las resistencias ideológicas y la inercia de las prácticas de la acción pública son fuerzas que empujan hacia la mantención del *statu quo* frente a todas las demandas de cambio, pero que se acrecientan cuando se trata de impulsar cambios sustantivos

en el modo en que se piensan las políticas públicas. La experiencia internacional ha mostrado que este liderazgo es indispensable para iniciar

un camino de transformación plagado de incertidumbres, y para perseverar en él.

## Una nueva cultura política para las nuevas subjetividades de Chile

---

El bienestar y el malestar subjetivos con la sociedad se explican en gran parte por el grado en que los escenarios sociales permiten realizar la imagen que las personas tienen de sí mismas y los proyectos de vida que construyen. En Chile un amplio grupo social, especialmente de clases medias, experimenta una asimetría entre una imagen cada vez más positiva de sus capacidades personales y un tipo de escenarios sociales donde obtienen escaso reconocimiento y débiles soportes para su despliegue. Esta asimetría no solo produce malestar, sino que pone bajo la lupa crítica a las instituciones y autoridades que representan lo colectivo. Puede ser que buena parte de la crisis de legitimidad y de confianza hacia las instituciones tengan aquí su origen; con ello, el malestar se vuelve un asunto que debiera interesar vivamente a la política. En este último acápite se propondrán algunas interpretaciones que muestran, desde la perspectiva del bienestar y el malestar subjetivos, algunos desafíos a los que se enfrenta hoy la necesaria construcción de legitimidad para las instituciones y autoridades, especialmente en el sistema político.

### LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA PARA INTERPRETAR A LA SOCIEDAD

Para calibrar estos desafíos hay que situar correctamente el problema: en Chile no hay una crisis generalizada de legitimidad institucional. No puede negarse que el país está viviendo tiempos de agitación social y un creciente cuestionamiento de sus instituciones y autoridades, pero el Estado de Derecho cumple sus funciones, las instituciones públicas y privadas ejercen su tarea de regulación y coordinación, y los ciudadanos

realizan sus proyectos y enfrentan sus conflictos normalmente en el marco del derecho y de las instituciones. En Chile la vida cotidiana de la inmensa mayoría no circula por fuera ni en contra del orden social expresado en las instituciones, lo que no significa que funcione sin tropiezos ni irritaciones.

Pero el rol de las instituciones no es solo asegurar el orden; tan importante como eso es su función en la detección e interpretación de las demandas de cambio, en la generación de consensos, en la formulación de nuevos arreglos institucionales y en la elaboración de los horizontes de futuro que les dan sentido colectivo. Y es ahí, precisamente, en el no cumplimiento de esa función de elaboración de sentidos y conducción de los cambios, donde radica una causa importante de la crisis de legitimidad y confianza que parece afectar no solo a las instituciones políticas, sino al amplio espectro de los mecanismos de autoridad y representación a lo largo y ancho de la vida social. Sus mecanismos institucionales no logran interpretar, procesar y encauzar adecuadamente y a la velocidad requerida los cambios de la vida social y de las subjetividades. Las personas no se sienten bien representadas.

Chile experimenta hoy un importante desencuentro entre los cambios de la vida social y su procesamiento institucional. Y así, las instituciones pierden aceleradamente su legitimidad y los individuos ven crecer su incertidumbre y su malestar. Lo que ocurre con la participación electoral de los jóvenes, con la legitimidad del pago de los créditos universitarios, con la crítica a los parlamentarios, con la sospecha frente a las iniciativas empresariales, con el recelo hacia las

autoridades religiosas, en parte es consecuencia de este desencuentro entre cambio cultural y procesamiento institucional. Y el malestar se personaliza, pues es normal que los individuos identifiquen como responsables del escenario social en el que despliegan sus vidas cotidianas a quienes tienen poder sobre esos escenarios, tales como los actores políticos, los empresarios, los personeros de gobierno.

### EL MALESTAR CON LAS INSTITUCIONES: UN ASUNTO DE CULTURA POLÍTICA

El desencuentro entre cambio social e instituciones no es principalmente el efecto de que los rendimientos objetivos de estas sean bajos, y tampoco de la simple resistencia a los cambios por parte de las autoridades. La crisis de legitimidad de las instituciones y autoridades es más bien un asunto de cultura política; es, en buena medida, el efecto de la diferencia que hay entre la dirección cultural que están tomando los cambios sociales del país y la cultura política que subyace a buena parte de la organización y de las legitimaciones del ordenamiento institucional.

La subjetividad de los chilenos y chilenas ha cambiado aceleradamente en las últimas décadas, como lo han mostrado los Informes sobre Desarrollo Humano en Chile. En general, hoy tienen imágenes de sí mismos más satisfactorias, se sienten con más capacidades y derechos, creen que se han ganado lo que tienen, tienen menos temor a la diversidad y al conflicto. También tienen expectativas y proyectos de vida más ambiciosos y quieren reconocimiento y apoyo social para ellos. Dentro de sus demandas a la sociedad, el bienestar económico y las seguridades tienen un papel importante, pero su contenido central va más allá: demandan un modo de ser—dignidad—, un modo de relacionarse—respeto— y un modo de realizarse—apoyo social a los proyectos biográficos—. Traducido en clave de cultura política esto significa que, crecientemente, grupos importantes de la sociedad evalúan las instituciones y a sus conductores desde los soportes y los tipos de relaciones que permiten la realización de sus

proyectos de vida. Este cambio no apunta a exigir que la sociedad se someta a los particulares deseos y necesidades de cada uno; lo que se demanda es una forma distinta de sociedad, de lo público y de las relaciones sociales: lo que se demanda es dignidad, respeto y soportes biográficos.

Pero la institucionalidad que ordena al país, a pesar de los muchos y significativos cambios que ella ha experimentado en las últimas dos décadas, y más allá de su indudable aporte en la reconstrucción de la democracia, responde a una cultura política distinta. Se trata del conocido “peso de la noche”, que sitúa al orden y a la gobernabilidad, al consenso forzado de las elites, al centralismo cultural y administrativo, y a una relación con los ciudadanos en clave de disciplinamiento como valores centrales, como horizontes de sentido y legitimidad, y como la vara para su evaluación. Estos particulares criterios culturales se reflejan en la forma cotidiana en que la institucionalidad orienta la vida de las personas. Este es el escenario social que muchas personas observan con la perspectiva de sus nuevas imágenes de sí mismos, y lo que experimentan es la asimetría entre ellos, la que se vive como negación de la imagen de sí, que es la causa profunda del malestar de muchos grupos.

Es esta tensión entre los nuevos códigos culturales que organizan las subjetividades y la cultura política de la institucionalidad la que permite entender los símbolos con los que se expresa el malestar y la protesta social. Como se ha visto en la discusión pública a propósito de la crítica al “lucro”—un símbolo de los excesos del economicismo—, se recela de las decisiones tecnocráticas que ponen a la rentabilidad como criterio central de las decisiones y excluyen otros lenguajes y criterios provistos por los actores sociales. Se critica también la oligarquización de los cargos de autoridad y representación mediante mecanismos que los hacen inaccesibles para aquellos que no están de antemano en los círculos del poder. La demanda de lo “público”—un símbolo de lo que es de todos y no puede ser apropiado por nadie— se dirige contra la captura de lo común (espacio, rentas, decisiones) por los grupos del poder. Así, desde la perspectiva de

la subjetividad de los individuos, la sociedad, sus fines, instituciones, autoridades y procesos parecieran regirse más por el principio de exigir que las personas se subordinen a sus necesidades que a la inversa. Pero cuando las personas adquieren confianza en sí mismas, en el valor de sus proyectos y en su capacidad para realizarlos, entonces no solo se demanda una sociedad que se piense como reconocimiento y soporte, sino que la exigencia de subordinación en nombre del orden se experimenta como un “abuso”.

### **LA URGENCIA DE LOS CAMBIOS Y LOS RIESGOS DE NO EMPRENDERLOS**

Sin duda, algunos de estos rasgos, asimetrías y asincronías en el plano nacional se ven reforzados por las complejidades, crisis y protestas que experimenta la sociedad global. Sin embargo, el hecho de que muchos países atraviesen circunstancias parecidas no puede ser una excusa para minimizar la urgencia de las tareas que deben emprenderse en el país, o para retrasar la búsqueda de alternativas esperando que otros las encuentren primero. Además, la actual crisis de la cultura política tiene notas y causas específicas chilenas y, aunque deben considerarse los factores externos, no se superará sin los esfuerzos locales.

Desde la perspectiva del bienestar subjetivo y del malestar social, la tarea política más urgente de Chile es avanzar hacia el procesamiento democrático e institucional de las demandas subjetivas, a su representación mediante fines generales legítimos y a la formulación de los horizontes de futuro que puedan hacer creíble la espera de su realización. No se trata de pedir lo imposible: en ninguna sociedad ha existido una identidad entre la diversidad de los motivos individuales y los valores que rigen el comportamiento de las instituciones. Como se argumentó en la Parte 3, la sociedad no es ni puede ser la simple suma de las preferencias individuales. Pero ni la sociedad puede existir sin un sustento en las subjetividades, ni las personas pueden realizar sus proyectos biográficos sin una sociedad que les provea de reconocimiento y soporte.

No avanzar en mejorar la capacidad de procesamiento institucional de las demandas subjetivas puede tener consecuencias negativas. No solo están los efectos que el malestar puede tener sobre la calidad de vida, la innovación o la economía cuando no ha sido canalizado institucionalmente y aprovechado creativamente. En esta situación tal vez lo más preocupante resulta ser la tentación populista. El populismo es precisamente el intento de encontrar una vía de corto plazo y eficacia inmediata para restablecer los puentes trizados entre subjetividades e instituciones de conducción social. Pero el populismo solo retarda y alimenta la crisis de representación y legitimidad, pues no reconstruye esos puentes de manera institucional, sino que los hace descansar sobre la personalidad carismática de un líder.

### **DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA: HACIA UNA NUEVA FORMA DE CONSTRUIR EL ORDEN COMÚN**

El Desarrollo Humano de Chile, entendido como la construcción social de capacidades para que las personas lleven a cabo sus proyectos de vida deseados, requiere hoy el reconocimiento, la deliberación y el procesamiento de los intereses que se expresan y levantan desde las diversas expresiones de la subjetividad. Eso demanda una nueva cultura política en las instituciones, para que estas puedan ofrecer interpretaciones a los miedos y deseos ciudadanos, para que traduzcan esas interpretaciones en propuestas y promesas, las que, devueltas a la consideración de esos mismos ciudadanos, puedan ser deliberadas, modificadas, descartadas o sancionadas democráticamente como vinculantes para el interés general. Se trata de reconstruir un modo de relación entre los actores públicos y los ciudadanos que permita tanto representar como liderar la traducción de las aspiraciones de la subjetividad en decisiones colectivas e institucionalmente programáticas.

Pero, ¿qué significa deliberar democráticamente? Significa reconocer y procesar las demandas cotidianas, materiales y no materiales, de los

individuos y grupos mediante instancias formales de diálogo y negociación, abiertas pero enmarcadas en procedimientos y criterios de validez democráticos, para convertirlas en decisiones colectivas legítimas y vinculantes, cuyos efectos puedan a su vez ser reprocesados por la ciudadanía. Esas instancias deben desplegarse allí donde hay cambios, demandas y conflictos que reclaman reconocimiento y procesamiento, tanto en el nivel territorial como el sectorial. Este punto es clave para el necesario cambio en la cultura política: el malestar, el conflicto y la protesta pueden tener una función positiva en la deliberación social—son señales de los desajustes entre subjetividades e instituciones— y pueden conducir al fortalecimiento de la legitimidad institucional. Por eso no debieran verse como amenazas. Lo que amenaza hoy a las instituciones es, por el contrario, su impermeabilidad a los cambios culturales.

La deliberación ciudadana tiene niveles y tiempos distintos. No es lo mismo elaborar y decidir la imagen ideal de ciudadano y de ordenamiento democrático que debe estar en la base de la Constitución que definir el conjunto de capacidades que debieran orientar la realización de esa imagen de ciudadano mediante políticas de desarrollo social, ni que precisar el modo específico en que una política pública debe operacionalizar la creación de una capacidad para un grupo social particular. Un desarrollo centrado en la creación de capacidades para la agencia supone definiciones en todos esos niveles. Pero cada uno tiene sus tiempos diversos y sus mecanismos específicos de elaboración y representación. Lo que sí es común a todos es que deben asegurar participativamente la mejor traducción posible de los fines de los actores involucrados en los fines generales de cada ámbito o nivel.

Las instancias de deliberación no solo deben recoger las demandas dispersas en los distintos niveles de la vida social, también deben promover su elaboración y generalización mediante mecanismos formales de representación, incluidos los electorales, los que debieran representar la cúspide de la deliberación. Muchos son los

recursos que deben aplicarse para estimular ese proceso: las conversaciones informales, las movilizaciones y protestas, el pulso de la opinión pública medido con encuestas, el conocimiento experto. Ninguno de ellos basta por sí mismo, la clave de la deliberación está en la forma y los niveles de su procesamiento reflexivo y crítico. Así, si por una parte es necesario reconocer los distintos niveles institucionales en que se juega el proceso de deliberación, por la otra hay que asegurar su continuidad de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo mediante formas legítimas y eficaces de representación. Desde esta perspectiva, la deliberación es la actualización de la representación democrática en condiciones de alta diversidad social y acelerado cambio cultural.

La deliberación democrática implica la apertura y disposición a sopesar los argumentos de los distintos intereses en cuestión, a integrar diversas formas de evidencia, a constituir las alternativas en conjunto sin categorías previas determinadas por un modelo o por una demanda maximalista. Deliberar implica también asumir que no es posible procesar de una vez todas las aspiraciones de la subjetividad. No solo hay restricciones de recursos materiales, también las hay de tiempo. Antes bien, la deliberación debe asumir colectivamente la tarea de organizar las aspiraciones, jerarquizar las demandas, priorizar los objetivos, postergar las ganancias, equilibrar la distribución de logros y cargas, programar las etapas. Esto apunta a un déficit clave de la vida política actual: se requiere acompañar la deliberación con la creación de tiempo, esto es, creación de confianza en que los compromisos adquiridos, aunque solo gradualmente realizables, tienen un cumplimiento previsible. En definitiva, se trata de construir a partir del diálogo los acuerdos que establezcan qué es deseable colectivamente y qué no, qué es posible socialmente y qué no, con miras a tomar decisiones que comprometan a las instituciones y que construyan confianza y futuro social.

Los hallazgos y las propuestas de este Informe se entregan como un aporte a un ejercicio po-

lítico amplio de deliberación sobre los fines del desarrollo en Chile. La tarea no es fácil. Se trata de volver a discutir como sociedad cuestiones esenciales: qué desarrollo queremos y cuáles son los medios que consideraremos legítimos para alcanzarlo. Es la oferta de resignificar entre todos un horizonte compartido hacia el cual orientar

los sueños sobre el futuro; el futuro deseado y no solo el futuro posible. De distintas maneras, hoy todos los actores públicos y los ciudadanos y ciudadanas están implicados en esa discusión. Todos están también llamados a ser protagonistas en la búsqueda de esas respuestas.