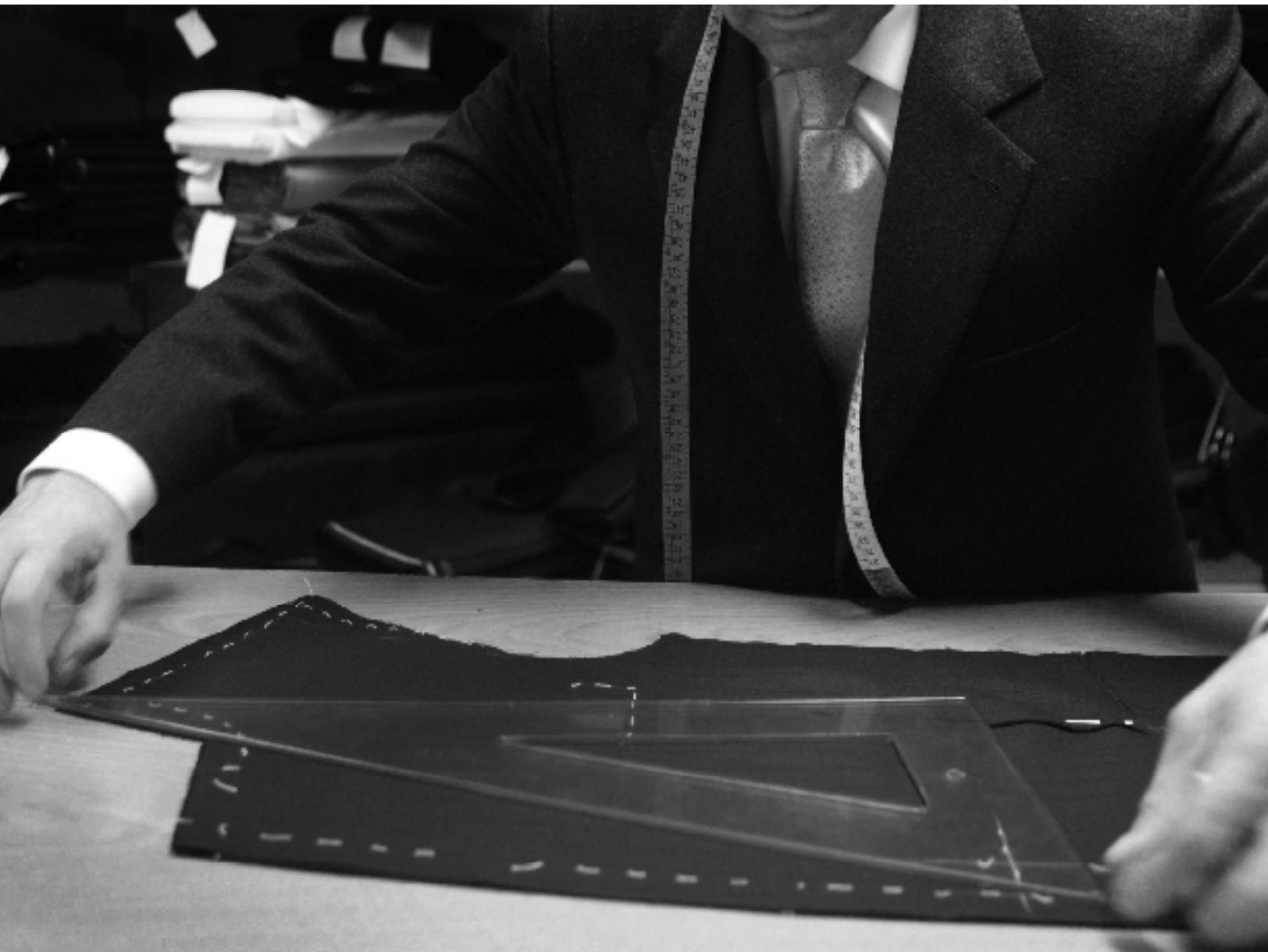


PARTE 7

Bienestar subjetivo y políticas públicas



INTRODUCCIÓN

Esta parte se aboca a describir cómo algunas consideraciones relacionadas con el bienestar subjetivo han influido en las políticas públicas en Chile y el resto del mundo. El enfoque no es normativo –no se toma posición respecto de una u otra línea argumental o propuesta de política– y el texto se limita a dar cuenta de lo que existe en este campo.

En primer lugar se revisan los principales argumentos planteados en el debate político y académico internacional en la discusión de si las políticas públicas deben o no plantearse como

objetivo el bienestar subjetivo. En segundo lugar, se revisa la experiencia de algunos países donde se han introducido innovaciones en sus políticas debido a consideraciones relacionadas con el bienestar subjetivo de sus ciudadanos. En tercer lugar se reseñan ejemplos de políticas públicas chilenas que han integrado a sus objetivos, sea de manera intencional o no, el bienestar subjetivo o las capacidades para alcanzarlo. Se describen tales políticas de nivel nacional; se hace una observación exploratoria de iniciativas implementadas en una muestra de comunas y se examina el sistema de evaluación de políticas públicas en Chile.

laboral, gracias a un incremento en la creatividad y la productividad. Asimismo, se ha señalado que la felicidad promueve la generación de redes sociales y de vínculos afectivos sólidos, y mejora el sistema inmune (Fredrickson, 2001; Lyubomirsky, King y Diener, 2005). Tercero, la ausencia de bienestar subjetivo se asocia a consecuencias sociales negativas. Para algunos, la evidencia sobre las consecuencias negativas de la infelicidad es una razón más persuasiva que el argumento anterior para justificar que el Estado se preocupe del bienestar subjetivo. Entre otros problemas, se ha sugerido que la infelicidad resulta en mayores tasas de desempleo, enfermedades, mortalidad y bajo rendimiento, entre otras (Bok, 2010). Cuarto, la evidencia muestra que las personas no siempre logran maximizar su felicidad, incluso cuando quieren hacerlo; existen limitaciones internas y externas, relacionadas con las capacidades y determinantes sociales de la felicidad, que hacen que no sea suficiente pensar positivo para ser feliz (Link y Phelan, 1995). Las políticas públicas pueden apoyar a las personas en sus decisiones tomando en cuenta los sesgos sistemáticos de comportamiento a través de mejores diseños, es decir más ajustados a los comportamientos reales de los sujetos, (Thaler y Sunstein, 2009) y atendiendo a los condicionantes sociales externos.

No obstante, entre los que apoyan la incorporación del bienestar subjetivo en las decisiones de política pública no hay acuerdo respecto de cómo hacerlo. ¿Qué peso se debe dar al bienestar subjetivo en el marco de otras finalidades sociales valiosas y qué rol juega la deliberación política? ¿Sobre qué deben actuar las políticas y con qué instrumentos? ¿Qué condiciones son las que determinan el bienestar y cuáles son más fáciles de afectar a través de políticas? Son preguntas que todavía están abiertas. En términos generales y de modo esquemático pueden identificarse dos posturas favorables a integrar el bienestar subjetivo en las políticas públicas.

Una primera postura en el debate internacional propone integrar el bienestar subjetivo directamente en las decisiones de políticas. Esta postura puede vincularse a la filosofía política utilitarista. En efecto, la posibilidad de medir

el bienestar subjetivo y la gran acumulación de evidencia científica sobre sus determinantes han revitalizado el utilitarismo, filosofía política que, en su versión original, sostiene que el objetivo supremo de los gobiernos debe ser la maximización de la felicidad global, y que una mejor sociedad es aquella en que las personas son más felices y sufren menos. El utilitarismo es teleológico, en el sentido de que reconoce un único fin —la utilidad, felicidad o bienestar subjetivo individual— sobre el cual se evalúa el bienestar y la justicia social, y consecuencial, en el sentido de que lo único importante son los resultados, no los procesos ni las motivaciones y los valores que llevan a determinados resultados. Autores como Layard (2005) y Bok (2010), por ejemplo, han sostenido que el gobierno debe trabajar sobre los factores que causan felicidad e infelicidad para asegurar un bienestar social (entendido como suma de bienestar subjetivos individuales) mayor y más equilibrado sobre la base de la abundante evidencia actualmente disponible. En esta misma línea, el “libertarismo paternalista” propone que el gobierno corrija los errores sistemáticos de comportamiento que impiden a los individuos maximizar su felicidad.

Una segunda postura propone integrar el bienestar subjetivo como objetivo de políticas públicas, pero reconociendo la necesidad de considerar múltiples dimensiones de valor y de dar primacía al proceso de deliberación social, aspectos que, aunque no consensuados, aparecen en algunos artículos y experiencias concretas particularmente relevantes. Un ejemplo de la necesidad de considerar múltiples dimensiones de valor se observa en el reino de Bután, y será descrito más adelante en este capítulo. La necesidad de deliberación social puede ejemplificarse con la postura de dos de los autores más prolíficos e influyentes en la investigación sobre los determinantes del bienestar subjetivo individual: Frey y Stutzer. Estos previenen contra el uso de la creciente evidencia proporcionada por las investigaciones sobre bienestar subjetivo para “maximizar la felicidad agregada” como función de bienestar social, es decir, como si fuese el único objetivo de la sociedad. Por el contrario, su sugerencia es valerse de esa evidencia para una reflexión acerca de las instituciones

que la sociedad requiere y como insumo para un proceso político de deliberación social.

La investigación sobre la felicidad ofrece perspectivas acerca de cómo y en qué medida las instituciones tienen efectos sistemáticos sobre los indicadores de bienestar individual. El énfasis está puesto sobre las instituciones más que en las intervenciones de políticas específicas. Para dar un ejemplo, la política sobre felicidad se debería centrar en la relación entre la constitución fiscal de una jurisdicción y el bienestar subjetivo de las personas, más que en el régimen tributario óptimo en términos de felicidad. El rango de instituciones en estudio incluye mecanismos autovinculantes, normas sociales, derecho privado y público (es decir, las reglas del juego), además de las condiciones constitucionales sobre cómo escoger las reglas, lo que involucra, por ejemplo, la posibilidad de tomar decisiones mediante democracia directa.

Los resultados obtenidos de la investigación sobre la felicidad se deberían tomar como *insumos* informativos para el proceso político. Estos insumos aún deben ser validados en la competencia política, en el discurso de los ciudadanos y también en el discurso entre ciudadanos y políticos

(Frey y Stutzer, 2010)

Estos argumentos no han convencido a todos los participantes en estos debates, algunos de los cuales mantienen objeciones a la idea de incorporar el bienestar subjetivo en las políticas públicas. La primera sostiene que la felicidad y la forma de alcanzarla son muy distintas para cada persona. La segunda es que el bienestar subjetivo depende principalmente de la genética o de la personalidad. A partir de estas se concluye la conveniencia de limitar la acción del gobierno y entregar la responsabilidad a los individuos en esta materia. Una tercera objeción plantea que el bienestar subjetivo constituye un objetivo hedonista que no sería relevante como objetivo para la sociedad (estas objeciones y los argumentos que las refutan se exponen entre

otros en Blanchflower, 2008; Bok, 2010; Diener y Ryan, 2008; Veenhoven, 2006).

Hay autores que, basados en esos argumentos, defienden la postura tradicional de políticas basadas en crecimiento económico y rechazan la posibilidad de incorporar el bienestar subjetivo como un objetivo de la acción pública. Esta postura ataca la confiabilidad de las medidas de bienestar subjetivo, defiende la primacía del PIB como mejor indicador de bienestar, acota el rol del gobierno a maximizar este indicador y sugiere que la evidencia científica sobre los determinantes del bienestar subjetivo debe ser utilizada directamente por las personas en la misma forma que la literatura de autoayuda:

Sin embargo, si estamos buscando una única variable socioeconómica que sigue los indicadores más objetivos de bienestar, el PIB per cápita es difícil de vencer...

(Wilkinson, 2007: 29)

Si la investigación sobre felicidad puede hacer algún bien, no será por guiar a algunos bienintencionados tecnócratas que quieren aumentar nuestra felicidad moviendo esa palanca o apretando este botón de políticas. Más bien servirá para proveer información de cómo "vivir en forma sabia, agradable y buena". Es un *conocimiento* que todos necesitamos, y no es asunto del gobierno proporcionarlo.

(Wilkinson, 2007: 36)

En los países analizados ha tendido a prevalecer la posición que afirma que el bienestar subjetivo debe ser incorporado en las políticas públicas. Esta resolución es política, en el sentido de que requiere la movilización de liderazgos y mayorías democráticas, pues no ha habido consensos. No obstante, aun los más férreos defensores de hacer del bienestar subjetivo individual el principal objetivo de las políticas públicas reconocen que no debe ser el único objetivo. Hay otros que la gente valora y hay políticas que pueden no impactar directamente el bienestar subjetivo pero que pueden ser justificables por otros criterios, como eficiencia, inclusión social o sostenibilidad.

Políticas y programas para el bienestar subjetivo: ¿qué muestra la experiencia internacional?

Más allá del debate, ¿qué es lo que efectivamente se ha hecho cuando se ha intentado, desde las políticas públicas, impactar el bienestar subjetivo de las personas? A continuación se exponen algunos ejemplos.

Para seleccionar los países y políticas públicas relevantes de analizar se utilizó información proveniente de distintas fuentes, incluyendo publicaciones académicas y de difusión, reportes de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones civiles, noticias en medios de comunicación masivos y opinión de expertos. La selección de países se realizó en dos etapas. En una primera etapa se identificaron veintitrés países donde existe algún grado de discusión acerca de incorporar la felicidad como una dimensión relevante de las políticas públicas: Alemania, Australia, Bolivia, Bután, Canadá, Corea, Costa Rica, China, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Japón, México, Noruega, Reino Unido, Suiza, Sudáfrica y Tailandia. En una segunda etapa se definieron criterios de inclusión más precisos que llevaron a la selección de siete países o regiones para ser estudiados en profundidad: Alemania, Australia, Bután, Francia, Estados Unidos, México y Reino Unido. Los casos seleccionados han tematizado la relación entre políticas públicas y bienestar subjetivo, han comenzado a medirlo por medio de estadísticas oficiales y tienen experiencia relevante con políticas públicas que mejoran el bienestar subjetivo o las capacidades que lo determinan.

Una primera constatación es que no es este un campo especialmente denso en experiencias replicables. En general las políticas públicas que han buscado incidir en el bienestar subjetivo de las personas son relativamente pocas e incipientes. Como lo reconoce el Informe Mundial de la Felicidad de la Universidad de Columbia presentado en 2012 a la Asamblea de las Naciones Unidas:

La ciencia de la felicidad se halla todavía en pañales, y sus implicaciones de política son inevitablemente tentativas y fragmentarias por ahora.

(Helliwell, Layard y Sachs, 2012)

Por ello, antes de ir más lejos en la adecuación de las políticas públicas, el Informe Mundial de la Felicidad plantea que debe seguir acumulándose evidencia que permita tener en el futuro mejores bases para diseñar políticas en este campo.

Del examen de la experiencia internacional se constata que, en general los países han iniciado el camino a partir del desarrollo de mediciones estadísticas del bienestar subjetivo. Esto ha implicado discutir acerca de la necesidad y posibilidad de medir el bienestar subjetivo con suficiente claridad y precisión. Surgen así diversas propuestas metodológicas (las más utilizadas se presentaron en la Parte 4 de este Informe). La conclusión general es que, si bien todas ellas presentan problemas y potencialidades, resulta valioso acumular evidencia que haga avanzar la discusión sobre el progreso y desarrollo de los países desde perspectivas que vayan más allá de las dimensiones tradicionales. Ese es, por ejemplo, el espíritu de las recomendaciones de la comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi y del proyecto Midiendo el Progreso de las Sociedades de la OCDE. Es también la recomendación del mencionado Informe de la Universidad de Columbia. Esta propuesta fue favorablemente recibida en la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyos países miembros solicitaron desarrollar acciones concertadas con miras a poner en práctica esa sugerencia.

Avanzar hacia la integración efectiva del bienestar subjetivo en las mediciones oficiales ha requerido un intenso trabajo político, tendiente a superar las inercias de las oficinas de estadísticas. La medición es sin duda el primer paso para que el concepto empiece a influir los debates, los diagnósticos

técnicos y las decisiones de política. Pese a las resistencias, cada vez son más los gobiernos que han optado por incorporar mediciones de este tipo en sus sistemas estadísticos nacionales. En varios casos esta decisión ha requerido de apoyo y liderazgo político del más alto nivel para su puesta en práctica. Es el caso de Bután, Reino Unido o Francia, cuyos respectivos mandatarios dieron respaldo a esa idea.

Más allá de las mediciones, es posible también encontrar ejemplos de políticas y programas que se han implementado. La mayoría de las experiencias revisadas intentan incidir sobre el bienestar subjetivo a través del desarrollo de capacidades, y son estas las que se constituyen en el objetivo final mensurable de su acción. Otras buscan como objetivo final incidir explícitamente en el bienestar subjetivo y por ello se preocupan de medir y evaluar el impacto de su acción directamente en esa variable. En muchos de los casos estas políticas no son específicas sino que se incluyen como objetivos complementarios o adicionales en políticas que tienen otros objetivos (por ejemplo calidad de vida o sustentabilidad ambiental). En muchos casos, también, se han intentado implementar desde el espacio local, en la gestión de comunidades y municipios. En algunos países se identifican intentos formales por comenzar a usar la perspectiva del bienestar subjetivo como criterio y herramienta de evaluaciones de las políticas públicas.

Aún así, debe tenerse presente que todas las experiencias encontradas aluden al bienestar subjetivo individual. El bienestar subjetivo con la sociedad, un aporte de este Informe, no aparece como fin en sí mismo.

La experiencia de los países analizados muestra que las áreas temáticas en que estas políticas se han intentado son diversas. Donde hay una acumulación más sistemática es en el ámbito de salud. En lo que sigue se consideran también otras áreas relevantes para el bienestar subjetivo individual: el trabajo, el tiempo libre y los vínculos sociales. Se analiza además qué se ha hecho explícitamente dirigido al bienestar subjetivo en materia de educación, que es un ámbito

especialmente atractivo para la formación de capacidades. Las iniciativas tienen un muy diverso grado de institucionalización. Algunas son esfuerzos particulares, mientras otras tienen ya un estatus de política pública de nivel nacional. Además hay esfuerzos por integrar formalmente el bienestar subjetivo en la evaluación social de políticas públicas. A continuación se exponen los ejemplos a partir de una descripción de programas y políticas ordenadas según ámbitos de acción.

SALUD FÍSICA Y MENTAL

En el conjunto de experiencias analizadas, la salud es el área con mayores transformaciones producto de la incorporación del bienestar subjetivo. Efectivamente, la promoción de este ha implicado cambios globales de la política de salud que incluyen modificaciones de los criterios de asignación de recursos, generación de objetivos explícitos y desarrollo de programas específicos, entre otros. Este cambio de enfoque es consecuente con la transición de la morbilidad desde las enfermedades epidemiológicas hacia las enfermedades crónicas, en las cuales los niveles de bienestar subjetivo adquieren mayor relevancia para pacientes y médicos tratantes.

Un ejemplo de liderazgo en la materia se aprecia en el esfuerzo realizado por la Organización Mundial de la Salud para promover un desplazamiento del foco de las políticas desde la enfermedad hacia la salud. Una consecuencia de este enfoque es el desarrollo de metodologías para asignar el gasto en salud y evaluar su impacto en la calidad de vida, tales como los HALY (Happiness Adjusted Life Years, años de vida ajustados por felicidad), medida estandarizada que ha permitido comparar el impacto de distintas enfermedades y políticas de salud en el bienestar subjetivo individual. Esta unidad de medición ha sido ampliamente utilizada en los países analizados para comparar el impacto en la felicidad de distintas enfermedades y políticas de salud. Por ejemplo, se ha usado para calcular un monto referencial de ingreso adicional necesario para compensar el deterioro de bienestar

subjetivo producido por una enfermedad al corazón, como una manera de estimar un punto de referencia para evaluar el costo monetario del tratamiento (Groot y Maassen van den Brink, 2007). El mismo ejercicio se ha repetido con diversas enfermedades, lo que ha entregado nueva evidencia para asignar el presupuesto de salud entre enfermedades con síntomas muy diferentes (Diener, Lucas, Schimmack y Helliwell, 2009).

El enfoque de salud que desplaza la atención desde la enfermedad hacia el bienestar también está presente en las estrategias de salud mental. En las políticas de salud mental de Australia, Francia y el Reino Unido destaca un foco comunitario, intersectorial, orientado a la atención primaria y con fuerte participación de los gobiernos locales. Estos gobiernos, además de Estados Unidos, han reconocido que los problemas de salud mental son tan importantes como los demás y han implementado leyes de paridad entre enfermedades físicas y mentales que garantizan la equivalencia en cobertura y la misma urgencia en su tratamiento.

Otra de las innovaciones asociadas a la incorporación del bienestar subjetivo es el énfasis en la prevención. Destaca al respecto la implementación de sistemas de monitoreo en la Unión Europea, Estados Unidos y Australia para identificar problemas mentales en niños y adolescentes. Una de las iniciativas destacadas es el programa voluntario TeenScreen en Estados Unidos, gracias al cual fue posible detectar casos de depresión en la población adolescente, e intervenir tempranamente. Sin embargo, el programa generó dudas en padres y educadores, preocupados de que los adolescentes fueran a ser estigmatizados (este problema se atribuyó a que la participación en el programa no era universal). Otros ejemplos de políticas de prevención se centran en las conductas saludables, como una buena alimentación, realizar actividad física y evitar el tabaco. WebMD en Estados Unidos es un buen ejemplo de cómo entregar información confiable y actualizada, herramientas prácticas y apoyo por medio de un sitio web para promover conductas saludables.

EDUCACIÓN PARA LA VIDA

La educación escolar, superior y continua suele estar orientada a preparar a los estudiantes para su integración o progresión en el mercado laboral. Formar personas integrales y desarrollar capacidades para el bienestar subjetivo es un propósito menos frecuente. De hecho, el sector educación, contrariamente a salud, no ha integrado el bienestar subjetivo en el centro de sus decisiones, pues solo se observan programas específicos para escolares, que no se ensamblan al currículo u otros elementos centrales de la política; e iniciativas de capacitación, también muy específicas, para poblaciones adultas. El ejemplo más conocido es el Penn Resiliency Program en Estados Unidos, cuyo objetivo central es incrementar las habilidades de los estudiantes para enfrentar problemas cotidianos de la adolescencia. Sus principales resultados son aumentos en el bienestar subjetivo y disminución de síntomas depresivos y de otros problemas emocionales y conductuales. Dos factores cruciales en el éxito de este programa han sido la capacitación y supervisión de los profesores y el grado de cumplimiento del currículo. Otra experiencia exitosa es el programa educacional de la Strath Haven High School, también en Pennsylvania, Estados Unidos, cuyos principales objetivos son cultivar los talentos individuales, incrementar el uso de estos talentos en la vida diaria y promover el bienestar subjetivo. El programa incluye ejercicios estandarizados, como registrar tres eventos positivos del día y las razones que explican su acontecimiento, o responder encuestas sobre talentos individuales. Si bien se trata de iniciativas puntuales, todas se han preocupado de documentar científicamente su impacto en el bienestar subjetivo individual.

VÍNCULOS SIGNIFICATIVOS Y RELACIONES SOCIALES

Los vínculos significativos son importantes para el bienestar subjetivo, y uno de los más importantes es la familia. En Estados Unidos, por ejemplo, las políticas hacia la familia enfatizan fortalecer su papel como soporte emocional, su estabilidad

financiera y el vínculo de sus miembros con otras personas, con particular atención a las familias más vulnerables. Las políticas en Europa incluyen subsidios de ingreso (asignaciones familiares, subsidios de desempleo, de vivienda); políticas de permiso parental, cuidado y educación en la primera infancia; flexibilidad horaria, cobertura universal de salud y prevención y apoyo al embarazo adolescente. Aun cuando no se han tematizado en estos términos, todas estas iniciativas remiten a tres capacidades fundamentales para el bienestar subjetivo individual: vínculos, salud y necesidades básicas.

Políticas de sala cuna para los niños, centros de día para los adultos mayores y formalización del cuidado a los enfermos han buscado contribuir a generar el tiempo libre necesario para cultivar las relaciones sociales. Francia y Reino Unido destacan en la implementación de este tipo de políticas. En ambos países se han desarrollado también sistemas de entrega de beneficios sociales a quienes cuiden a otros.

Para fomentar las relaciones sociales con amigos y la sociabilidad e interacciones sociales en general se aprecian algunas políticas particulares asociadas principalmente a la promoción del voluntariado. Los Bancos de Tiempo en Estados Unidos son un ejemplo de políticas locales que fomentan el voluntariado y la integración social. El sistema opera con intercambios de tiempo, de forma que una persona que dedica una hora a ayudar a otras personas de la red obtiene crédito para solicitar una hora de ayuda de otros participantes en el sistema. La idea es fortalecer la cohesión social, la ciudadanía activa y la equidad, pero además el programa ha contribuido a incrementar la valoración de las habilidades individuales tanto personales como ajenas. Otro ejemplo son los Cuerpos de Experiencia (Experience Corps), que inspiraron el programa Asesores Seniors del Servicio Nacional del Adulto Mayor en Chile, que promueven el voluntariado de personas mayores en establecimientos públicos de educación primaria, y que han tenido impacto en variables asociadas al bienestar subjetivo como actividades físicas, cognitivas y sociales de las personas mayores.

Con miras al fortalecimiento del capital social, destacan también experiencias de los gobiernos locales de Canadá, Noruega y Dinamarca en el fomento de la integración mediante estrategias tan diversas como la organización y el financiamiento del voluntariado, políticas de mejoramiento de la confianza en el municipio mediante leyes de transparencia, y planificación urbana que maximice la interacción entre personas y vecindarios a través de la construcción de áreas verdes y rutas exclusivas para caminantes y ciclistas.

JORNADA LABORAL Y APOYO FRENTE AL DESEMPLEO

La mayor cantidad de actividades placenteras que suelen realizar las personas tienden a ocurrir fuera del trabajo, sea remunerado o doméstico. Esto ha llevado a varios países desarrollados a reducir y flexibilizar la jornada laboral. Con los propósitos de promover un mejor equilibrio entre la vida y el trabajo, reducir el desempleo y mejorar la equidad de género, Francia limitó la jornada laboral a 35 horas semanales. El lema de la campaña fue “Trabajar menos y vivir más”. La opinión de los trabajadores fue en general favorable a esta medida, pero la evidencia sobre su impacto en bienestar subjetivo es mixta (Askenazy, 2004), debido a que resultó en jornadas poco predecibles, especialmente para los trabajadores poco calificados. Bok (2010) argumenta que la reducción en el tiempo dedicado al trabajo en Estados Unidos tampoco ha impactado positivamente en el bienestar subjetivo, en buena medida porque el tiempo extra se ha utilizado en ver más televisión.

En relación con los desplazamientos en la ciudad desde y hacia el trabajo, que aparecen como los momentos de menos satisfacción cotidiana, las propuestas de políticas más populares para mejorar el bienestar subjetivo incluyen la promoción de medios de transporte alternativos al automóvil, como la bicicleta. Un ejemplo exitoso es el caso de los Países Bajos, donde el Ministerio de Transportes y los gobiernos locales, en colaboración con los empleadores, promueven

activamente el uso de transportes alternativos con el propósito mixto de descongestionar, asegurar la sostenibilidad ambiental del transporte mediante medios que no produzcan emisiones contaminantes ni ruido, obtener beneficios para la salud física y mental de las personas y disminuir el ausentismo laboral.

Por su parte, la política más común para hacer frente al problema del desempleo son los seguros de desempleo. Al igual que las pensiones de supervivencia y otros seguros, esta política solo compensa parcialmente la reducción de bienestar subjetivo provocada por este evento. Un ejemplo exitoso en términos de bienestar subjetivo y reintegración al empleo es The Community Employment Innovation Project (CEIP) en Canadá, que permite que las comunidades participen en el diseño y la administración de programas de reintegración laboral para los beneficiarios del seguro de desempleo. Las comunidades conforman directorios con miembros pagados y voluntarios, algunos de los cuales han sido beneficiarios del seguro de desempleo en el pasado.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La experiencia internacional da cuenta de la existencia de importantes esfuerzos por incluir la perspectiva del bienestar subjetivo en los criterios con los cuales se evalúan las políticas públicas. En la mayoría de ellas se reconoce que son iniciativas que comienzan recién a acumular información y aprendizajes y que hoy son meramente referenciales, si bien se espera puedan consolidarse.

El enfoque costo-utilidad, por ejemplo, mide el impacto (*ex ante* o *ex post*) de las políticas en una medida de bienestar subjetivo individual, y compara el impacto en unidades de bienestar por peso gastado en cada iniciativa de política. Ha tenido diversas aplicaciones para complementar los enfoques tradicionales más utilizados (como el de costo-beneficio, que enfatiza el impacto en los ingresos). Se ha usado, por ejemplo, para estimar el efecto del ruido en las viviendas cercanas a los aeropuertos, y las formas más adecuadas para

mitigar el daño. Asimismo, se ha planteado que la contaminación no solo es dañina para el medio ambiente sino también para el bienestar subjetivo, y que el daño es mayor al estimado por evaluaciones que calculaban los costos monetarios de la contaminación a partir del gasto en salud, de la valorización del daño al medio ambiente y de las diferencias de precios de las viviendas afectadas y no afectadas por la contaminación. Otra aplicación interesante es la estimación del potencial impacto de la construcción de parques y áreas verdes a partir de la creciente evidencia de que el contacto con la naturaleza, en muchos países, influye positivamente en la felicidad de estudiantes, adultos mayores, pacientes hospitalizados y prisioneros. Y están las estimaciones del impacto de la carga de impuestos en el bienestar subjetivo en el Reino Unido y en Estados Unidos, que se han interpretado a favor de una estructura de impuestos más progresiva y redistributiva.

Dos países destacan por su innovación en la evaluación de políticas que hacen referencia al bienestar subjetivo individual. El primero es el Reino Unido, que ha incorporado el bienestar subjetivo en la evaluación de distintas políticas, bastante en línea con el enfoque costo-utilidad. Particular relevancia tiene el MWIA (Mental Well-Being Impact Assessment), un conjunto de instrumentos basados en evidencia para evaluar, maximizar y distribuir equitativamente el impacto de las políticas y agencias públicas en el bienestar subjetivo (aunque con énfasis más bien en los aspectos relacionados con salud mental). Los instrumentos incluyen cuestionarios, *checklists*, guías, modelos, revisiones de literatura, notas para los facilitadores, invitaciones tipo, ejercicios y ejemplos de evaluaciones. Esta multiplicidad de instrumentos está organizada en un documento único gracias a un esfuerzo colaborativo entre el gobierno, universidades, fundaciones, consultoras y expertos independientes. En este contexto, se han realizado más de quinientas evaluaciones de impacto en el bienestar subjetivo, que incluyen licitaciones y rediseño de servicios (como construir una piscina pública, extender la jornada laboral o crear un servicio de salud mental), diseño y desarrollo de propuestas

(como un evento cultural o la ubicación de un casino, club deportivo o campo de molinos de viento), proyectos y programas específicos (como promoción de la salud en los colegios, desarrollo de las habilidades de paternidad y apoyo a los desempleados), implementación de políticas (como leyes antitabaco y entrega de comida en colegios), desarrollo de estrategias (como planes de transporte, de crecimiento económico y de desarrollo comunitario), y planes estratégicos locales o regionales (como acuerdos locales o regionales). Los resultados del MWIA pueden utilizarse en conjunto con evaluaciones de impacto en otras áreas, incluyendo la salud, equidad, nivel socioeconómico y medioambiente.

El principal resultado de una evaluación de impacto es la formulación de recomendaciones consensuadas y basadas en la evidencia que permitan mejorar el impacto de las políticas en el bienestar subjetivo o en sus determinantes. El tipo y la calidad de la evidencia utilizada son muy variables e incluyen al menos tres formas: perfiles comunitarios, revisión de literatura y la opinión de actores clave.

Cabe mencionar que en ese mismo país se recomienda precaución en la interpretación de los resultados provenientes de estas evaluaciones, las que por el momento son utilizadas principalmente para complementar las evaluaciones tradicionales y generar debate sobre el tema. Por ejemplo, Fujiwara y Campbell (2011), del Departamento del Tesoro del Reino Unido, hacen una revisión crítica de los métodos de evaluación disponibles, destacando la sobrevaloración de los impactos que puede producir las técnicas de evaluación basadas en la satisfacción vital. Por ello recomiendan utilizarlas solo como referencia para las decisiones políticas relacionadas

con resultados valiosos que no pueden ser bien cuantificados a través de precios de mercado, tales como la salud, la familia, la estabilidad de la comunidad, el éxito escolar y los activos ambientales.

El segundo caso es el de Bután, que fue el primer país en adoptar “la felicidad” como el principal objetivo de sus políticas públicas. En 1972, el rey de Bután, Jigme Singye Wangchuk, declaró que la felicidad interna bruta (FIB) guiaría su estrategia de desarrollo. La medición de la FIB se comenzó a implementar en la década de los ochenta. La iniciativa ha conseguido una visibilidad internacional inesperada para este pequeño país asiático, principal promotor de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que incluyó la felicidad como objetivo del desarrollo. La definición de la FIB recoge una multiplicidad de capacidades y funcionamientos valiosos. Actualmente, Bután exige que todas las políticas públicas aprueben una evaluación de impacto potencial en la FIB para asegurar un enfoque holístico del desarrollo. Cada política debe analizar su impacto esperado en los determinantes de la FIB reconocer la incertidumbre en los efectos y facilitar que distintos actores lleguen a un consenso acerca de los impactos esperados. Los indicadores específicos utilizados para seleccionar las políticas según su impacto esperado en la FIB son equidad, seguridad, bienestar material, contaminación, biodiversidad, naturaleza, aprendizaje, productividad, familia, espiritualidad, ocio y entretenimiento, apoyo social, salud, estrés, información, participación, corrupción, judicialidad, derechos, cultura, discriminación y valores. Cada indicador se evalúa en una escala de 1 a 4, en la cual los puntajes más altos representan los impactos más beneficiosos y los más bajos los impactos más dañinos.

En síntesis, ¿qué añade considerar el bienestar subjetivo en las políticas?

Todas las políticas reseñadas comparten la convicción de que es necesario, posible y legítimo intentar incidir en el bienestar subjetivo de la gente a través de las políticas públicas; esto es, a través de una acción intencionada de la sociedad que genera un marco de incentivos, recursos y reglas específicamente diseñados para ese fin.

Las políticas revisadas tienen impacto no solo en el bienestar subjetivo sino también en otras dimensiones valiosas, lo que no es de extrañar si se considera que las políticas suelen operar a través del fortalecimiento de capacidades. Así, cuando se enfatiza el bienestar subjetivo se tiende a considerar de manera más amplia la diversidad de impactos y a no reducirlos a su equivalente monetario.

Quizás lo más importante que se aprecia de la revisión de estas experiencias de políticas públicas internacionales es que, al incorporar el bienestar subjetivo –aunque solo sea en un sentido restringido a lo individual y no abarque, como hasta ahora, la evaluación subjetiva de la sociedad– como un objetivo explícito de las políticas públicas, se integran nuevos elementos para de-

cidir el valor que tienen las políticas. Identificar los efectos que distintas políticas han tenido o se espera que tengan sobre las capacidades para la agencia, y a través de estas sobre el bienestar subjetivo, entrega información adicional sobre el valor de los resultados de distintas opciones. Y los casos revisados muestran que esto puede hacer una diferencia sustantiva al momento de tomar decisiones políticas. Ello no ha implicado, en la experiencia de estos países, dejar de lado los criterios tradicionales de evaluación sino más bien complementarlos con una nueva mirada.

En esta línea, uno de los elementos más destacables es que la incorporación del bienestar subjetivo lleva a preocuparse de capacidades que no son habitualmente consideradas; asimismo se iluminan nuevas dimensiones en el desarrollo de capacidades más tradicionales.

En todo caso, no debe perderse de vista que la acumulación de evidencia en torno al bienestar subjetivo y las políticas públicas, si bien ha crecido en forma exponencial, todavía tiene mucho camino por recorrer.



Capítulo 23

Capacidades y bienestar subjetivo en las políticas públicas nacionales

Consistentemente con el panorama internacional, en Chile, no existe una política sistemática de incorporación del bienestar subjetivo como una finalidad específica de las políticas públicas. No es de extrañar, puesto que es un debate que recién se inicia y que aún está en la fase de acumulación de experiencias y de la evidencia que permita evaluarlas.

Las políticas chilenas que consideran el bienestar subjetivo en forma explícita son la excepción,

como se verá. No obstante, tampoco se parte de cero. Se observan avances en términos de ir más allá de los enfoques tradicionales e incorporar los fines de las personas y sus capacidades como objetivos de las políticas públicas. Así, de manera no sistemática y justificadas a partir de otras finalidades sociales relevantes (por ejemplo la equidad o la mejora de las condiciones materiales de vida), diversas políticas públicas han buscado avanzar en direcciones que son coherentes con una preocupación por el bienestar subjetivo, a través

del desarrollo de las capacidades para alcanzarlo. Hay ejemplos en diversos ámbitos de la acción pública y con distintos niveles de profundidad. Integrar explícitamente las capacidades para el bienestar subjetivo en estas iniciativas permitiría resignificar las políticas y enfatizar dimensiones que muchas veces no son suficientemente tematizadas, abordadas y evaluadas.

Algunas políticas han buscado abordar aspectos del bienestar subjetivo por la vía de dar voz a las personas para que participen en la definición

de las políticas que los pueden afectar. Otras han buscado dar espacio en sus objetivos a fines relacionados, entre otros aspectos, con la autoestima personal, el respeto en el trato ante las instituciones públicas y privadas, las condiciones de seguridad humana, las condiciones laborales o las oportunidades de acceso a la recreación y a la cultura, entre otras. Si bien no se ha tematizado en esos términos, muchas de esas búsquedas son efectivamente intentos que apuntan a desarrollar las capacidades para el bienestar subjetivo.

Nuevos énfasis en ámbitos tradicionales de políticas

Cada vez más, campos tradicionales de la acción pública modifican su manera de pensar e implementar sus acciones de intervención. Uno de los motores que ha impulsado este cambio en muchos casos parece ser la aspiración a asumir el desafío de avanzar desde una lógica de la cantidad a una lógica de la calidad de las oportunidades que las políticas públicas entregan. Por ejemplo, en las políticas de vivienda social, donde ya no solo importa reducir el déficit habitacional (que no deja de ser evaluado por muchos como “lo” más importante), se añaden objetivos como mejorar la calidad de vida, la integración social y la seguridad. Así, aparece la noción de “calidad de la vivienda”, con múltiples atributos relevantes, que aportan a estos objetivos. Esos atributos incluyen la calidad de la construcción y del amoblado, la seguridad de la tenencia y que el endeudamiento resultante no sea agobiante, las relaciones sociales que pueden darse en su interior, y su relación con el entorno (la seguridad del barrio, el acceso a servicios y a fuentes laborales y la disponibilidad de áreas verdes). Asimismo, se ha reconocido que tanto la posibilidad de participar en las decisiones sobre aspectos específicos de la vivienda como mantener o generar redes sociales, especialmente para los sectores más vulnerables, incrementan el bienestar. Si bien no ha sido tematizado en estos términos, lo anterior puede interpretarse

como capacidades para el bienestar subjetivo: satisfacción de necesidades básicas, sentirse seguro y libre de amenazas, tener vínculos significativos, disfrutar de la naturaleza, tener un proyecto de vida propio y poder participar e influir en la sociedad.

En cuanto a la ampliación de los objetivos de las políticas públicas, crecientemente se reconoce que las políticas deben apuntar a distintos objetivos y tener abordajes intersectoriales. El Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo es ejemplar en este sentido, puesto que entrega a los niños un acceso expedito a los servicios y prestaciones que atienden sus necesidades y apoyan su desarrollo en cada etapa de su crecimiento; además apoya a las familias y las comunidades donde los niños crecen y se desarrollan, de forma que existan las condiciones adecuadas en un entorno amigable, inclusivo y acogedor de las necesidades particulares de cada niño en Chile. Actualmente es coordinado por un conjunto de agencias públicas que van desde los ministerios hasta las municipalidades. Si bien el sistema no contempla entre sus objetivos explícitos la promoción del bienestar subjetivo, se enfoca en las capacidades que se relacionan significativamente con el bienestar subjetivo individual. Así, fomenta el desarrollo integral de los niños, principalmente de los que viven

en familias en situación de vulnerabilidad social, mejorando su capacidad de salud. Además, a través de sus intervenciones de apoyo a la crianza, fomentan el desarrollo de vínculos significativos entre padres e hijos. Estas intervenciones promueven que todos los niños en Chile, tengan las mismas posibilidades de desarrollar sus proyectos de vida a futuro.

Del mismo modo, el programa Elige Vivir Sano tiene por objetivo explícito mejorar la calidad de vida de los individuos a través de la construcción de una cultura de hábitos saludables (alimentación saludable, realizar actividad física, disfrutar

de la vida en familia y desarrollar vida al aire libre). Se trata también de un programa intersectorial, que incluye la participación ciudadana a través de un consejo técnico y ciudadano, y el establecimiento de una alianza público-privada y con la sociedad civil. El programa fortalece capacidades para el bienestar subjetivo como gozar de una buena salud, tener vínculos significativos con los demás, disfrutar de la naturaleza, y experimentar placeres y emociones. Un punto clave del programa es que acepta la autonomía de los fines individuales, por lo que los chilenos pueden decidir por su cuenta qué capacidades desean fortalecer para mejorar su calidad de vida.

Nuevos campos de acción

Junto a las áreas de intervención más tradicionales, aparecen también campos nuevos donde la política pública ha intentado incidir en capacidades importantes para el bienestar subjetivo. Estos nuevos ámbitos de acción de las políticas se iluminan, sobre todo, a partir de una consideración de lo que este Informe ha llamado la “subjetividad integral”, aquella que mira también la satisfacción de los individuos con la sociedad.

Un ejemplo en ese sentido es el Consejo para la Transparencia. A través de este mecanismo los ciudadanos ganarían acceso a la información que manejan los organismos públicos, especialmente aquella en que fundamentan sus decisiones, lo que mejoraría la rendición de cuentas de las autoridades y, por esta vía, mejoraría su toma de decisiones y aumentaría la confianza de la ciudadanía en los organismos públicos. Esta entidad puede ser vista también como una política pública que apunta a reducir el malestar con la sociedad en tanto provee a los ciudadanos de instrumentos para requerir información sobre políticas o actuaciones de las instituciones que les pueden estar afectando, y capacidad de interpelación en caso de que el acceso a esta información sea denegada. Al intentar concretar el derecho a la información pública, el Consejo es un mecanismo práctico

que permite no solo obtener información para comprender mejor el mundo (en este caso las políticas que afectan o les interesan a las personas) sino también capacidades tan importantes como sentirse respetado en dignidad y derechos e incidir en las decisiones que afectan sus vidas. En este mismo sentido podrían mencionarse otros mecanismos públicos que buscan reforzar el ejercicio de derechos ciudadanos, como el SERNAC, el SERNAC financiero o la recientemente aprobada ley contra la discriminación.

De las distintas capacidades mencionadas en los ejemplos reseñados, hay algunas que son tradicionalmente reconocidas como parte del campo de acción y de los objetivos de las políticas públicas, tales como salud, necesidades básicas y comprender el mundo. Hay otras que podríamos llamar *no materiales* y que parecen más difíciles de medir e intervenir, como proyecto de vida, vínculos significativos y ser respetado en dignidad y derechos, e incluso seguridad humana y participación. Estas últimas son poco abordadas por las políticas públicas chilenas. Es lo que se observa, por ejemplo, en el análisis de la política educacional y su rol en el desarrollo de capacidades para el bienestar subjetivo, donde se aprecia que la capacidad “tener un proyecto

de vida propio” es la menos enfatizada por la política educacional (ver Recuadro 6), pese a ser una de las cuatro que los expertos reconocen como propiamente escolares y una de las más demandadas por los estudiantes. Del mismo modo, en la política de vivienda, pese a que los objetivos y los diseños han considerado distintos atributos –que se asocian a capacidades–, los que han resultado más difíciles de promover en la práctica según los entrevistados para este Informe son la participación en la toma de decisiones y el fortalecimiento del capital social.

Los ejemplos muestran que, aunque poco sistemáticas y no intencionales, sí hay algunas experiencias de políticas públicas que buscan incidir en el desarrollo de capacidades para el bienestar subjetivo. Son menos aun las que han incluido en sus objetivos lograr un impacto directamente en los niveles de bienestar subjetivo de los ciudadanos: un ejemplo lo encontramos en la recientemente formulada política integral de envejecimiento positivo, que presenta innovaciones que la distinguen de otras políticas públicas. Su novedad radica en que no se limita a solucionar problemas de los adultos mayores tomándolos como un grupo social aislado de la sociedad, sino que busca crear un futuro deseable, donde el país en su conjunto enfrente con éxito la nueva estructura demográfica

y donde las personas mayores sean autovalentes, estén integradas en los distintos ámbitos de la sociedad y reporten niveles de bienestar subjetivo tan altos como los jóvenes. Para alcanzar estas metas existe un plan de implementación multisectorial que considera un conjunto de cincuenta acciones concretas de corto plazo (2012-2014) y una serie de propuestas de mediano (2015-2019) y largo plazo (2020-2025), las que fundamentalmente aluden a capacidades como salud, participación, respeto y seguridad humana.

Cabe destacar que la definición de los objetivos, metas y plan de implementación de esta estrategia se realizó en un proceso participativo que involucró a una serie de organizaciones públicas y de la sociedad civil. Allí se generaron propuestas que incorporan los aprendizajes propios de la experiencia chilena, prácticas exitosas de otros países y recomendaciones de organismos y convenios internacionales. Los ejemplos anteriores también integran distintas fuentes para la definición de los objetivos y los diseños de las políticas. Por ejemplo, el origen del programa Chile Crece Contigo puede rastrearse en el Consejo de Infancia, donde participaron distintos actores a través de procesos de consulta, o, en el caso de la estrategia de salud mental, se consideró un amplio proceso consultivo nacional.

RECUADRO 6

Currículo escolar y formación de capacidades: el caso de “proyecto de vida”

La política educacional es quizás la herramienta central con que las políticas públicas pueden afectar la formación de millones de personas en la parte del ciclo de vida que va desde los seis hasta los diecinueve años. En la escuela, las personas adquieren y forman recursos cognitivos y no cognitivos que constituirán su potencial para adquirir capacidades en el futuro, y al mismo tiempo es un espacio donde podrán ejercer distintas capacidades, lo que también contribuye a su posterior ejercicio en otros espacios. ¿Hasta qué punto la política escolar está contribuyendo a la construcción de capacidades para el bienestar subjetivo? Para responder esta pregunta se realizó un análisis de los contenidos formales del currículo oficial y de su correspondencia con un conjunto de instrumentos de política educativa que se asocian a su implementación (ver anexo 14).

El análisis curricular muestra que todas las capacidades para el bienestar subjetivo listadas en este Informe tienen alguna presencia en el currículo oficial. Algunas están totalmente cubiertas, como “poder participar e influir en la sociedad en que uno vive”, “tener vínculos significativos con los demás”, “ser reconocido y respetado en dignidad y derechos” y “poder conocer y comprender el mundo en que se vive”. Otras –“estar bien con uno mismo y tener vida interior”, “poder experimentar placer y emociones” y “poder disfrutar y sentirse parte de la naturaleza”– están casi totalmente cubiertas. En la capacidad “gozar de una buena salud” se aborda la mitad de los elementos. Finalmente están las capacidades que se abordan tangencialmente, en un aspecto o en forma indirecta, como “tener cubiertas las necesidades básicas”, “sentirse seguro y libre de amenazas” y “tener y desarrollar

un proyecto de vida propio". En síntesis, el currículo prioriza la capacidad asociada a conocer el mundo y aquellas de carácter más social por sobre las relacionadas con el dominio más individual o de desarrollo personal.

Por otra parte, la puesta en marcha del currículo ha estado acompañada de un progresivo alineamiento con algunas de las más extendidas políticas educativas. Así, a partir de la asociación de cada sector curricular con capacidades específicas, es posible chequear si el subsector curricular donde aparecen expresadas las capacidades en cuestión se encuentra evaluado en el SIMCE, si cuenta con texto de estudio para los estudiantes provisto por el Estado, y la centralidad que tiene en el plan de mejoramiento SEP, además de ponderar su relevancia en función de las horas que se le destinan en el plan de estudio. Estas señales funcionan como un "reforzador" para el desarrollo efectivo de algunas capacidades y como limitante para otras.

A partir del acoplamiento del currículo a este tipo de políticas educativas se aprecia, como es obvio, que la capacidad "poder conocer y comprender el mundo en que se vive" es la que tiene la más alta probabilidad de ser efectivamente desarrollada por los estudiantes, ya que distintos sectores curriculares aportan a su desarrollo, incluyendo los más "fuertes" del currículo (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, historia y ciencias sociales), que concentran la mayor cantidad de horas y son foco de las principales políticas que inciden en la implementación curricular y que buscan incidir en el mejoramiento educativo.

Un segundo grupo está constituido por la capacidad "poder participar e influir en la sociedad en que uno vive", "tener vínculos significativos con los demás", "estar bien con uno

mismo y tener vida interior", y "poder disfrutar y sentirse parte de la naturaleza". Estas capacidades están presentes en dos sectores fuertes del currículo y también en otros de menor presencia. Un tercer grupo, con menor probabilidad de desarrollo, lo constituyen las capacidades "gozar de una buena salud", "tener cubiertas las necesidades físicas y materiales básicas", "poder experimentar placer y emociones" y "ser reconocido y respetado en dignidad y derechos", que son abordadas al menos por un sector fuerte.

Finalmente, las capacidades "sentirse seguro y libre de amenazas" y "tener y desarrollar un proyecto de vida propio" solo se registran en sectores de menor presencia en el currículo, y por ende tienen una muy baja probabilidad de desarrollarse.

Es especialmente paradójico lo que acontece con la capacidad "tener y desarrollar un proyecto de vida propio", que es considerada una de las capacidades propiamente escolares por los expertos entrevistados para este ejercicio y cuyo abordaje los estudiantes demandan prioritariamente según la encuesta UNICEF 2011. Sin embargo, el análisis curricular arroja que es la capacidad menos considerada en el currículo chileno. Aparentemente, aunque en la escuela se habla mucho de la importancia de tener un proyecto de vida, el currículo no lo contempla y en la experiencia escolar cotidiana no es frecuente dar oportunidades a los estudiantes para que tomen decisiones, no se los dota de herramientas para la planificación, ni se asegura que la confianza razonable en el futuro se funde en conocimientos y evidencia aprendida en la escuela. Como se observó respecto de las prácticas constitutivas en la Parte 6 de este Informe, todos estos aspectos son relevantes, ya que definir e implementar un proyecto biográfico requiere de un trabajo consciente y estratégico de los sujetos.

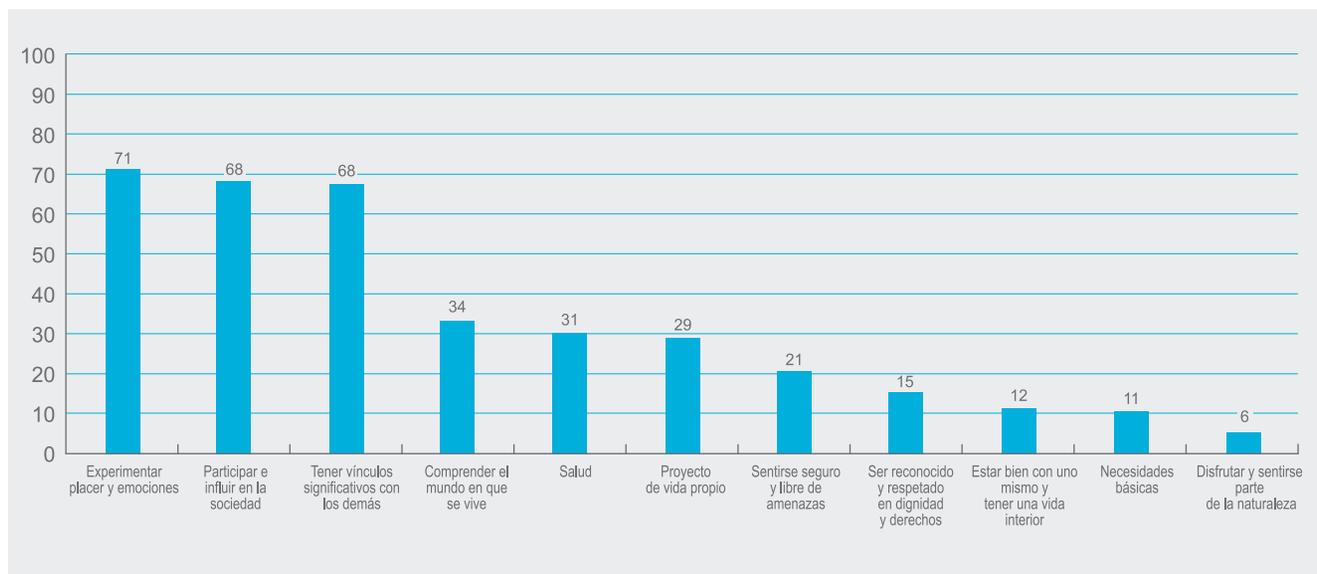
Algunas políticas orientadas al bienestar subjetivo en el ámbito de la gestión local

La experiencia internacional muestra que en el ámbito de la gestión local hay diversos ejemplos de iniciativas públicas orientadas hacia el bienestar subjetivo. Con ese antecedente se realizó un estudio exploratorio que se propuso identificar

para el caso de Chile programas y políticas de nivel comunal que se orienten a fortalecer alguna de las capacidades para el bienestar subjetivo relevadas en este Informe.

GRÁFICO 62

Distribución porcentual de capacidades cubiertas por 1.579 proyectos municipales en 28 comunas



Nota: Los proyectos que se referían solo a la capacidad "necesidades básicas" no fueron considerados en el estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Con ese objetivo se eligió una muestra de 28 municipios. La principal fuente de información fueron las Cuentas Públicas del año 2010 (ver detalles en anexo 14) y el total de proyectos registrados fue de 1.579. El Gráfico 62 muestra el porcentaje de proyectos que se orientan a cada capacidad. La más abordada es la de "experimentar placer y emociones", con un 71% de los proyectos. Luego, un 68% aborda la capacidad "participar e influir en la sociedad". A continuación aparece la capacidad "tener vínculos significativos", con un 68%. Por otro lado, las capacidades menos abordadas fueron "disfrutar y sentirse parte de la naturaleza", con un 6% de proyectos en esta área, "necesidades básicas" con un 11%, y "estar bien con uno mismo y tener una vida interior", con un 12%. Cabe destacar que la capacidad "necesidades básicas" sigue siendo la preocupación central de los municipios, y el bajo porcentaje de los proyectos referidos a esta capacidad se debe a que los proyectos que se referían solo a esa capacidad no fueron considerados en el estudio.

Entre estos 1.579 proyectos aparecen experiencias muy disímiles. Para la capacidad "salud" se encuentran programas como atenciones psicológicas (Providencia) o atenciones psicosociales a mujeres que sufren violencia intrafamiliar (El Bosque). Relacionados con la capacidad "estar bien con uno

mismo y tener una vida interior" se encontraron casos como talleres de desarrollo personal (Las Condes) y el programa Habilidades para la Vida (La Pintana). Respecto de la capacidad "experimentar placer y emociones" hay proyectos como el Carnaval de la Invernada (Punta Arenas), la celebración del Día del Niño (Angol), el Circo de la Alegría (Cauquenes) y turismo para beneficiarios de Chile Crece Contigo (Punta Arenas).

Algunos ejemplos de proyectos que se orientan a potenciar la capacidad "disfrutar y sentirse parte de la naturaleza" son la construcción del Parque Bicentenario (Vitacura), las vacaciones para la tercera edad (Antofagasta) y el Centro de Observación y Conservación de la Fauna (La Pintana). Para la capacidad "participar e influir en la sociedad" existe el proyecto de promoción y asesoría a las organizaciones comunitarias (Vitacura), la capacitación de líderes juveniles comunitarios (Antofagasta) y el programa de apoyo al desarrollo de las organizaciones de adulto mayor (La Pintana).

Proyectos que abordan la capacidad "ser reconocido y respetado en dignidad y derechos" son los talleres de formación y capacitación en violencia intrafamiliar, abuso sexual y maltrato infantil, entre otros (Angol), el proyecto "Sin machismo

mejor hombre” (San Fernando) y Vitaintegración, para la integración de personas con necesidades educativas especiales (Vitacura).

En cuanto a la capacidad “tener vínculos significativos”, hay proyectos como el Programa de Cultura Tradicional (El Bosque), el proyecto Vecinos Conectados, Hogares Seguros (San Fernando) y el programa Existo (Puerto Montt). Proyectos como el de reinserción laboral del adulto mayor (Providencia) o talleres formativos para mujeres sobre recursos para enfrentar situaciones de crisis (El Bosque), por su parte, aluden a la capacidad “proyecto de vida propio”.

Esta revisión permitió además comparar la cobertura de capacidades importantes para el bienestar subjetivo entre municipios más y menos dependientes del Fondo Común Municipal (FCM), como una estimación del nivel de recursos económicos disponibles en cada una de las comunas analizadas. Se observó una tendencia clara: las comunas más dependientes del FCM dedican un

mayor porcentaje de los proyectos a finalidades relacionadas con las capacidades relevantes para el bienestar subjetivo. Una hipótesis plausible para explicar este hallazgo es que las personas con mayor poder adquisitivo, que viven en comunas menos dependientes del FCM, resuelven sus necesidades de bienestar subjetivo de manera privada. En todo caso realza la importancia de la acción del municipio precisamente en aquellas comunas donde habitan personas con menos recursos económicos, que son las que, según los datos presentados en este Informe, tienen un menor nivel relativo de satisfacción con la vida.

Más allá de la existencia de estos proyectos y programas, su análisis cualitativo, contrastado con la opinión de un panel de seis alcaldes, permite concluir que en general no parece existir en los municipios una aproximación sistemática a estas experiencias en función de un objetivo integral como el bienestar subjetivo. Aunque este es valorado, no es un fin orgánico de la acción municipal.

Bienestar subjetivo y capacidades en el control de gestión y la evaluación de programas públicos en Chile

La intención de incluir el bienestar subjetivo como criterio de evaluación de las políticas públicas es una de las maneras en que diversos países están buscando darle centralidad a este objetivo. La evaluación es un componente fundamental del ciclo de las políticas públicas; su objetivo principal es producir información sobre el impacto de las intervenciones, para perfeccionar el diseño de los programas, mejorar sus procesos de gestión de operaciones o aumentar la *accountability* de las políticas públicas. A medida que los objetivos de las políticas se van haciendo más complejos, aumenta también el desafío de la evaluación, ya que es necesario definir indicadores mensurables que rindan cuenta de las diversas dimensiones que las políticas buscan afectar. Como consecuencia de ello, lo que no se mide pierde importancia.

Dado ese carácter estratégico para la gestión pública de estas instancias de evaluación y monitoreo, es posible afirmar que las conclusiones que se obtienen de este ejercicio pueden servir como una buena radiografía del valor que se le asigna a las capacidades para el bienestar subjetivo como finalidad de la acción de las políticas públicas. No se pretende aquí cuestionar estos dispositivos de evaluación, ya que se analizan desde una perspectiva distinta de aquella bajo la cual fueron creados. El interés es conocer hasta qué punto en Chile las capacidades y el bienestar subjetivo han sido reconocidos como objetivos de las políticas públicas, más aun considerando que se trata de un dispositivo de evaluación transversal.

El análisis se realizó sobre la base de la revisión del Sistema de Evaluación y Control de Gestión

de programas gubernamentales. Este sistema, introducido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) durante la década pasada, tiene por objetivo “contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas” (en Dipres.gob.cl). Este sistema –reconocido como experiencia modelo por el Banco Mundial– complementa el control presupuestario tradicional con evaluaciones más amplias de los programas. La Evaluación de Programas Gubernamentales y la Evaluación de Impacto son las dos líneas centrales del componente de evaluación de este sistema, las que además cuentan con un mayor tiempo de implementación, por lo que el análisis que a continuación se presenta refiere a ellas.

Una primera mirada a los formatos o términos de referencia de ambos tipos de evaluaciones permite constatar que no requieren explícitamente poner atención en ámbitos de bienestar subjetivo o de fortalecimiento de capacidades de los beneficiarios. La Evaluación de Programas Gubernamentales se atiene al cumplimiento de las actividades programadas y su presupuesto asociado. Debido a la limitación de los presupuestos y de los tiempos, debe utilizar principalmente la información recogida por los propios programas. Por ejemplo, en el caso del Programa de Participación Ciudadana de la División de Organizaciones Sociales, donde sería esperable encontrar referencias al desarrollo de esta capacidad, la evaluación indica que el organismo responsable no generó herramientas que permitan medir la contribución efectiva del programa a la participación ciudadana. Por ello la evaluación debió centrarse en el cumplimiento de las actividades programadas en el diseño y en la pertinencia del gasto. Es decir, un estudio en la línea Evaluación de Programas Gubernamentales no permite evaluar dimensiones relacionadas con el efecto de los programas en las capacidades o en el bienestar subjetivo, a menos que el propio programa se haya preocupado de recabar información de ese tipo.

En la línea de Evaluación de Impacto, en cambio, existe la posibilidad de tomar en cuenta los efectos en las capacidades y el bienestar subjetivo, porque estas evaluaciones contemplan recursos para medir el impacto de los programas en los beneficiarios y comparar su situación con un grupo de control. Por ello se revisaron las doce evaluaciones más recientes de programas que apuntaban al fortalecimiento de capacidades: desarrollo local y desarrollo de comunas pobres (Ministerio de Agricultura, INDAP); programa ChileCalifica (MINEDUC, Ministerio de Economía, Ministerio del Trabajo); Programa de Reforzamiento de Atención Primaria a la Salud (MINSAL, Fondo Nacional de Salud); programa Chile Barrio (MINVU, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo); programa Nivelación de Competencias Laborales (MIDEPLAN, FOSIS); Programa de Mejoramiento Urbano (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo); Programas de Microemprendimiento (Ministerio de Economía, Servicio de Cooperación Técnica); Programa de Desarrollo Local, generación de capacidades en localidades pobres, apoyo a grupos vulnerables (MIDEPLAN, FOSIS); programa Mujeres Jefas de Hogar (SERNAM); programas de perfeccionamiento docente del MINEDUC; programas de fomento CORFO y el programa Participación Ciudadana de la DOS. Esta revisión se presenta en el Anexo 14 y muestra que el formato de la línea Evaluación de Impacto ha permitido incluir la satisfacción subjetiva de los beneficiarios y el fortalecimiento de algunas capacidades.

Los términos técnicos de referencia de la línea de Evaluación de Impacto organizan la presentación de resultados de la evaluación en un formato estandarizado que incluye las siguientes secciones: resultados en el nivel de los productos, resultados intermedios, resultados finales, mediciones globales de desempeño, justificación de continuidad, conclusiones y recomendaciones. Los efectos en capacidades a veces no se consideran, otras se presentan en los resultados intermedios y otras en los resultados finales. De acuerdo con los términos técnicos de referencia, la importancia del resultado intermedio es que conduce a obtener los resultados más valiosos,

que son los finales, pero como el resultado final no siempre es medible hay que conformarse con medir el intermedio. Esto significa que en algunos casos el impacto en capacidades se considera menos importante que el resultado final. En el proceso de evaluación del programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH), por ejemplo, se incluyeron como resultados intermedios cualitativos los siguientes: capital humano, capital social, instancias de participación social, niveles de autoestima y autoconfianza, otros aspectos de salud mental, actitudes de género relacionadas con el trabajo femenino, vida familiar y desarrollo personal. Los resultados finales, en cambio, son los más tradicionales: ingreso autónomo, meses de inactividad, meses de ocupación y probabilidad de estar ocupada.

Muy rara vez los indicadores de capacidades reaparecen en el capítulo de mediciones globales de desempeño, y cuando lo hacen, no llegan hasta el balance final de costo efectividad del programa, por la dificultad de valorar el impacto en las capacidades en términos monetarios. Lo ilustra una de las pocas evaluaciones en que se mencionan capacidades y factores subjetivos en mediciones globales de desempeño:

El PMJH muestra una relación costo-efectividad razonable, en especial si se considera que los otros beneficios adicionales que hacen al "mix" de impacto [satisfacción de las usuarias; contribución a aspectos significativos de su vida personal, familiar y laboral; generación de activos psicosociales; participación social y capital humano], no están dimensionadas en esta comparación.

(Evaluación de impacto del Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar, MIDEPLAN-SERNAM, 2010)

Algo similar ocurre con el bienestar subjetivo, que en general no es mencionado en el capítulo de mediciones globales de desempeño y, cuando lo es, solo aparece en forma cualitativa, por lo que no afecta el balance sino en forma secundaria. En los capítulos de resultados intermedios y finales se consideran indicadores relacionados con la satisfacción subjetiva conceptualizada como calidad de vida y como satisfacción con dimen-

siones específicas como la familia, la vivienda, el barrio y el empleo. No obstante esto ocurre en pocas evaluaciones.

En conclusión, pese a que el objetivo de todos los programas revisados podría conceptualizarse en términos de fortalecer capacidades, solo la mitad de las evaluaciones revisadas considera el impacto en indicadores específicos de capacidad en la sección "Medición global del desempeño". Además, en general, no se integran en los cálculos de costo-beneficio por la dificultad de cuantificar el impacto en términos monetarios. No obstante, el fortalecimiento de capacidades se incorpora en la mayoría de las evaluaciones en los resultados intermedios o en los resultados finales. Algunas evaluaciones también consideran aspectos de satisfacción subjetiva.

Se identificaron al menos tres posibles factores que llevaron a la incorporación de aspectos vinculados a fortalecer capacidades en las evaluaciones: los objetivos explícitos del programa estaban relacionados con el fortalecimiento de capacidades, la institución evaluadora consideró relevante incluir estos criterios y generó formas de medirlos, y la contraparte en la agencia pública evaluada insistió en su inclusión. El primer factor parece necesario, pero requiere de alguno de los otros dos o de ambos para traducirse en la incorporación de esta perspectiva.

El hecho de que la evaluación esté radicada en la DIPRES y no en otras agencias probablemente incide en su enfoque. La DIPRES ha diseñado los términos técnicos de referencia de ambas líneas de evaluación priorizando la observación y el análisis de los recursos, utilizando como medida final de desempeño la relación establecida entre los costos y los beneficios monetarios. Esta mecánica es coherente con su función principal, que es la adecuada asignación de recursos públicos y el control de su ejecución. Desde esta perspectiva, no es de extrañar que incluso la incorporación de aspectos que implican una consulta directa a las personas beneficiarias de los programas ("mecanismos de participación de usuarios/control social" y "satisfacción de usuarios") no necesariamente dé espacio a una

percepción subjetiva sobre su bienestar, sino a la percepción que tienen sobre el funcionamiento del programa y de la entrega de sus productos y servicios.

De lo observado se aprecia que el sistema opera con dos supuestos implícitos: en primer lugar, ambos programas de evaluación parecen suponer que, si el diseño de un programa está bien formulado, el cumplimiento de las actividades planificadas debería tener un impacto positivo en el bienestar de los participantes. Así, lo que se está evaluando es la calidad del diseño en función de ciertos supuestos de causalidad o de teorías sobre cómo funciona el mundo y lo que las personas valoran y necesitan. En esta perspectiva de “arriba hacia abajo”, se tiende a atribuir, por ejemplo, los problemas que aparecen en la fase de implementación de una política a fallas en su diseño. Debido a esto, los juegos de actores, las adaptaciones que se producen en la práctica, la cultura, los discursos y los significados son invisibles en estas evaluaciones. En segundo lugar, las técnicas de evaluación económica tradicionales –especialmente el análisis costo-beneficio– tienden a reducir los aspectos relacionados con la calidad de vida a su dimensión económica, por lo que predominan variables como ingresos del hogar, mejoras en la producción o mayor empleabilidad. Se supone que el incremento agregado de ingresos, la diferencia de beneficios y costos, es una buena síntesis global del impacto de un programa. En esa síntesis es difícil incorporar el valor de un aumento de capacidades, especialmente las no tradicionales, no solo porque es difícil de medir sino también porque requiere estimar una tasa de cambio (precio) que lo transforme en unidades monetarias. Lo mismo aplica a los valores, las libertades básicas o la autonomía, puesto que no tienen un precio en el mercado.

Por otra parte el nuevo componente del sistema de evaluación y control de gestión de la DIPRES, llamado evaluación de programas nuevos, que aún no presenta evaluaciones terminadas, ofrece características especialmente convenientes para integrar el impacto de las políticas en capacidades y bienestar subjetivo, ya que construirá una línea base para tratados

y controles. Esta modalidad permitiría, en teoría, incluso debatir con los involucrados lo que consideran valioso. Sin embargo, de las cinco evaluaciones en curso (ver Dipres.gob.cl, sección Evaluación Programas Nuevos), solo la que se realiza al Sistema de Protección Integral a la Familia (Primera Infancia), “Chile Crece Contigo”, plantea explícitamente la medición de múltiples dimensiones de resultados, incluyendo varios indicadores de desarrollo y salud. Además, es destacable la intención de caracterizar los estilos de crianza y de medir la escala de satisfacción con la vida en los padres.

Existen al menos dos experiencias recientes que podrían ser más adecuadas para integrar el bienestar subjetivo y las capacidades que conviene destacar. Una iniciativa que considera múltiples dimensiones de valor es la evaluación de programas sociales y de microemprendimiento con componentes de apoyo psicosocial, microfinanzas y desarrollo indígena realizado por Daher (2012). Los resultados evaluados incluyen empoderamiento (autoestima, control y planificación, y autonomía), competencia financiera, capitalización, capacidad económica, desarrollo laboral, reflexión sobre el sí mismo, sobre la familia (cambios en la dinámica familiar, cambios en los roles cumplidos), sobre las interacciones con otros (personas y organizaciones), reconocimiento del ser mapuche y reparación de experiencias de discriminación.

Asimismo, Pacheco y Contreras (2008), entre otros, han ilustrado y aplicado la metodología de “evaluación multicriterio”, que considera distintas dimensiones de valor definidas por los beneficiarios de diferentes políticas públicas, tales como proyectos de deporte, educación e infraestructura hidráulica.

La revisión presentada en este capítulo ha permitido apreciar las formas incipientes en que las políticas públicas en Chile han buscado dar cabida a las diversas capacidades que propician el bienestar subjetivo. Como se dijo, aunque es posible identificar intentos de incluir las capacidades para el bienestar subjetivo como objetivos de la política pública, es claro que la centralidad

y consistencia de este enfoque aún no es parte de una manera consolidada de pensar las políticas públicas.

Poner el énfasis en las interrelaciones entre las capacidades y el bienestar subjetivo, como hace este Informe, permite resignificar algunas políticas públicas. Reseñar estos ejemplos no implica insinuar que *todo* finalmente tiene que ver con el bienestar subjetivo. Si bien eso puede ser cierto de un modo general (la mayoría de las políticas públicas de una manera u otra, lo quieran o no,

tienen impacto en el bienestar subjetivo), no debe hacernos perder especificidad en la detección de los mejores caminos para promoverlo. No se trata de reemplazar las dimensiones y metodologías tradicionales sino de complementarlas, de hacer ver la relevancia crítica de ciertas políticas que, aunque pensadas para otros fines sociales, agregan a su importancia intrínseca el hecho de impactar también aquellas capacidades que este Informe ha identificado como las que más determinan el bienestar subjetivo tanto individual como con la sociedad.

