

B

Bicentenario de la República y nueva agenda estratégica de país

Por Marco Moreno y Felipe González

Serie Documentos Electrónicos N°1, septiembre 2009



FLACSO
CHILE

Bicentenario de la República y nueva agenda estratégica de país¹

■ Por Marco Moreno¹ y Felipe González², septiembre 2009

Introducción

Chile se apronta a cumplir doscientos años de historia republicana y el sentido que cobre dicho aniversario depende de la capacidad que el país tenga para significarlo. De hecho, las fechas –por sí mismas– se encuentran siempre vacías de contenido, por lo que dicha tarea recaerá necesariamente en la sociedad chilena del siglo XXI.

En efecto, la sociedad que hoy se apronta a recibir y significar el segundo centenario es profundamente distinta a la que celebró el primero. De hecho, no solo su estructura poblacional, productiva, política y social era otra, sino también el momento fue diferente. El primer centenario se insertó en un proceso social profundo y complejo, cuyos antecedentes tenían raigambre en los últimos 25 años del siglo XIX, y que definitivamente se concretaría en el primer cuarto del XX. La así llamada cuestión social expresó la culminación de un conflicto marcado por la tensión instalada entre la excesiva concentración de poder y riquezas (discrecionalidad y suntuosidad) de la elite gobernante, en contraste con las precarias condiciones de vida de la gran mayoría de la población, especialmente la clase trabajadora. Así, los inicios del siglo XX estuvieron marcados por un descontento generalizado sobre la situación del país, por lo que el horizonte político y social predominante articuló un ánimo histórico atravesado por la sensación de eminente fractura que anunciaba el conflicto social.

Hoy el panorama que presenciamos es otro. La misma elite se ha diversificado considerablemente, transversalmente existe una serie de consensos de fondo que sustentan un imaginario común del desarrollo, las condiciones materiales de la población han mejorado considerablemente en las últimas décadas y la protección social se ha instalado como un bien deseable en todo el espectro político. El marco histórico de este centenario es sin dudas distinto. Guiados por esta reflexión, nos preguntamos hoy por la agenda pública que dará sentido al momento histórico del bicentenario.

1. El presente texto corresponde a un resumen del estudio “Bicentenario de la República y nueva agenda estratégica de país” realizado por FLACSO-Chile, y financiado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su Departamento de Estudios. La investigación estuvo a cargo de Marco Moreno (Investigador principal), Felipe González (Co-investigador), Enrique León (Asistente de investigación), Miguel Becerra (Ayudante de investigación) y con la colaboración de Paola Cruz.

2. Cientista político, Investigador asociado de FLACSO-Chile.

3. Sociólogo, Investigador asistente de FLACSO-Chile.

I. La memoria histórica de la elite⁴

El ejercicio de apropiación y significación de la memoria histórica en el presente es una actualización en proceso mediante el cual determinadas narrativas se tornan hegemónicas. Es siempre un juego de poder.

Pero es además un marco de referencia fundamental para dar sentido al presente y proyectar el futuro. Esto, porque en una democracia las posiciones divergentes florecen para significar la memoria y nuestro presente. Además, si las fechas por sí mismas se encuentran vacías de contenido, el Bicentenario constituye en gran medida una apertura política para restablecer el sentido histórico de la nación y sus instituciones (Jelin, 2002: 43-44).

Para entender cuál es la apropiación reflexiva que la elite ha hecho de la memoria histórica, le preguntamos sobre el hilo conductor de la tradición republicana, aquellos procesos de larga duración que –de una u otra forma– han estructurado la trayectoria del país. Los relatos que dan sentido son múltiples, pero pueden organizarse en tres ejes centrales: a) una matriz institucional/legalista que valora los aspectos estáticos más que cambiantes; b) otra que entiende la historia como la construcción en proceso de un proyecto inacabado de democracia y modernización; y c) la que los entiende como procesos históricos en disputa.

I.1. Matriz del orden institucional

Una de las narrativas fuertes del imaginario republicano dice relación con el carácter estable y ordenado de la institucionalidad chilena, la cual ha sido erigida gracias a la herencia legalista de la Colonia, una estructura de poder cupular que ha dado estabilidad a la conducción social y el rol de una elite discrecional que han logrado contener los estallidos cuando el orden ha sido amenazado.

Esta representación se muestra en conformidad con la historia reciente, estructurando un relato del éxito del país como producto del orden institucional, que se constituye en un discurso que legitima el orden social. A partir de allí, esta matriz genera fronteras simbólicas hacia dentro –en los términos del acceso al poder (la distinción elite conductora/no elite)–, valorando un imaginario del poder elitista con respecto a la conducción social; y también hacia afuera –en términos de la idiosincrasia institucional de los países latinoamericanos–. Finalmente, no existe un sujeto específico del progreso, sino más bien la capacidad de la conducción social de perpetuar la estabilidad social e institucional.

El imaginario del orden es un referente presente en gran parte de las entrevistas, pero se transforma en el relato del éxito en los sectores más conservadores de la elite política, económica y simbólica.

4. Elite social: son actores que detentan capital social y la capacidad de crear, movilizar y representar los intereses de la ciudadanía en general. Dirigen organizaciones de la sociedad civil tales como federaciones de estudiantes, trabajadores, minorías, la iglesia, entre otros (9 entrevistados).

Elite simbólica: son aquellos actores que concentran capital cultural –intelectuales preferentemente–, que dirigen centros de investigación, medios de comunicación, *think tanks* y/o universidades; y que gracias a esa posición tiene acceso privilegiados a instalar opinión pública (14 entrevistados).

Elite política: son actores que ocupan cargos institucionalizados en el sistema político y que de esta forma representan a conglomerados organizados en partidos. Detentan capital simbólico y social y tienen acceso preferente a las decisiones políticas. Tienen capacidad de integración social vertical entre los sectores sociales (4 entrevistados).

Elite económica: son aquellos actores que –institucionalmente– representan los intereses de los grupos económicos, constituyéndose en la cara visible de las organizaciones empresariales. Estos grupos se caracterizan por concentrar el capital y –con ello– la capacidad de movilizar recursos en función de proyectos propios (4 entrevistados).

I.2. Matriz objetivante, democracia y modernización en proceso

Otra constelación de significados organiza una lectura en clave del proyecto histórico. Éste se encuentra caracterizado por la democratización y modernización como procesos que se han desplegado progresivamente, pero que aún no alcanzan a realizarse por completo. Por eso, a pesar de reconocer que el peso de la conducción social ha recaído en una elite que ha logrado dar rigidez a los procesos sociales, la modernización aparece históricamente como un proceso organizado por un movimiento doble de inclusión. Ello, a partir de la ampliación de la participación democrática y la cobertura de servicios sociales, pero que no ha modificado sustancialmente una estructura social de base. De este modo, se trata de una modernización precaria (inclusión simbólica), cuya continuidad se ve amenazada por los cambios de la sociedad: el surgimiento de la diversidad y la creciente autonomía de los sujetos.

No engendra una perspectiva complaciente, pero tampoco es necesariamente crítica. Así, desde esta perspectiva, la matriz del orden se reconoce como un hecho de facto que debe valorarse en función de la manera en que potencia u obstaculiza los procesos referidos. Entonces, esta figura es objetivante porque no se compromete explícitamente con alguna estructura de poder; ni tampoco se manifiesta dispuesta a confrontarlas; es preferente de la elite simbólica.

I.3. Matriz del conflicto, la historia oficial no es de todos

La tercera lectura entiende la historia republicana como el eterno retorno del problema de la desigualdad y el reconocimiento de los sectores excluidos. Este discurso señala que la historia oficial ha sido realizada por una elite que es cupular y heredera de los poderes coloniales, mientras que la historia real trata sobre el proceso de lucha por la participación social, política y económica en el desarrollo de los

sectores históricamente desplazados: trabajadores, mujeres, campesinos, estudiantes, etc. El sentido de la historia está, en gran medida, conferido por este movimiento de la sociedad organizada más que por la elite tradicional. Entonces, el relato del éxito basado en la estabilidad parece ideológico, porque legitima la distribución desigual del poder.

A pesar de ser casi exclusivo de la elite social, se alinea con el imaginario de la democratización y la modernización como procesos inacabados. A diferencia de éste, se trata de un discurso caracterizado por la intención de dialogar o confrontar las estructuras de poder establecidas: su rol en la conducción social es la resistencia para constituirse así en sujeto histórico de cambio.

En definitiva, el imaginario de la estabilidad es transversal y su valoración se condice con la posición social de quien imagina. Sin embargo, lo interesante es dar respuesta a cómo se constituye esta matriz en un referente para el imaginario del Bicentenario.

2. El momento histórico: el desarrollo es posible

Como consenso generalizado, el momento histórico se caracteriza por una aspiración de fondo: *ad portas* del Bicentenario, el “desarrollo” se instaló como una realidad posible y deseable para el país. Aún así, no es definible qué significa específicamente ni cómo es posible alcanzarlo, pero sí existe un consenso acerca de cuáles debieran ser algunos de los objetivos y resultados mínimos que deben lograrse a fin de sustentar su imaginario como posibilidad. Estos convergen en señalar que el paso siguiente debe estar enfocado en realizar una concepción integral del desarrollo, desplazando el eje de la cantidad hacia la calidad.

La complejidad radica en que para avanzar en esta dirección es necesario lidiar y desenvolverse en un marco global complejo que tiene dos

características fundamentales: a) que es distinto al de algunas décadas atrás y, por tanto, reclama por estrategias, enfoques y medidas diferentes; y b) del cual no se puede estar marginado, por lo que plantea importantes desafíos para la conducción social (decisión, planificación, coordinación y acción). Esta es una de las tensiones que instala el Bicentenario. Específicamente, el momento se puede organizar en tres experiencias que articulan un relato común.

2.1. Vivimos la sensación de una encrucijada: Chile tranquilo-nervioso

El tránsito hacia el desarrollo es desconocido y desafiante. La experiencia parece indicar que los arreglos institucionales y las recetas (estrategia de “*laissez faire* institucional” o “dejar que las instituciones lo hagan”) ya no son suficientes para asegurar el camino necesario hacia la modernización, sino que se convierte en el resultado de decisiones y acciones presentes. En consecuencia, en el contexto de un mundo globalizado y cambiante, la posibilidad de acertar trae aparejada la de errar: el momento se vive como una *inflexión aún indefinida*.

Es complejo, porque se reconoce como un punto de quiebre tensionado por el imperativo de cambiar y desafiar el relato del éxito así como reconstruir referentes nuevos para una estrategia renovada: flexibilizar instituciones, modificar estructuras y generar una cultura que permita hacer las cosas a la medida de las aspiraciones. Así, una de las preguntas que se instala en el horizonte dice relación con nuestra capacidad para realizar y llevar a cabo este anhelo es si ¿estamos realmente preparados?

2.2. Un diagnóstico para el presente: el Bicentenario plantea el desafío cultural de conocernos

Efectivamente, existe la percepción extendida de que el país ya dio un primer paso hacia el desarrollo y de este modo se transformó

profundamente. Visto así, existe una clara sensación que mientras no exista la capacidad de entender cuánto, dónde y cómo se ha cambiado, no se podrá dar un segundo paso centrado en las cualidades y la innovación (entendida en un sentido amplio). Los referentes de la transición democrática que articulaban un imaginario capaz de aglutinar sentidos (governabilidad política y acuerdos sociales, consolidación de una economía de mercado regulada y una red de protección social) ya no se identifican plenamente en la estructura de la sociedad. El país (probablemente su elite) debe calibrar; inventar o reconstruir un tipo de vínculo acoplado a lo que realmente somos. Eso conlleva a la difícil tarea de averiguar quiénes somos.

A esto debe sumarse la dificultad de que aquellos espacios donde se puede construir el relato acerca de la identidad, planificar y erigir nuevos referentes para la conducción social. ¿Dónde resolver la encrucijada? ¿Dónde construir este relato?. En general, este imaginario del momento-país es casi privativo de la elite simbólica.

2.3. Una solución para el futuro: el desarrollo requiere más política y menos políticas, más y mejor democracia

Finalmente, el momento indica que hoy la consolidación de la democracia no puede sacrificarse a la estabilidad. Es preciso profundizar constantemente las reformas porque las brechas entre política y sociedad aparecen cada vez más evidentes.

Estos aspectos señalan que la democracia ha sido alcanzada pero no profundizada a un nivel normativamente deseable y socialmente aceptable. La inflexión debe ser capaz de procesar los cambios de la sociedad, integrar la diferencia y deshacerse de los referentes hoy agotados. Es preciso reconocer la diferencia y el cambio como procesos que ocurren a espaldas de la política; el desafío cultural se acopla al político.

En síntesis, el momento histórico impone un reto particular para el presente y el futuro: se debe cambiar. Ya se es consciente que esto no es sencillo, porque en gran medida implica desafiar el relato e imaginario del éxito basado en el orden. Entonces ¿cuál debe ser el punto de partida para una agenda estratégica?

Elo lo constituyen hoy ciertos acuerdos que se enmarcan en la agenda ya establecida en los últimos años, inscritos en las inercias de la conversación social. Por eso, aún si no se tiene claridad acerca de qué es precisamente el “desarrollo” al que se aspira, existe en el horizonte de expectativas una serie de resultados consensuados sin los cuales no es posible imaginar un Chile desarrollado.

3. El horizonte temático de la agenda y el imaginario del desarrollo

Bajo la lógica antes descrita, subyace en el imaginario la percepción de que el sentido de celebración del Bicentenario debe ir acompañado de una reflexión. Allí radica la demanda de la elite por articular una oferta simbólica para la sociedad y una convocatoria para apropiarse del momento histórico. Esta convocatoria se organiza en agendas temáticas que son transversales a la elite entrevistada y que en

conjunto articulan un horizonte de expectativas, un imaginario común compuesto por cuatro consensos sobre los resultados esperados del desarrollo que están interrelacionados: crecer, igualar, proteger e incluir.

Creecer. El desarrollo económico constituye el sustento de todo progreso posible. La estrategia de inserción exitosa en el mundo globalizado está orientada al aumento de la productividad y el valor agregado como generadores de calidad. El capital humano, la innovación y el emprendimiento son los medios necesarios para realizarlo.

La apuesta de Chile, entonces, debe estar en la capacidad de articular sus ventajas comparativas con respecto al resto de países en vías de desarrollo. Implica, también, generar capacidades a través de la educación de la mano de obra actual y de las futuras generaciones (necesidad de igualar); de un Estado que adquiera un rol activo en la estrategia de crecimiento; y de una sociedad capaz de reconocer en su población potencialidades aún inexploradas. Así, aparece implícita la necesidad de reconocer la diversidad (incluir). Más aún, la agenda pro-crecimiento requiere coordinar al conjunto de actores sociales y, por tanto, indica que: más que negociar, se requiere dialogar; más que adaptar, se requiere planificar.

T 01 El imaginario común y los resultados del desarrollo	
<p>Creecer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovación • Más productividad • Competitividad 	<p>Igualar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Pobreza • Dignidad
<p>Proteger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red de protección • Lógica de derechos humanos • Estado 	<p>Incluir y reconocer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la democracia • Participación extendida • Reconocimiento

Igualar. Las aspiraciones de los entrevistados no son sostenibles sin pensar en la equidad como resultado fundamental del desarrollo. El binomio igualdad y educación es una de las imágenes fuertes y transversales de la agenda de la elite. La primera como un horizonte normativo y meta de fondo, la segunda como un paso necesario para conseguirla.

En este aspecto, la educación superior aparece en una discusión distinta y se instala como problemática no solo en los términos del acceso, sino también en tanto bien público y su relación con la sociedad. Las demandas se erigen como convocatorias dirigidas –muchas veces– a las des-mercantilización de un bien que se supone debe estar al servicio de la sociedad como un todo, tanto en la necesidad de conectar el conocimiento con la producción, generar un espacio de confluencia de clases y diferencias, como un mecanismo para reducir las brechas de inequidad.

Proteger. En esta lógica, la protección social se instaló de forma generalizada como un bien deseable y posible de realizar. Una aspiración cruzada por el peso que ha cobrado el rol del Estado en el imaginario, estableciendo justamente que la agenda no puede prescindir de su presencia. Pero también, en este plano, el mérito y las oportunidades aparecen como el horizonte de expectativas para generar la igualdad: la protección se gestiona a partir de una lógica de derechos, garantías y oportunidades; una conversación social ya instalada a partir de la agenda político-institucional (universalismo básico).

Por un lado, la protección se concibe como un bien incuestionable en el espectro político; pero, por otro, se somete a discusión la forma en que ésta debe gestionarse: una lógica subsidiaria que amenaza por derivar en clientelismo político o la generación de oportunidades y estructuras del mérito que implican modificar la distribución del poder.

Incluir. El país debe ser capaz de lograr un sistema político a la medida de la sociedad. Ésta cambió profundamente, mientras que el otro no parece haber realizado una adaptación capaz de dotarlo de legitimidad, porque la política misma parece operar con segmentaciones (clivajes) que no tienen asidero en la sociedad. Esto se refuerza con la imagen del poder que existe sobre la elite política como una casta discrecional, que toma decisiones con criterios técnicos y mercantiles antes que orientados al bien común. Parece estar anclada en una matriz de orden (gobernabilidad) que se constituye en una traba para incluir; reconocer la diferencia y constituirse en un espacio donde se pueda discutir un proyecto común de sociedad y una agenda estratégica.

4. Hacia una agenda común para el Bicentenario

¿Qué nos dice la agenda del Bicentenario? Varios de los entrevistados para este estudio parecen coincidir en que los ejes que guiarían los festejos serán: repensar la historia, reflexionar sobre lo que nos sucede y sobre cómo nos estamos proyectando. En la base de estas cavilaciones está la certeza acerca de que esta celebración debe constituir un tema de Estado.

Sin embargo, lo reñida de la próxima contienda electoral podría amenazar y fracturar esta suerte de consenso tácito. De allí que –más allá de quienes resulten electos para conducir los destinos del país a partir del Bicentenario– se requiere establecer un itinerario de temas y desafíos que expliciten el consenso acerca de que éstos constituyen una cuestión de Estado. Un camino para operacionalizar y viabilizar este propósito pasa por articular una agenda común para el momento histórico que contenga medidas concretas y definidas para abordarlos.

Con todo, la discusión sobre los desafíos para la agenda del Bicentenario no debe ser una construcción meramente intuitiva o dictada por

los temas que las coyunturas sitúan en el primer plano de los intereses y objetivos públicos. Por eso, la cuestión acerca de cuáles podrían ser está en la base de este intento. Un buen avance en esta línea es el análisis acerca de los instrumentos más eficientes y eficaces que permitirían construir esta agenda exploratoria, la que posteriormente debiera validarse en un proceso con los actores estratégicos del proceso.

Lo que se propone aquí es un primer avance en torno a relevar la importancia de construir una agenda para el Bicentenario. Ésta la entendemos como el “continente”, cuya composición preliminar estaría dada por el debate público sobre las prioridades políticas, económicas y sociales. No debe, entonces, ser la agenda de un gobierno, ni aquella que constituye los temas de política pública del país. Sin embargo, la misma se constituye idealmente sobre la percepción y comprensión que los actores tienen de cuáles son los desafíos centrales para sus intereses individuales, el de las organizaciones e instituciones y para el conjunto de la sociedad.

Más que ofrecer un estado de articulación o determinar el grado de avance de la misma, lo que interesa es aportar a la discusión sobre cuales desafíos son los que debieran incorporarse. Entre estos se pueden mencionar los que siguen:

I. La innovación debe entenderse en un sentido amplio

La agenda estratégica para el Bicentenario tiene como punto de partida la difícil tarea de innovar en un sentido amplio. Significa pensar y replantear diseños institucionales novedosos para crecer; igualar; proteger e incluir. Ante esto, urge indagar en cómo articular una imagen de país erigida sobre la estabilidad y seriedad, sin sacrificar la necesidad de cambiar. La pregunta por cómo dar fundamento a la estabilidad sin rigidizar los marcos institucionales debe ser el centro de la reflexión sobre la innovación. Es por eso una

invitación a indagar en la forma de instalar mecanismos institucionalizados de diálogo, concertación y deliberación más inclusivos que trasciendan el corto plazo. Así también los mecanismos más horizontales para integrar actores a los procesos de toma de decisión e incentivar una cultura democrática basada en la transparencia; que permita difuminar las desconfianzas entre los privados, la sociedad civil y el Estado; todos ellos agentes del imaginario del desarrollo.

El desafío de innovar no solo afecta el *policy making*, sino también implica hacer las cosas de manera distinta. La conducción social debe ser responsable y además exigible. La elite deben dar señales a la sociedad de que la movilidad es posible, que el poder no es solo el resultado de los privilegios sino también de la capacidad y el trabajo individual; emprender tiene que convertirse en una opción posible de realizar para todos. Aquello implica estudiar los marcos sociales que lo posibilitan; innovar y emprender deben ser prácticas posibles y deseables en el imaginario de la sociedad chilena.

II. El paso de la cobertura a la calidad: más y mejores mecanismos de exigibilidad de derechos (enforceability)

En Chile en los últimos años han operado un conjunto de cambios dirigidos a enfrentar los problemas de déficit de acceso y calidad en las políticas públicas. Dichas transformaciones están dando cuenta de ciertas dinámicas de desarrollo de un nuevo tipo, vinculadas a lo que se ha dado en llamar “sociedades postmateriales”. Éstas se caracterizan, entre otros aspectos, por el paso de enfoques centrados en la oferta —o provisión— a aquellos de demanda; lo que da cuenta del tránsito de lógicas de beneficios a lógicas derechos.

Sin embargo, buena parte de la evidencia disponible muestra que muchas de las políticas públicas que apuntan en la dirección de instalar

lógicas de derechos y de calidad se enfrentan –en su traducción u operacionalización– con un conjunto de acciones inerciales o lógicas tradicionales que presionan el proceso de implementación de dichas innovaciones.

Esta constatación impone la obligación de asegurar que las transformaciones institucionales en ejecución (y las que están en proceso de diseño) dispongan de los medios que hagan posible su plena puesta en marcha en términos de resultados e impactos deseados. Esto requiere responsabilidades claramente definidas y el poder de actuar sobre esos recursos por parte de los responsables de cada etapa.

Se precisa, entonces, avanzar de la cobertura a la calidad, asegurando la exigibilidad de los derechos en juego. Lo anterior debiera expresarse en mejorar los mecanismos que permitan la exigibilidad (*enforceability*).

La lógica de derechos que se organiza a partir del paradigma del “universalismo básico” es una respuesta razonable a los cambios que la sociedad presenta. El imaginario de la protección se desplazó a esta lógica en los últimos años, pero su puesta en marcha debe seguir siendo profundizada y extendida para ser viables en el mediano plazo, así como instalar una cultura capaz de asumir estas innovaciones en el largo.

III. Imaginario de orden y régimen político: forma de gobierno y asimetrías entre Presidente y Congreso ¿Una nueva Constitución para la República?

Uno de los aspectos distinguibles del estudio radica en el innegable consenso que muestra la elite acerca de la imagen de orden que ha caracterizado el devenir histórico del país. Esta visión es percibida como positiva y distintiva. Sin embargo, esta visión del “nosotros” parece responder a la estructuración de una cierta construcción histórica y procedimental, cuyos elementos claves –como el marcado presidencialismo de nuestro régimen político–

se han ido reconociendo como indiscutibles, amenazando con ello el equilibrio de los actores estratégicos en el marco de las interrelaciones que éstos desarrollan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos.

A lo anterior habría contribuido poderosamente una visión histórica que ha permeado a la elite. La posición proclive al presidencialismo es la que mayoritariamente ha predominado en las diversas interpretaciones historiográficas del periodo estudiado.

Se precisa entonces –para la agenda del Bicentenario– matizar este discurso que ha sustentado el fuerte presidencialismo, esto especialmente en el contexto de una reforma al régimen político que muchos actores comienzan a demandar a través de los medios de comunicación. Esto resulta particularmente relevante cuando se constata que muchos de los intentos por fortalecerlo se han hecho a costa de las atribuciones y facultades del Congreso. En Chile –donde el poder presidencial claramente concentra mayor preponderancia– el choque entre estas fuerzas agudiza ciertos conflictos, ya que remite al Congreso un rol secundario y sin influencia tangible en las decisiones de la Presidencia de la República.

Instalar y viabilizar la discusión acerca del cambio de régimen político resulta un tema ineludible para esta agenda Bicentenario.

IV. Mejores instituciones para la política y calidad de la democracia: los desafíos para la consolidación democrática en el Bicentenario

La actual coyuntura política es percibida como inflexión. Esto es consecuencia del umbral de incertidumbre electoral que se comienza a observar dado que en el escenario se abren posibilidades de fragmentación, pero no al punto de variar el actual balance de poder, habida cuenta que no se ha modificado la causa del problema: el sistema electoral binominal.

La práctica política actual parece determinada por el *status quo* en una doble lógica: a nivel político existe un incremento de la fragmentación; pero, a nivel electoral –dado las restricciones del sistema electoral–, resulta improbable un cambio en la correlación de fuerzas significativas, a lo menos en el ámbito parlamentario.

De este modo, en el corto plazo, es irreal que haya un cambio radical en la composición de las actuales fuerzas políticas. El despliegue de la campaña presidencial y parlamentaria está mostrando como tendencia un fuerte proceso de diferenciación entre partidos. No cabe duda que se requiere pensar seriamente en la necesidad de corregir el actual sistema –dado que claramente perjudica la calidad y profundidad de la democracia– y a que crea partidos que, por tener cerradas las oportunidades de canalizar ese poder a través de las instituciones, son estimulados a ejercer su poder por vías extra-institucionales. La falta de competencia y la lógica intrínseca de exclusión constituyen, sin duda, restricciones significativas tanto a la gobernabilidad como a la profundización de la democracia: ni el orden ni la inclusión parecen estar garantizados en esta lógica.

V. Reformas políticas claves: partidos políticos, conducta política y democracia interna

Los partidos constituyen la columna vertebral del sistema político chileno. Su surgimiento se conecta con la configuración del imaginario de orden y legalidad. Por medio de éstos, la aristocracia o la elite, sin perder su unidad, se articula en grupos de opinión –tanto en el Parlamento como fuera de él– para hacer frente al autoritarismo presidencial. Sin embargo, hoy asistimos a un franco y peligroso deterioro de la imagen de estas instituciones claves de las democracias contemporáneas.

Uno de los desafíos más relevantes de la agenda del Bicentenario, en relación con el sistema político chileno, se refiere a su reforma. Éstos

son percibidos como entidades cerradas, poco transparentes en sus acciones, con débiles mecanismos de control interno y externo, y con una total falta de transparencia respecto de la inscripción de nuevos militantes en el padrón electoral. Si bien en el corto plazo –y en un contexto de contienda electoral– se ve difícil que se apruebe una normativa de reforma sin una renovación de éstos, es improbable que el sistema político pueda mantenerse en el largo plazo.

VI. Incentivos y mejores mecanismos para la participación en la formación de las políticas

Otro tema vinculado con los anteriores –y crítico para la agenda del Bicentenario– es el que remite a los problemas de falta de elementos efectivos de inclusión y participación. Los actuales mecanismos institucionales aparecen evaluados como acotados y escasos. Lo que se evidencia es la falta de herramientas de *enforcement* que viabilicen la práctica deliberativa.

Así, la participación constituye uno de los nodos de tensión en el proceso de profundización de la democracia y resulta a la vez tema central en una apuesta de agenda. No existen mecanismos de participación ni consulta ciudadana efectivos; y los que se dan, carecen de la efectividad y transparencia necesarias para validarse. La participación parece circunscrita a prácticas rituales, fuertemente estatalizadas y con mucha influencia de los partidos políticos, lo que no contribuye en la dirección de mejorar la calidad de la democracia.

VII. El diálogo social es necesario: de la reacción a la planificación, de la adaptación a la prospectiva

En términos sintéticos, el conjunto de innovaciones políticas, sociales y económicas no son posibles sin pasar del paradigma de la negociación al del diálogo. Esto es estratégicamente necesario para la agenda y los imaginarios que dan sentido al momento.

En primer lugar, la estrategia articulada en torno a la innovación implica una cadena extendida de actores cuyos focos de observaciones, expectativas y conocimientos son distintos y muchas veces contrapuestos.

El diálogo social permite destrabar disputas y antagonismos que están inscritos en inercias históricas e institucionales que hoy cobran especial sentido de realidad en las reformas laborales. Debe instalarse una instancia en que los actores sectoriales se conozcan entre sí y puedan dar cuenta de sus aspiraciones, expectativas y deseos en un ambiente de confianza. Innovar implica levantar y sistematizar conocimientos sobre la distribución de las capacidades y potencialidades que ya existen en cada sector: Esto es posible mediante la deliberación.

En segundo término, el diálogo también insta una cultura democrática institucionalizada. Fortalecer la deliberación y concertación permite refundar la capacidad de manejar los conflictos sobre una base inclusiva y menos confrontacional.

En términos de planificación, urge trascender la visión sectorial de los actores a fin de organizar una agenda sistémica. Una estrategia de país no puede basarse en la mano invisible de las prácticas sectoriales, sino que debe potenciar de forma organizada la experiencia acumulada de distintos actores. Además, una estrategia conjunta solo es viable cuando se planifica además en los distintos niveles de la institucionalidad⁵.

La coordinación estratégica en momentos de crisis es necesaria y ha sido un punto fuerte de la gestión del actual gobierno, pero no puede significar el sacrificio de la planificación a la mera adaptación. Esto abre siempre una brecha al oportunismo sectorial, que termina siendo cooptado por los agentes mejor posicionados y con mayor capacidad de negociación. Los mismos imaginarios del momento revelan un malestar con la estrategia de "adaptación exitosa", principalmente porque tiene costos elevados que muchas veces no son reversibles para las comunidades y el medio ambiente.

Chile puede instalar un diálogo social verdadero para dar contenido real a las expectativas que circulan en los discursos e imaginarios del desarrollo. Pasar de la aspiración a la acción requiere condiciones básicas para un diálogo económico-social que hoy están dadas: presencia de tradición y vida democrática, fuerte desarrollo institucional, consensos democráticos fundamentales y uso responsable de las iniciativas políticas. Queda como tarea pendiente y urgente desplazar la visión de corto plazo de las experiencias orientadas a la adaptación hacia la planificación y la prospectiva; así como modificar la visión centralista y sectorial en pos de una integración funcional y armónica de los territorios locales. Planificar no debe ser sinónimo de centralizar, sino de utilizar las energías, conocimientos y habilidades de todos los actores del desarrollo en torno a un fin común.

5. Así como la lógica de derechos sociales y la protección son soportes fundamentales; incentivar el emprendimiento y la deliberación son necesarios para generar y potenciar el conocimiento y la gestión a nivel local.

Bibliografía⁶

- Al Camp, R. (2008) Las elites del poder en México, Siglo XXI editores.
- Arellano, J.P. (2005) Políticas sociales para el crecimiento con Equidad: Chile 1990-2002. Ed. Cieplan.
- Arellano, J.P. (1985) Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984, Ed. Cieplan.
- Bernecker, W. y Zoller, R. (2007) ¿Transformaciones políticas y sociales a través de élites? Algunas reflexiones sobre casos latinoamericanos en Elites en América Latina, editores: Birle, P., Hofmeister, W., Maihold, G., Potthast, B., Ed. Iberoamérica.
- Castoriadis, C. (2007) La institución imaginada de la sociedad. Buenos Aires, Tusquets.
- Centro de Estudios Públicos (2009) Estudio Nacional de Opinión Pública Mayo-Junio 2009.
- De Ramón, A. (2006) Historia de Chile: desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000). Ed. Catalonia, Santiago.
- Di Tella, T. (2007) Repertorio político latinoamericano. Ed. Siglo XXI
- Edwards, A. (1982) La fronda aristocrática. Editorial Universitaria, Santiago: Chile.
- Encina, F. (1955) Nuestra inferioridad económica: sus causas y consecuencias. Ed. Universitarias.
- Góngora, M. (1988) Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. S. XIX y XX. Editorial Universitaria, Santiago: Chile.
- Habermas, J. (1999) Teoría de la acción comunicativa. Ed. Taurus.
- Hofmeister, W. (2007) Las elites en América Latina: un comentario desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo. En: Birle, P.; Hofmeister, W.; Maihold, G. y Potthast, B. (eds.) Elites en América Latina, Ed. Iberoamérica.
- Jocelyn-Holt, A. (1997) El peso de la noche: nuestra frágil fortaleza histórica. Editorial Planeta.
- Jelin, E. (2002) Los trabajos de la memoria. Ed. Siglo XXI, Madrid, España.
- Lechner, N. (2002) ¿Cómo reconstruimos un nosotros? [disponible en línea] http://www.revistadesarrollohumano.org/boletin/nov_2005/01_nonbert.pdf (Consultado en: diciembre de 2008).
- Hunneus, C. (2005) La desigualdad en el Chile de hoy: Una aproximación política. [en línea] <http://www.asuntospublicos.org/detalle.php?id=2622>. (Consultado el 21 de agosto de 2009).
- Maihold, G. (2007) La transnacionalización de las élites en las Américas. El ascenso de los tecnócratas en Chile y México. En Birle, P.; Hofmeister, W.; Maihold, G. y Potthast, B. (eds.) Elites en América Latina, Ed. Iberoamérica.
- Moreno, M. (2006) Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina. Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda.
- Moulián, T. (1997) Chile Actual: Anatomía de un mito, Ed. LOM-ARCIS, Santiago.
- Muñoz, O. (2007) El modelo económico de la Concertación. Ed. Catalonia, FLACSO.
- PNUD (2002) Nosotros los chilenos: un desafío cultural. Informe de Desarrollo Humano 2002.
- PNUD (2004) El poder: ¿para qué y para quién? Informe de Desarrollo Humano en Chile 2004.
- PNUD (2009) La manera de hacer las cosas. Informe de Desarrollo Humano en Chile 2009.
- Salazar, G. (2003) Historia de la acumulación capitalista en Chile (Apuntes de clase). Ed. LOM, Santiago.

6. Corresponde a la bibliografía utilizada en todo el proceso de investigación.

- Salazar, G.; Pinto, J.; Candina, A. y Lira, R. (1999) Historia contemporánea de Chile: actores, identidad y movimiento, Ed. LOM.
- Serrano, C. y Raczynski, D. (1992) Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local, Ed. CIEPLAN
- Taylor, C. (2004) Imaginarios sociales modernos. Ed. Paidós Básico.
- Tironi, E. (1999) La irrupción de las masas y el malestar de las elites. Santiago Grijalbo.
- Universidad Diego Portales (2008) Actitudes y percepciones y actitudes sociales. Encuesta nacional de opinión pública UDP. Santiago de Chile
- Waldmann, P. (2007) Algunas reflexiones críticas sobre el concepto de élite. En Birle, P.; Hofmeister, W.; Maihold, G. y Potthast, B. (eds.) Elites en América Latina, Ed. Iberoamérica.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2009:

Impresas



Diálogos para la Descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú
InWEnt – FLACSO



Realidades juveniles en Chile
FLACSO / Instituto Nacional de la Juventud /Colectivo Latinoamericano de Jóvenes



La salud sexual y reproductiva. Una carrera de obstáculos
FLACSO - Editorial Catalonia

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Hacia un Cero global: ¿realidad o ficción?, Doc. Electrónico N°5, agosto 2009.
- La mediación comunicataria en Chile, Doc. Electrónico N°4, julio 2009.
- Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público, Doc. Electrónico N°3, junio 2009.
- Chile: ¿el país más seguro de América Latina?, Doc. Electrónico N°2, mayo 2009.
- Institucionalidad y datos en las Américas, Doc. Electrónico N°1, marzo 2009.

Programa de Género y Equidad

- Mujer, trabajo y responsabilidad social empresarial. Doc. Electrónico N°2, junio 2009.
- Chile: participación de la mujer en los fondos públicos de financiamiento en investigación científica y tecnológica y algunas propuestas de intervención, Doc. Electrónico N°1, marzo 2009.

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Ley de transparencia: verdades y desafíos, Doc. Electrónico N°2, agosto 2009.
- Colusión en mercados relevantes: un aporte a la discusión, Doc. Electrónico N°1, junio 2009.