



puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 707, OCTUBRE 2024

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Las consecuencias de las distinciones. El Informe PNUD 2024

ALDO MASCAREÑO

C22, Aprender de Chile con métodos digitales
<https://c22cepchile.cl/>



RESUMEN

- El reconocido Informe PNUD ha regresado con nuevas interpretaciones sobre la sociedad chilena contemporánea. Ahora, la conducción del cambio social es su foco. En lo central, el Informe diagnostica una sociedad chilena compleja que ha cambiado en múltiples aspectos, pero a la cual le falta profundidad, velocidad y dirección en los cambios.
- Esto revelaría debilidades en las capacidades de conducción del cambio, en especial en elites y movimientos sociales, los dos actores fundamentales para tal conducción según el Informe.
- Por medio de un análisis sociológico del mismo, la reinterpretación de datos y literatura complementaria, en este artículo argumento que el diagnóstico de complejidad de la sociedad chilena que hace el Informe es adecuado, pero sus respuestas y propuestas no siguen consecuentemente este diagnóstico.
- La expectativa de un ‘proyecto común’ y la atribución de la conducción del cambio fundamentalmente a la relación entre elites y movimientos sociales, con una ciudadanía cruzada por procesos de individuación, invisibiliza la operación de actores y dinámicas subyacentes que explican buena parte de los desafíos y posibilidades de la sociedad chilena actual.
- El artículo concluye que esto tiende a simplificar la imagen de la sociedad chilena que el Informe originalmente describe, lo que dificulta elaborar aprendizajes para la conducción del cambio en este escenario de complejidad.

Palabras clave: complejidad, conducción del cambio, coordinación social, elite, movimientos sociales, pueblo, clientelismo, burocratización, redes sociales, Informe PNUD

Así como la Encuesta CEP es conocida como ‘la madre de todas las encuestas’, especialmente después de anunciar el triunfo del No en el plebiscito de 1988 que puso fin a la dictadura, el Informe del PNUD podría ser conocido como ‘el padre de todos los informes’, especialmente después del visionario estudio de 1998, *Las paradojas de la modernización* (PNUD 1998). En aquel Informe se anunciaba la incubación de un *malestar larvado* en una sociedad chilena que, entonces, crecía económicamente a tasas del 5%, que democratizaba su sistema político, que se autodescribía como ‘el jaguar de América Latina’ y que se sentía capaz de llevar un iceberg desde la Antártica hasta los 40 grados de Sevilla, solo para mostrar su ‘blancura’, transparencia y capacidad de realizar ‘lo imposible’. Era difícil identificar la incubación del malestar en un mundo así de exitista, pero el PNUD lo hizo con precisión. Sus diagnósticos fueron altamente influyentes en la comprensión de Chile durante la primera década del siglo XXI.

‘El padre’, sin embargo, estuvo ausente en los últimos años. Ahora ha regresado a ocupar su sitio interpretativo de la sociedad chilena con un tema sociológico clásico, el del cambio social. El informe *¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un desarrollo humano sostenible* (PNUD 2024), es una interesante reflexión general acerca de Chile en años recientes. No es poco lo que ha acontecido en el país: estallido social, pandemia, dos procesos constitucionales fallidos (tres si se incluye la propuesta de Michelle Bachelet), bajo crecimiento, una ola migratoria sin precedentes en el norte, etnonacionalismo en el sur, aumento de la delincuencia y la violencia, intensificación del narcotráfico, crimen organizado, fragmentación política y efectos notorios del cambio climático, entre otros. Demasiado cambio para tan poco tiempo. Ante todo esto, llama la atención la pregunta del título: ‘¿por qué nos cuesta cambiar?’. En el subtítulo aparece el objetivo central: cómo conducir el cambio en un entorno altamente complejo como el de la sociedad chilena actual.

Querer conducir el cambio social es, probablemente, el mayor desafío en sociedades complejas modernas.

Querer conducir el cambio social es, probablemente, el mayor desafío en sociedades complejas modernas. ‘Conducción’, en este sentido, no debe entenderse como control centralizado desde alguna entidad superior, algo imposible frente a la complejidad, sino como un monitoreo reflexivo de las acciones de los demás y de las propias en cuanto a sus consecuencias para uno y el entorno. La conducción, por tanto, la realizan individuos cuando ejecutan sus planes de vida, pero también las empresas, universidades, organizaciones en general, instancias de gobierno y actores de la sociedad civil. La conducción no garantiza éxito, justamente por la complejidad de la sociedad, pero por ello exige atención a las consecuencias no previstas tanto de las propias acciones como de las de otros.

El Informe reconoce bien este trasfondo cuando advierte los acelerados cambios de Chile en las últimas décadas, los desafíos múltiples que enfrenta en su presente y futuro, los problemas globales de los que es parte, la imposibilidad del consenso moral en entornos de alta diversidad normativa. Justamente porque es compleja, la sociedad chilena cambia permanentemente en múltiples direcciones, a veces convergentes (como en el estallido), a veces contradictorias (como en los procesos constitucionales), a veces ortogonales (como entre distintos proyectos locales), a veces incrementalmente conflictivas (como en el etnonacionalismo, la inmigración, la fragmentación política). Por esto, si uno no quiere renunciar a cualquier posibilidad de orientación y realización de expectativas de futuro, la aspiración de conducir el cambio social en entornos complejos es acertada. El Informe aborda estos temas con literatura contemporánea y una aproximación metodológica que combina una encuesta general, una encuesta de elites, grupos focales y distintos análisis estadísticos e interpretativos. En general, esta ha sido la metodología de los informes desde su origen.

Más allá de su división en secciones y capítulos, el Informe aborda tres grandes temas: a) la diferencia entre una sociedad que cambia positivamente en dimensiones relevantes de su funcionamiento y lo que el Informe denomina ‘deudas del cambio’ o, más precisamente, la velocidad, profundidad y dirección del cambio; b) la conducción del cambio tensionada por la difícil relación entre posibilidades y restricciones del mismo; y c) la comprensión del cambio social en Chile y su conducción bajo la distinción entre elite y movimientos sociales (o elite y ciudadanía y, algunas veces, elite y pueblo).

Mi argumento en este artículo es que, en los dos primeros temas, el Informe 2024 del PNUD contiene valiosos diagnósticos de la sociedad chilena actual, analizados con premisas conceptuales adecuadas, pero en aspectos importantes sus elaboraciones no son consecuentes con tales premisas y, en ocasiones, con los propios datos que se emplean. Y en el tercer tema, la distinción entre elite y movimiento social es demasiado simple para lograr dar cuenta de un problema tan complejo como la conducción del cambio.

Mi argumento en este artículo es que el Informe 2024 del PNUD contiene valiosos diagnósticos de la sociedad chilena actual, analizados con premisas conceptuales adecuadas, pero en aspectos importantes sus elaboraciones no son consecuentes con tales premisas y, en ocasiones, con los propios datos que se emplean.

En el primer caso, la preferencia por cambios graduales, que aparece paralela a la demanda por más velocidad y profundidad de los cambios, se explica menos por la idea de ‘deudas’ que por la existencia de *públicos distintos* que esperan cosas distintas y en ocasiones contradictorias. Por tanto, más que la ‘profundidad’, es la *complejidad del cambio* la que se exige hoy —una complejidad que esté a la altura ya no del *malestar*, sino de los *riesgos y peligros* que se enfrentan cotidianamente en un complejo panorama social, natural y tecnológico (Mascareño et al. 2024).

En el segundo caso, la correcta idea de conducción del cambio en situaciones de alta complejidad social se transfiere a macroactores como elites y movimientos sociales o a una ciudadanía individualizada, de quienes se espera el desarrollo de visiones comunes acerca del futuro colectivo. Si el contexto en el cual debe llevarse adelante la conducción del cambio es de alta complejidad, como el Informe PNUD lo advierte, la aspiración de un ‘proyecto común’ parece extemporánea. Sería más bien un ideal regulativo que debe reducirse hasta un mínimo para hacerse plausible. Bajo condiciones de complejidad, la motivación no está en el ‘proyecto común’, sino en la posibilidad de realización de múltiples proyectos de vida, individuales y grupales o parcialmente colectivos, cuya concreción se realice por medio de la inteligencia distribuida de la sociedad para coordinar y ajustar disensos. No es la utopía de la unidad la que motiva en una sociedad diferenciada, sino la definición de estándares que permitan un *modus vivendi* mediante esfuerzos descentralizados de coordinación social.

Al contrario de los dos puntos anteriores en los que el Informe parte de premisas conceptuales adecuadas al contexto de complejidad social que define, pero no las sigue consecuentemente, me parece que arrancar de la distinción entre elite y movimiento social (elite y pueblo o elite y ciudadanía) para observar la conducción del cambio subestima la comprensión de la complejidad de este. En otras palabras, simplifica y relega la contingencia de las relaciones de conducción e invisibiliza el extenso y diverso *entramado de redes* que operan concreta y cotidianamente en la sociedad, con efectos muchas veces negativos para las instituciones sociales.

Bajo condiciones de complejidad, la motivación no está en el ‘proyecto común’, sino en la posibilidad de realización de múltiples proyectos de vida, individuales y grupales o parcialmente colectivos.

Para desplegar estos argumentos, en la primera sección abordé la dualidad que sugiere el Informe entre una sociedad que cambia permanentemente y, a la vez, está insatisfecha con la profundidad, velocidad y dirección del cambio. Continué con el tema de la conducción del cambio a través de múltiples mecanismos de coordinación social aptos para sociedades complejas, y sigo con la comprensión de la conducción del cambio por medio de la distinción entre elite y movimiento social (pueblo, ciudadanía). Algunas conclusiones cierran el análisis.

1.

EL CAMBIO Y SUS DEUDAS FRENTE A LA EXPERIENCIA DE LA COMPLEJIDAD

El diagnóstico del Informe es que Chile ha cambiado consistentemente desde el retorno a la democracia en 1990. Estos cambios se observan en una notable reducción de la pobreza: de 68,5% en 1990 a un 6,5% en 2022, y de 49% a 2% en extrema pobreza; en el crecimiento continuo de la educación universitaria, una aspiración que es respaldada por la Encuesta CEP, en la que un 59% opina que la cantidad de jóvenes en educación superior debiera aumentar (CEP 91 2024); en los avances en igualdad de género, especialmente en la creación de institucionalidad, y en la profundización de la democracia desde 1990 en adelante (PNUD 2024, 40 y ss).

En conjunto con esto, el Informe reconoce que Chile está inserto en un contexto global de profundos cambios (PNUD 2024, 59 y ss). Entre estos están los problemas ambientales, los que incluso han conducido a la designación de una nueva era geológica, el Antropoceno, caracterizado por la intervención humana en el clima, cuyas consecuencias se aprecian en Chile en distintos niveles (Tironi y Undurraga 2023); el debilitamiento de las condiciones democráticas a nivel global, con un 71% de personas viviendo bajo autocracias (V-Dem Institute 2024); la expansión del crimen organizado transnacional hacia el contexto nacional (Sampó y Troncoso 2023 Zeballos 2024); y los cambios tecnológicos que van desde cuestiones como el incremento de la conectividad y la expansión de la economía de plataformas hasta el despliegue de la inteligencia artificial (Mascareño et al. 2023).

El Informe señala, paralelamente, que persisten importantes “deudas del cambio” (PNUD 2024, 50 y ss). Estas deudas están asociadas a limitaciones en el crecimiento y la innovación, a problemas en protección social, en la calidad de la educación, y deudas respecto de la igualdad de género. Todos estos elementos de diagnóstico me parecen acertados, pero el problema no está, entonces, en que Chile no cambie, sino en que las propuestas de cambio y sus formas de implementación se integran de modos complejos con las estructuras existentes y crean constelaciones de problemas imprevisibles e imposibles de conducir bajo una perspectiva de macroactores.

Bajo esta mirada, el problema no consiste exactamente en un déficit de cambio, no se trata de que ‘nos cueste cambiar’, como el Informe sostiene en su tesis general, sino en que los cambios en sociedades complejas tienen efectos no previstos producto de que hay públicos distintos que operan simultáneamente —el Informe los identifica a través de un análisis de clases latentes; sus denominaciones son: gradualistas, impacientes, nostálgicos y conformes (PNUD 2024, 31). Habiendo públicos distintos, sus interacciones en red son irreducibles a voluntades individuales o grupales. El efecto es la impredecibilidad del futuro producto de la complejidad.

Bernard Mandeville había anunciado este efecto en *La fábula de las abejas* (1988 [1714]), Adam Smith lo consolidó bajo la metáfora de la *mano invisible* (1979 [1776]), Max Weber lo reformuló como *consecuencias no intencionales de la acción* (1946), Robert Merton habló de las *consecuencias no previstas* (1936), Margaret Archer le llamó *morfogénesis*, el resultado emergente de la interacción (2009) y Niklas Luhmann (2012) lo denomina *complejidad*, esto es, cuando ya no es posible enlazar cada elemento de un orden social con cada otro elemento de ese mismo orden en todo momento. Cuando las cosas son de este modo —solo para recordarlo, el Informe asume la complejidad de la sociedad chilena—, no se puede esperar que el plan propuesto se transforme, uno a uno, en realidad, pues entremedio está *la sociedad*: ese espacio que se sitúa entre los individuos y el futuro, y que no se deja reducir al control de las elites, los movimientos sociales, el Estado o cualquier gobierno. Que en un mundo complejo el *futuro presente* (el futuro imaginado hoy) coincida con el *presente futuro* (el presente real del futuro) solo puede deberse a una coincidencia divina, o a una resistencia del observador a reconocer sus propias incompletitudes.

La sociedad chilena ha cambiado no solo en los aspectos reconocidos por el Informe (reducción de la pobreza, aumento de profesionalización, ambiente propicio para la igualdad de género, profundización de la democracia), sino que también ha introducido reformas en los aspectos considerados ‘en deuda’ por el Informe. El problema, entonces, no radica en un conservadurismo atávico de la sociedad chilena que se resista al cambio, sino en que las consecuencias de esas reformas se interrelacionan compleja y dinámicamente con el resto de la sociedad. Cuando hay públicos múltiples, la experiencia de riesgo y complejidad es permanente. Esta es la experiencia en la que la sociedad chilena está inmersa hoy. Algunas de estas experiencias son las siguientes.

El problema, entonces, no radica en un conservadurismo atávico de la sociedad chilena que se resista al cambio, sino en que las consecuencias de esas reformas se interrelacionan compleja y dinámicamente con el resto de la sociedad.

Una de las reformas más relevantes en los últimos años es la del sistema político en 2015 (BCN 2015a). Su pretensión era incrementar la participación (incluida la participación de mujeres) y facilitar la formación de partidos después de un sistema binominal que había ritualizado cada elección, generando públicos cautivos que hacían las cosas demasiado fáciles y previsibles. La reforma contribuyó positivamente a la participación femenina en política, sin embargo, también derivó en fragmentación, proliferación de independientes y dificultades en la formación de acuerdos. Según el Informe PNUD, la ciudadanía considera (en un 73%) que el funcionamiento de la política es el más grave problema que

debe resolver el país; en la Encuesta CEP, un 62% califica la actual situación política como mala o muy mala (CEP 91 2024). Es decir, ‘algo’ no resultó como se esperaba.

Desde 2014, aproximadamente, el crecimiento económico oscila alrededor del 2%. Falta de innovación, sostiene el Informe (PNUD 2024, 51). Otros argumentan que es la trampa del ingreso medio (Caldentey et al. 2022; Caldentey 2023). En cualquier caso, la pandemia global y los retiros nacionales de fondos de pensiones agudizaron este problema en años recientes, primero, produciendo una alta inflación derivada del consumo y, segundo, por su impacto directo en la reducción de los fondos de pensiones. Los retiros durante la pandemia pudieron tener *buenas razones* materiales, morales e incluso económicas, como medida de impulso de reactivación, pero tuvieron consecuencias de largo plazo que aún se experimentan, y que se experimentarán en el futuro especialmente para quienes ahora carecen de ahorros previsionales. En corto: consecuencias no intencionales; técnicamente: complejidad.

En cuanto a calidad de la educación, tampoco es que no hayan existido reformas, o que estas hayan sido bloqueadas por ‘villanos’ nostálgicos o conformistas.

Adicionalmente, la fragmentación política dificulta hoy la formación de acuerdos en temas clave como la reforma de pensiones. Sin embargo, la reciente introducción de la PGU —bajo una fragmentación similar— continuó la política del pilar solidario y ha mejorado las pensiones de quienes tienen menos años de cotización y pertenecen a tramos bajos de ingreso; las tasas de reemplazo de mujeres, sin embargo, siguen siendo bajas según estándares internacionales (Fernández et al. 2024). Es decir, también ha existido convergencia bajo condiciones complejas. Que ahora se anticipe un acuerdo mayor en este ámbito en los próximos meses parece altamente deseable, a juzgar por las problemáticas proyecciones en distintos escenarios de futuro:

Mientras la situación de los jubilados actuales muestra resultados satisfactorios a nivel general, la perspectiva para los futuros jubilados es menos prometedora. Las simulaciones de la OCDE sugieren que, sin una reforma, la tasa de reemplazo para una persona joven que comience a cotizar hoy sería de aproximadamente un 35%. Entre las causas de este bajo desempeño se encuentran la mayor esperanza de vida, una tasa de cotización insuficiente y una PGU que crece por debajo de los salarios, solo ajustada por la inflación. (Ugarte 2024)

En cuanto a calidad de la educación, tampoco es que no hayan existido reformas, o que estas hayan sido bloqueadas por ‘villanos’ nostálgicos o conformistas. La reforma de 2017 (BCN 2017a) no ha dado los resultados esperados en desmunicipalización, puntajes SIMCE y en el rendimiento de liceos emblemáticos; hoy, la gran mayoría transita ‘sin patines’. Según la última medición SIMCE, Chile

recién alcanza resultados prepandemia (Izquierdo y Ugarte 2024). En la reciente Encuesta CEP 91 (2024), un 61% expresa su acuerdo en que los establecimientos públicos de alta exigencia seleccionen a sus estudiantes por mérito académico, mientras que un 41% encuentra que el problema más relevante que enfrentan las escuelas es el control de la violencia escolar. Este problema se intensificó con el prolongado cierre de escuelas en pandemia, lo que deterioró el clima y rendimiento académico (Salgado et al. 2023). Los problemas de organización de los SLEP tampoco han contribuido a rendimientos destacables en relación al esfuerzo invertido:

Actualmente hay tres cohortes de SLEP, aquellos que se iniciaron en 2018, 2019 y 2020. Al desglosar los promedios según el año de instalación, las mejoras están lejos de ser uniformes como se indica. Por ejemplo, en lectura de cuarto básico, los establecimientos administrados por los SLEP desde 2018 no muestran mejoras significativas, lo mismo ocurre en enseñanza media en matemáticas para las cohortes del 2019 y 2020. Por lo tanto, si bien se han observado avances, estos son irregulares. (Izquierdo y Ugarte 2024)

Un reciente informe de la Comisión de Educación (2024) de la Cámara de Diputadas y Diputados ha detallado varios de los problemas del sistema educacional que venían desde antes de la reforma de 2017, que propone la instalación de los SLEP. Cuestiones de ubicación geográfica, rendimiento académico, continuidad laboral de profesores y problemas administrativos y financieros son las centrales. El informe de la Comisión reflexiona claramente sobre la complejidad de la transformación y la falta de coordinación adecuada de los agentes involucrados:

el sistema se ha hecho más complejo y burocrático, con una carga administrativa más pesada y una multiplicidad de actores, entre los cuales se encuentran: la Agencia de Calidad de la Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y el Ministerio de Educación, entre otros. Estos actores no han logrado trabajar de manera adecuada para lograr cuestiones tan básicas, pero a la vez esenciales, como garantizar los cupos para estudiantes o entregar los útiles escolares al inicio del año escolar. (Comisión de Educación 2024, 32)

Por su parte, la reforma de 2018 que introdujo la gratuidad en educación superior (BCN 2018) es consistente con la expectativa de las personas de acceder a la universidad y así obtener mejores condiciones de inclusión social futuras. Ello, sin embargo, también exige un modelo robusto de administración financiera universitaria para el que no todas las entidades estaban preparadas, lo que se ha traducido en despidos masivos o sobrecargas docentes y administrativas para académicos (Villaseca 2024). Por otro lado, entre escolares de enseñanza media se advierte también un desacople entre las expectativas de ocupaciones científicas y tecnológicas y sus desempeños académicos, lo que más bien debiese conducir a reforzar el acceso a la educación profesional para incrementar las opciones institucionales del sistema con alternativas de “menor duración, menor costo y, en algunos casos, de mayores retornos” (Salgado 2024).

En cuanto a temas de género, a pesar de innovaciones institucionales como el Acuerdo de Unión Civil (BCN 2015b), el aborto en tres causales (BCN 2017b) y la Ley de Matrimonio Igualitario (BCN 2021), las brechas persisten en múltiples espacios producto de interacciones complejas entre públicos

distintos que generan formas de discriminación, limitaciones en incentivos institucionales e impulsos legislativos restringidos (Eyzaguirre y Vergara 2023). A la vez, la importante ley de aborto en tres causales es hoy considerada ‘injusta’ por un número creciente de la población por limitar la decisión individual sobre el cuerpo de la mujer. Según la Encuesta CEP 91 (2024), entre septiembre y octubre de 2023 y junio a julio de 2024, la alternativa ‘el aborto debe ser una opción para las mujeres en cualquier caso’ (que remite a la idea del aborto libre) creció de un 30% a un 38%; el apoyo al aborto en tres causales consecuentemente bajó de un 53% a un 45% en el mismo período, mientras que la prohibición del aborto se mantuvo alrededor del 16%.

No es un error advertir, como lo hace el Informe PNUD, que “los avances en esta materia corren el riesgo de retroceder” (PNUD 2024, 55). La experiencia del segundo proceso constitucional incrementó esta sensación con la discusión que produjo la introducción de la norma sobre protección de la vida de “quien está por nacer” (Proceso Constitucional 2023). Sin embargo, como consecuencia no prevista por sus proponentes, la experiencia del riesgo de un retroceso que produjo tal norma motivó una inclinación hacia el aborto libre.

La importante ley de aborto en tres causales es hoy considerada ‘injusta’ por un número creciente de la población por limitar la decisión individual sobre el cuerpo de la mujer.

Otro ámbito relevante es el de la salud. En este, la lentitud ha sido más pronunciada que en otros. La fragmentación política y la compleja judicialización del caso de las Isapres han tenido también consecuencias inesperadas. Pocos cambios positivos han sido desplegados. Uno relevante es el aumento de enfermedades AUGE de 25 en 2005 a 87 en la actualidad; otro, el de la Ley Ricarte Soto de 2015; y una tercera innovación fue la integración del sistema público y privado durante la pandemia. Si bien esta fue momentánea, su rendimiento muestra que ante situaciones límite, esta integración es posible.

En los últimos años, sin embargo, el problema se concentró en la sentencia de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de la aplicación de la tabla de factores diferenciada por sexo y edad. La práctica continuaba a pesar de una sentencia del Tribunal Constitucional en 2010 que derogaba preceptos de ley que permitían esta discriminación (Izquierdo 2023). La extensión de la sentencia de la Corte a todos los afectados produjo una situación de alta complejidad que anunciaba el colapso del sistema en general. Esto se controló con la denominada ‘ley corta de Isapres’ (BCN 2024), pero los problemas de fondo persisten. Un reciente comité de expertos convocado por el Senado ha presentado propuestas para esta reforma sobre la base de cambios en Fonasa, en el sistema de Isapres y en lo que denomina

una red de provisión pública de acciones de salud. Se propone una nueva gobernanza de las redes asistenciales que apunta al desarrollo de estrategias de coordinación multinivel. La envergadura, complejidad y conectividad de niveles de esta reforma se puede advertir en el pasaje siguiente del informe del Comité:

El sistema público de salud debería trabajar integralmente bajo la lógica de la ‘estrategia de atención primaria’, es decir, tener a la vista las necesidades de salud de la población y sus contextos de vida (entornos y determinantes sociales). Esta lógica no solo debería aplicar a la atención primaria de salud sino ser una estrategia articuladora entre todos los niveles de atención, incluyendo también al nivel hospitalario y los centros de especialidad. Todos los niveles de atención deberían ser responsables de la salud de sus comunidades y territorios para dar más garantías en salud a la población. (Comité de expertos para la reforma a la salud 2024, 32)

Una complejidad adicional en todo este escenario es la alta preocupación por la delincuencia. Desde inicios de este siglo, ella se ha mantenido entre las primeras inquietudes de los chilenos; hoy alcanza un 57% de acuerdo con datos de la Encuesta CEP (CEP 91 2024). Sin embargo, en años recientes emerge un cambio que agrega complejidad al problema: la vivencia de cada delito como violencia. Delitos clásicos, como el asalto en la casa o en la vía pública, hoy se perciben indisolublemente ligados a acciones violentas potencialmente letales; a ello se agregan delitos antes no experimentados, como balaceras en la vía pública, portonazos, violencia del narcotráfico. Esto genera un cambio fenomenológico en la experimentación del delito:

La generalización del peligro desplaza las cargas simbólicas y límites materiales de la constelación delincuencia-violencia en la percepción de las personas: a) entran nuevos actores y grupos que articulan la violencia; b) aparecen nuevos hechos concretos que no habían sido observados previamente que reproducen el temor; y c) se atribuyen nuevas causas y factores que son percibidos como sus principales productores. (Rozas et al. 2024)

El Informe reflexiona sobre los riesgos de militarización y ‘punitivismo’ que esto implica e introduce la discusión sobre la ‘causas estructurales’ (PNUD 2024, 220-222), pero no incluye en esta reflexión el dilema fundamental que el incremento de delitos y la percepción generalizada de violencia producen para el Estado democrático de derecho: la necesidad de preservar el orden público en su aspecto más básico, la protección del cuerpo y la vida de las personas (Willke 2017). El dilema complejo, difícilmente resoluble en las circunstancias actuales, consiste en encontrar la delgada vía que va entre el empleo de la fuerza legítima del Estado para la protección del cuerpo y la vida de los ciudadanos, y el resguardo de derechos fundamentales de cada uno. Esto no excluye la preocupación por las ‘causas estructurales’, pero el efecto de trabajar en ellas se observa en el futuro, uno que se percibe demasiado lejano cuando la experiencia cotidiana de los individuos en barrios, comunas, territorios, transporte público o vía pública es de violencia en el próximo paso. De la adecuada conducción de este dilema depende también la legitimidad del Estado democrático de derecho y su futuro en tanto democracia liberal.

Considerando todo lo anterior, no es que los cambios no se hayan querido profundizar, acelerar o direccionar (en el sistema político, en educación, en pensiones, en género, entre otros). Por el contrario, los esfuerzos de distintos gobiernos han existido, pero al hacerlo aparecen nuevos riesgos que mantienen o incrementan desigualdades, y también nuevos peligros y daños inesperados para la población, tanto para quienes esperan avanzar, como para quienes preferirían mantener las cosas como están o volver a un mundo política, social y culturalmente controlable. Para enfatizar el punto: consecuencias no intencionales; técnicamente: experiencia de complejidad.

Una cuestión distinta es el tipo de profundización de cambios como el que buscó impulsar la Convención Constitucional. Los genuinos impulsos constitucionales medioambientales, sociales y políticos que se incubaban al menos desde las protestas de 2011, se transformaron en la Convención en una reorganización completa del Estado; en una especie de *explosión cámbrica* de nuevas especies. En tal caso, no fueron ‘las elites’ las que rechazaron el proyecto con un 62%, como tampoco fueron ‘movimientos sociales’ los que votaron con un 55% en contra de la propuesta del segundo proceso. En ambas ocasiones es muy probable que haya sido la mayoría ‘gradualista’ del 44% —que el Informe identifica en sus ‘clases latentes’ (PNUD 2024, 131)— la que haya estado en la base de esa oposición al cambio radical originado en el identitarismo de izquierda o derecha. A aquella población gradualista podría haberse unido un grupo de ‘nostálgicos’ —que, por la descripción del Informe, más parece un subconjunto ‘gradualista’—, los ‘conformes’ —que prefieren la *morfoestasis*, como diría Archer (2009)— y el inclasificable 14% que el Informe menciona. Los ‘impacientes’, de todos modos, alcanzaban un no despreciable 28%.

Me parece que el Informe parte de premisas pertinentes (complejidad de la sociedad chilena, inserción en procesos globales, tendencias de cambio permanentes), pero no sigue consecuentemente esas premisas para interpretar los resultados que produce con ellas.

En síntesis, me parece que el Informe parte de premisas pertinentes (complejidad de la sociedad chilena, inserción en procesos globales, tendencias de cambio permanentes), pero no sigue consecuentemente esas premisas para interpretar los resultados que produce con ellas. El problema no está en la renuncia a profundizar cambios o únicamente en bloqueos de determinados sectores, sino en los efectos impredecibles de intentar hacerlo. Cuando el cambio se intenta conducir en contextos complejos, no es solo el plan propio el que hay que atender, sino los planes paralelos, contradictorios o la indiferencia

de los demás lo que hay que atender. Los entornos del cambio se vuelven mucho más relevantes que la planificación propia; son ellos los que bifurcan, desvían o sorprenden con conductas emergentes e imprevistas. Esto induce la experiencia de incontabilidad, complejidad y muchas veces de caos en la vida social y política. Por ello, un tipo especial de conducción del cambio es necesario.

2.

CONDUCCIÓN DEL CAMBIO COMO COORDINACIÓN DE INTELIGENCIA DISTRIBUIDA

¿Significa todo lo anterior que el cambio no se puede conducir y que, por tanto, hay que renunciar a cualquier posibilidad de impulsar las propias expectativas individuales o grupales? La respuesta a esto es simple: ¡por supuesto que no! Pero, puesto que nos enfrentamos con los riesgos de la complejidad social, la conducción del cambio se vuelve demasiado importante para dejársela a las elites, los movimientos sociales, el pueblo o el Estado.

‘Conducción social’ es un sofisticado concepto que emerge en las ciencias sociales alemanas poscríticas de fines del siglo pasado. Después del entusiasmo de mayo de 1968 y frente a crecientes riesgos socioambientales era necesario buscar una alternativa entre la deriva evolutiva y la euroesclerosis que afectaba al Estado de bienestar (Teubner 1987). El concepto de conducción social fue sugerido por Fritz Scharpf (1993), Renate Mayntz (1992, 1993) y consolidado por Helmut Willke (1995, 1997, 2002, 2007, 2014, 2016). El Informe refiere a estos autores, es decir, se puede asumir que conoce sus teorías y las consecuencias de asumir sus premisas.

El concepto original es *gesellschaftliche Steuerung*, que puede ser traducido como *orientación o conducción social*, para denotar el intento de encausamiento no directivo ni autoritativo de distintos procesos sociales complejos. Subyace a esta búsqueda el conocimiento teórico y empírico de que una intervención o control de estos procesos complejos lleva al colapso de los mismos, a problemas más incontables que los que se busca solucionar. Por ello, la estrategia de conducción u orientación debe ser *contextual*, es decir, no directa, por incentivos, persuasiones, coordinaciones de actores, de modo que las propias instituciones se adapten a las nuevas pretensiones sociales e incrementen su sensibilidad frente al entorno y, consecuentemente, aumenten sus posibilidades de ofrecer alternativas de inclusión social (Mascareño 2010, 2011a, 2024; Mascareño y Carvajal 2015).

El Informe del PNUD (2024) no mezcla el concepto de control (directivo) con el de conducción (contextual). Más aún, en distintos pasajes reconoce que la conducción no es un problema de voluntad, sino de manejo de la complejidad, e.g.: “la conducción social de los cambios es un esfuerzo colectivo

y no se reduce a la voluntad de un solo actor social, ni mucho menos a la voluntad de los liderazgos políticos” (PNUD 2024, 73); “[l]a segunda condición es que la conducción social debe reconocer las limitaciones de la voluntad y de la capacidad de los actores para generar cambios en una sociedad compleja” (PNUD 2024, 79); o también, más extensamente:

la conducción de los cambios es un esfuerzo colectivo y relacional. No depende únicamente de las demandas de cambio de la ciudadanía, ni de las voluntades de cambio de los liderazgos. Son necesarios complejos procesos de reconocimiento, deliberación y procesamiento de demandas, de acuerdos entre los actores que detentan poder, y de voluntad política y eficacia institucional para conducirlos. (PNUD 2024, 173)

Aun con esta acertada y moderna comprensión del concepto de conducción social en contextos de alta complejidad, el Informe vuelve sobre aspiraciones más bien clásicas de unidad de la sociedad bajo la idea de un ‘proyecto común’ que provendría de la relación entre el poder de las elites, las capacidades de innovación y generalización cultural de los movimientos sociales y los votos y agencia de la ciudadanía (PNUD 2024, 81-82). Algunos problemas analíticos e interpretativos comienzan a surgir cuando una idea de conducción social apropiada para sociedades complejas se busca concretizar a través de un futuro de unidad encargado a actores a los cuales subyace un modo tradicional de comprender su acción en entornos de riesgo impredecible. Abordo estos temas ahora.

La indefinición del ‘proyecto común’

La idea de un ‘proyecto común’, formulada por supuesto a nivel de país (no a nivel de diversos proyectos comunes que ciertamente coexisten en un país), no parece compatible con una de las premisas fundamentales del Informe:

en las sociedades actuales el acuerdo no puede pensarse como consenso, es decir, como una coincidencia plena de los actores en los sentidos, motivos o instrumentos del cambio, sean racionales o morales. Se requiere más bien de acuerdos específicos, en que los diversos actores, aun cuando no coinciden plenamente, por lo menos coinciden en la necesidad del cambio y en los objetivos básicos. (PNUD 2024, 73)

Si esta es la premisa, y si ella se sigue consecuentemente, entonces no hay ‘proyecto común’ posible en un sentido sustantivo. Con ello, el ‘proyecto común’ se reduce a estar de acuerdo en el objetivo básico de la necesidad de cambio. Pero en realidad no se necesita estar de acuerdo en esto, porque la sociedad cambia constantemente sin preguntarnos nuestra opinión al respecto.

La idea de ‘proyecto común’ no se define sustantivamente en el Informe. No obstante esto, el Informe pregunta a las personas si es importante que Chile tenga un ‘proyecto común’ o que cada uno tenga la posibilidad de desarrollar sus proyectos personales. Generalmente estas preguntas se formulan como un *continuum* más que dicotómicamente, con el fin de aportar variedad a las respuestas y el análisis, pero bien: en 2011, un 43% prefería un ‘proyecto común’ y un 53%, los proyectos personales; en 2023, un 56% prefería el ‘proyecto común’ y un 41%, los proyectos personales (PNUD 2024, 145).

El problema es que sin haber definido lo que sería el ‘proyecto común’, lo más probable es que existan distintos ‘proyectos comunes’ dentro de ese 56%. Uno podría ser el de una sociedad más igualitaria y cohesionada, otro el de una integración religiosa del Estado, o el de un Estado multicultural derivado de la fuerte ola migratoria de los últimos años, quizás la reposición de un proyecto de Estado plurinacional o, también, el de un Estado autoritario con supresión de todas las libertades públicas y privadas para controlar la delincuencia, como un 49% de la población lo ha expresado en la reciente Encuesta CEP 91 (2024).

La expresión ‘proyecto común’ no es en sí misma *sustantivamente deseable*; es *polemógena*, diría Sloterdijk (2006), como se constató especialmente en el primer proceso constitucional con las semánticas del tipo ‘casa común’, que luego se transformaban en principio de exclusión de lo que no cabía en su interior. Por ello no debiese sorprender que todas las elites (económica, política, simbólica y social) atribuyan al individualismo de la ciudadanía o la ‘falta de interés por lo común’ la principal debilidad en la conducción del cambio (PNUD 2024, 177). Si hubiese *un* ‘proyecto común’, habría naturalmente interés por lo común, pero como los proyectos son distintos, entonces lo evidente es que ellos compitan (como en los procesos constitucionales), que sean potencialmente conflictivos (como entre protección del medioambiente y crecimiento económico), radicalmente opuestos (como entre planes de vacunación y movimientos antivacuna), indiferentes (como proyectos locales en territorios distantes entre sí) o incrementalmente polarizantes (como en las actitudes frente a migraciones masivas) y a veces también convergentes (como se observa en la capacidad de generalización simbólica del movimiento feminista).

La expresión ‘proyecto común’ no es en sí misma sustantivamente deseable; es polemógena, diría Sloterdijk.

No es extraño que, a ojos de los actores (y de algunos intérpretes), este *caos de proyectos* dé la impresión de ciudadanos e individuos ‘asocialmente’ predispuestos, inmediatistas, inconformistas o impacientes, que no se alinean al ‘proyecto común’ y lo sabotean. Pero en realidad lo que acontece es que múltiples proyectos contingentemente dispuestos entre sí, apoyados por públicos distintos —que, además, pueden oscilar de un momento a otro—, disputan sus opciones y posibilidades en dinámicas complejas que provocan inclusiones, pero también riesgos y peligros para individuos, grupos y para la sociedad en general.

Coordinación social de la inteligencia distribuida

Cuando se entiende a la sociedad chilena como orden complejo, tal como inicialmente el Informe lo hace, la pregunta por el ‘proyecto común’ debe ser reemplazada por una pregunta distinta. Esta puede ser formulada del modo siguiente: ¿cómo es posible mantener un *mínimo de coherencia* en una sociedad diferenciada estructural y normativamente, donde aparecen permanentemente nuevas demandas, nuevos movimientos, nuevos riesgos tecnológicos, nuevas exigencias para el sistema democrático? La respuesta que los teóricos de la conducción social en sociedades complejas —sobre los cuales el Informe basa sus análisis— dan a esta pregunta se puede sintetizar en la idea de *coordinación de la inteligencia distribuida de la sociedad*.

Desde fines del siglo pasado se habla de una serie de mecanismos de coordinación social descentralizada en contextos de alta complejidad y tecnificación, cuyo objetivo es contribuir al cumplimiento de fines autónomos de distintos públicos con una mínima coherencia en la orientación general de la sociedad. Los principios generales de autonomía y coherencia son fundamentales para la coordinación social y para la conducción del cambio en democracias liberales complejas. En tales casos, se trata de compatibilizar la autonomía individual, de organizaciones, de instituciones, de mercados, de comunidades y sistemas sociales para perseguir sus propios fines, con algún nivel de coherencia en el manejo de las condiciones generales del cumplimiento de esos fines, para la atención a las consecuencias indeseadas de las interacciones complejas y para la proyección de expectativas que ofrezcan opciones plausibles y sustentables en el marco del Estado de derecho democrático. La aspiración no es la construcción de un ‘proyecto común’, sino el manejo y ajuste de los disensos recurrentes en órdenes sociales complejos en forma de un *modus vivendi* (Mascareño 2024).

Los principios generales de autonomía y coherencia son fundamentales para la coordinación social y para la conducción del cambio en democracias liberales complejas.

Entre estos mecanismos están, a distintos niveles, los sistemas de deliberación, de negociación, las mesas redondas, los foros ciudadanos, los consejos sociales, los consejos técnicos, las *policy networks* (o redes de política), la gobernanza multinivel, policéntrica o descentralizada (Willke 1995, 1997, 2007, 2016; Willke y Willke 2012; Parkinson 2006; Dryzek 2009; Scharpf 1993, 2001; Folke et al. 2005; Stark 2009; Ostrom 2010; Paniagua y Vergara 2022; Mascareño 2010). Todos estos mecanismos asumen que, en órdenes sociales complejos, la inteligencia en la resolución de problemas no está solo concentrada en universidades, centros de investigación, empresas, Estado, elites o movimientos sociales, sino distribuida en procedimientos prácticos, técnicos y teóricos que, tanto estas instancias

como grupos intermedios o personas, pueden desarrollar y aplicar en la solución de problemas. En tal sentido, estos mecanismos aportan posibilidades de participación de distintos grupos en el diseño e implementación de políticas públicas, lo que contribuye a elevar los estándares de legitimidad de origen, ejercicio y resultados de ellas (Schmidt 2010, 2013).

Aun cuando el Informe cita a varios de los autores que proponen estos mecanismos, no explora los rendimientos de estas opciones como propuestas para la conducción del cambio en Chile y prefiere el esquema más bien subcomplejo de elite, movimientos y ciudadanos. Por supuesto, no se trata de seguir a los autores hasta las últimas consecuencias. El problema no es ‘de autores’, sino de establecer una continuidad entre el diagnóstico que el Informe realiza sobre Chile como sociedad compleja y los modos adecuados de conducir el cambio considerando esa complejidad. Cuando esto se deja de hacer, se pasan por alto elementos, experiencias y recursos históricos y sociológicos que han sido innovadores para la conducción descentralizada del cambio en contextos complejos. Algunos de ellos son los siguientes:

- La concentración en macroactores ha permanentemente subestimado la existencia de una ‘sociedad civil’ en Chile. Históricamente, organizaciones religiosas, mutuales, sociedades de socorro y cooperativas hicieron su aparición en el siglo XIX. Este impulso continuó en el siglo XX con la ‘cuestión social’, el desarrollismo y después con la defensa de los derechos humanos en dictadura. En la primera mitad del siglo XX, este tipo de organizaciones hicieron ver la importancia de la construcción de estatalidad para una expansión universal de la institucionalidad social que se reflejó en distintos momentos de la Constitución de 1925 (Ossa et al. 2024). Después, en el ámbito de la sociedad civil surgieron las ONG, las que junto a organizaciones religiosas fueron espacios clave de sociabilidad y protección durante la dictadura. En la actualidad, diferentes organizaciones formales y cuasiformales, así como fundaciones nacionales e internacionales, están orientadas a lo público, muchas de ellas en sintonía con finalidades estatales. Toda esta trama descentralizada queda oculta en sus potencialidades de conducción de los cambios cuando el foco se sitúa en las elites, los movimientos sociales y en una ciudadanía individualizada.
- Asimismo, a inicios del siglo XXI, los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet fueron pioneros en la aplicación de mecanismos de coordinación social a través de redes de política y sistemas de deliberación; en el caso del presidente Lagos, fundamentalmente a través del desarrollo de infraestructura de primera y segunda generación con colaboración público-privada, y en el caso de la presidenta Bachelet, por medio de comisiones asesoras presidenciales que buscaban combinar conocimientos técnicos y prácticos para contribuir a procesos legislativos (Mascareño 2010). Las descalificaciones de la época hacia estos mecanismos ocultan sus rendimientos concretos e inhiben el aprendizaje que aportan sobre la conducción del cambio.
- Otro elemento que se pasa por alto es que en Chile actualmente también se implementan mecanismos de conducción del cambio social que funcionan de manera práctica manejando sus riesgos, por ejemplo, en temas sociales (Delamaza et al. 2012), gobernanza de aguas (Lutz-Ley et al. 2021), en salud (Mansilla et al. 2018, conservación (Rivera y Vallejos-Romero 2015), medio

ambiente (Ministerio del Medio Ambiente 2021), energía (González et al. 2019), innovación e investigación aplicada (Giuliani et al. 2010), educación (Pino-Yancovic et al. 2020), política legislativa (Le Foulon 2020), entre otros casos más evidentes como el de la educación, o también el de la salud en pandemia, al que el Informe hace mención tangencialmente (PNUD 2024, 146). El aprendizaje sobre estos mecanismos es central para avanzar en cambios en distintas áreas problemáticas.

- Finalmente, el propio Informe da cuenta de un importante incremento en la preferencia de la población por la provisión mixta en servicios sociales (pensiones, salud, educación) y económicos (explotación del cobre, agua, transporte) en los últimos diez años (PNUD 2024, 146-147). La inclinación hacia la provisión de Estado sigue siendo predominante, pero el incremento de la preferencia por provisión mixta entre 11 y 21 puntos porcentuales entre ambas mediciones, indica que la población percibe que el Estado llega a sus límites ante demandas crecientes y muestra también la necesidad de orientarse a la producción de *bienes colaterales*, esto es, bienes público-privados que el Estado quiere producir, pero carece de la experticia o de recursos para hacerlo (Willke 2014). Es cierto que la provisión mixta no agota las formas de coordinación del cambio social de un Estado moderno, pero es un componente importante de ellas.

Para la conducción del cambio mediante una coordinación social de la inteligencia distribuida de la sociedad, el Estado sigue siendo relevante. El Informe no desconoce esto. Pero a lo que ya no puede aspirar es a ser representante de un *bien común* o ‘proyecto común’ disuelto en diferenciación y diversidad, como tampoco puede esperar constituirse en una instancia de control de los límites de lo socialmente posible. Su rol es más bien el de un mecanismo de coordinación entre otros de distinto nivel, con capacidades de supervisión y resguardo del orden público, sus funciones mínimas (Willke 1997, 2016). A fines del siglo XX, Norbert Lechner lo formulaba de este modo:

El análisis empírico indica que la función coordinadora del Estado no desaparece, sino que se transforma [...]. El Estado coordina la interdependencia entre los sistemas. Es decir, opera como una especie de ‘convertidor’ que traduce las informaciones de un sistema a insumos inteligibles para la lógica interna de otro sistema [...]. El nuevo tipo de coordinación transversal exige del Estado el desarrollo de nuevas capacidades [...]. En este contexto se entiende la importancia que adquieren actualmente las mencionadas ‘redes políticas’. (Lechner 1999, 44)

Con la expresión ‘redes políticas’ Lechner no remitía evidentemente a relaciones entre políticos, sino a redes de política pública o, en su expresión en inglés, a *policy networks*; esto es —como lo he mencionado más arriba—, mecanismos descentralizados o distribuidos de coordinación pragmática entre diversos actores sociales para el manejo de disensos y la solución de problemas. Este tipo de mecanismos, que el Informe no explora, aun teniendo los antecedentes teóricos e históricos para hacerlo, escapa a la lógica de suma cero entre Estado y mercado, cuya binariedad el Informe critica correctamente en distintas partes (PNUD 2024, 211 y ss, 224, 231), pero a la cual regresa cuando luego distingue entre elite y movimiento social (ciudadanía o pueblo).

3.

TERCEROS EXCLUIDOS ENTRE ELITES Y MOVIMIENTO SOCIAL

Al contrario de los dos puntos anteriores en los que el Informe parte de premisas conceptuales adecuadas al contexto de complejidad social que define, pero no las sigue consecuentemente, me parece que si el fin es evaluar la complejidad del mismo y su conducción, arrancar de la distinción entre elites y movimientos sociales es reduccionista. El Informe asume que estos dos macroactores representan, movilizan y elaboran objetivos de futuro (PNUD 2024, 157). Esto puede ser consistente con la pretensión más arriba discutida de elaborar un ‘proyecto común’, pero es justamente ello lo que impide evaluar la complejidad del cambio y los mecanismos más adecuados para conducirlo.

La distinción entre elite y movimientos sociales —que algunas veces se recompone en el Informe como elite y ciudadanía, y otras como elite y pueblo, sin una consistencia clara— refleja una semántica descriptiva de la estructura de la sociedad que ha sido recurrente en la discusión política chilena especialmente desde el estallido social en adelante. Como semántica política, sus rendimientos tienen consecuencias relevantes:

- La distinción elabora una imagen de la sociedad como totalidad que carece de complejidad, lo que es importante para la efectividad de la comunicación política.
- Permite identificar a los propios y a los ajenos con rapidez, distinguiendo entre amigos y enemigos sobre la base de pocas referencias.
- Atribuye superioridad moral a los propios e inmoralidad o déficits de moralidad a los demás, e invita a discursos apocalípticos del tipo ‘socialismo o barbarie’, ‘militarización o caos’.
- Cuando la distinción la emplean las elites en favor de las elites, ellas se autodesignan como ‘vanguardia’; si la vanguardia falla es porque el movimiento es inmaduro, el pueblo es ignorante o la ciudadanía es asocial, y si triunfa es por la ‘iluminación’ de las elites.
- Cuando la distinción la emplean las elites en contra de las elites, les permite a ellas hacerse pasar por líderes del pueblo o del movimiento y de ese modo utilizarlo para crear apoyos y tener éxito en alguna disputa de elites.
- Cuando la distinción la emplea el pueblo contra las elites, le permite al pueblo identificar con facilidad a villanos, culpables y castigos.

La distinción elite/movimiento social o elite/pueblo trivializa el debate público y político, es decir, pasa por alto la complejidad de las interacciones e interrelaciones sociales en la dimensión temporal. Esquematiza y hace imposible observar la estratificación de clases, la segmentación de identidades, la pluralidad y autonomía de grupos y organizaciones sociales, así como la diversidad de expectativas

normativas que se despliegan en el tiempo porque cada una de esas diferencias solo puede atribuirse a la elite o al movimiento (o al pueblo). Esta distinción está en el corazón del discurso político populista y neopopulista contemporáneo, de movimientos y partidos que renuncian a la representación democrática y asumen ser, directamente y sin mediaciones, la ‘voz del pueblo’, de la ‘gente’ o de la ‘mayoría silenciosa’ (Mudde y Rovira 2017; Gerbaudo 2018, 2019; Komporozos-Athanasίου 2022).

Por supuesto, nada de esto impide que las elites, los movimientos o ‘el pueblo’ sean estudiados. Por el contrario, es fundamental comprender los usos conceptuales y las consecuencias sociales y políticas de tales usos en quienes aplican esta distinción y para aquellos que quedan incorporados en ella sin haber decidido hacerlo. Este es un nuevo riesgo al que se enfrentan las democracias liberales. Justamente por ello, a la vez, es central establecer la diferencia entre su empleo semántico-político en la comunicación social y su uso como categoría técnica e interpretativa de la sociedad moderna. Cuando la distinción se emplea en este segundo sentido, es decir, cuando se atribuye a las elites y los movimientos el rol central en la conducción del cambio, como lo hace el Informe, entonces la subcomplejidad de esta semántica afecta la complejidad de la interpretación porque quedan demasiados ‘terceros excluidos’ de la diferencia entre elite y movimiento, demasiadas cosas importantes que la distinción, por su simplicidad, oculta para cumplir con el objetivo que se propone: reflexionar sobre la conducción del cambio.

Probablemente, el primer indicio de que la distinción no logra establecer diferencias operativas claras la aporta el mismo Informe, distinguiendo ahora entre elites y ciudadanía (PNUD 2024, 156 y ss). Las diferencias entre ambas posiciones se reducen al eje izquierda y derecha, lo que no es sorprendente, pues la distinción es propia de la semántica política. En lo demás, sin embargo, son similares:

- Elites y ciudadanía piensan mayoritariamente que el país ha empeorado. Sus porcentajes para las opciones ‘ha mejorado’, ‘se ha mantenido igual’ y ‘ha empeorado’ son incluso similares —con una elite económica que manifiesta mayor pesimismo.
- Con diferencias de énfasis, elites y ciudadanía coinciden en la identificación de los temas críticos del país. La ‘preocupación’ y la ‘decepción’ son también las emociones que prevalecen en ambos grupos, con diferencias de posición —que, por tanto, no son ‘sustantivas’, como indica el Informe (PNUD 2024, 163).
- Tanto elites como ciudadanos quieren, además, mayoritariamente que las cosas cambien, que sean de otro modo, ni como antes ni como ahora; y también tienen ‘sueños’ convergentes: derechos sociales, seguridad y orden, y más crecimiento económico.

“¡Estamos listos!”, podría decir un político populista, “todos queremos lo mismo”. El problema político democrático es que entre la expectativa y el futuro —como ya lo formulé— se interpone la complejidad de la sociedad. Y el problema metodológico está en que las elites no son ‘no-ciudadanos’, por lo que muchos ciudadanos son también elite, o movimiento, o pueblo. Por ello, la distinción puede ser ‘económica’ para una política populista, pero es demasiado ‘cara’ para pensar en la conducción del cambio: se invierte mucho en ella y no rinde lo que debe.

Al contrario de lo que sucede con la distinción entre elite y movimiento (o elite y pueblo), el Informe elabora una fina crítica de la distinción entre *Estado y mercado*, otra semántica reduccionista de la complejidad social:

Esta oposición —explica el Informe—, más que aludir a argumentos técnicos, funciona como marca de identidad: divide a los actores sociales en agentes a favor del mercado o del Estado. Y funciona como metáfora de dos tipos ideales de sociedad contrapuestos: uno que promueve la responsabilidad del Estado frente a los problemas comunes y otro que prefiere que el mercado se haga cargo de ellos. (PNUD 2024, 211)

Aquello es precisamente lo que realizan las semánticas políticas: prescinden de argumentación técnica, simplifican la complejidad del mundo en posiciones a favor o en contra, y lo transforman en un juego de suma cero sin posibilidad de interpenetración entre los opuestos o de cooperación entre ellos. Lo mismo ocurre con la distinción entre elite y movimientos o pueblo. No habría que descartar que ella sea una semántica subsidiaria de la diferencia entre Estado y mercado, como lo son varias otras distinciones en el análisis del Informe.

Si se trata de la conducción del cambio y sus constricciones, entonces hay que situar la distinción elite/movimiento (pueblo o ciudadanía) como una semántica de la política cuyas consecuencias por cierto es preciso investigar, pero paralelamente hay que pensar en lo que queda excluido cuando el mundo se define de este modo. Algunos de estos ‘terceros excluidos’ son los que describo brevemente a continuación.

Clientelismo y corrupción

Las redes de favores, el amiguismo, el pituto, el clientelismo, las redes de corrupción tienen lugar en todo nivel, y son probablemente una de las más grandes constricciones a la conducción del cambio social en contextos complejos. Estas formas parasitarias aprovechan la estratificación social para conectar grupos e individuos con el fin de obtener rendimientos extrainstitucionales particulares y no generalizables. La literatura sobre esto es extensa en Chile (e.g., Rehren 1996; Barozet 2006; Mascareño 2011b; Silva 2019; Barozet et al. 2020; Siavelis et al. 2022, entre otros). Estas redes afectan las condiciones de justicia institucional y concentran recursos en algunas personas de la red, mientras excluyen a otras. Limitan fuertemente una competencia justa en el mercado (Paganelli 2024), y son también una barrera para el acceso por mérito, un principio que, bajo la forma de ‘trabajo duro para surgir en la vida’, alcanza un 86% de preferencias como algo importante o muy importante en la última Encuesta CEP 91 (2024).

Asimismo, las relaciones clientelares eliminan las barreras reglamentarias, jurídicas y éticas que la propia sociedad ha desarrollado para evitar estos rendimientos. Puesto que por definición tales redes actúan ‘en las sombras’, parte importante de su energía se concentra en cubrir sus rastros por medio de pagos, corrupción, chantajes o amenazas. Internamente, construyen semánticas autojustificadoras

para controlar las posibles ‘desviaciones decentes’ de algunos de sus miembros. También la reciente Encuesta CEP 91 (2024) ha mostrado que un 69% de las personas piensa que mucha gente o casi todos están involucrados en situaciones corruptas en el servicio público, y que la corrupción se extiende al Congreso (63%), el gobierno (60%), los tribunales de justicia, las fundaciones y el Ministerio Público (50%), las municipalidades y gobiernos regionales (49%), las empresas públicas y privadas (47% y 44%) e Impuestos Internos (41%). Quienes aparecen con menores niveles de corrupción para la ciudadanía son Carabineros, las Fuerzas Armadas y la PDI (36%, 34% y 29%), instituciones con escándalos de corrupción relativamente recientes, pero cuya confianza creció con el incremento de la delincuencia en los últimos años. Las prácticas corruptas más extendidas, según la población, consisten en ubicar a cercanos en posiciones de poder, usar información o fondos públicos en beneficio propio y aceptar sobornos.

Este tipo de prácticas no puede separarse según elite y movimiento social, o elite y ciudadanos o pueblo. Las redes de favores y la corrupción en general son siempre relacionales y temporalmente recursivas, es decir, conectan a los actores en el tiempo mediante el compromiso de ‘devolver el favor’. Para la ciudadanía puede parecer un juego solo de elites, especialmente en casos que provocan escándalos mediáticos, pero ello pasa por alto que favores, redes y rendimientos recíprocos que afectan el orden institucional legítimo están distribuidas a todo nivel: en la extorsión y el control de barrios por el narcotráfico, en poderes locales vinculados a servicios sociales o infraestructuras, a permisos comerciales, de construcción privada y pública o de explotación natural, al desvío de fondos públicos a través de organizaciones o fundaciones de baja y alta envergadura, entre otros (Damonte y Schorr 2022).

La elaboración de una imagen de la sociedad en la que se concibe al pueblo como ‘virtuoso’ y a la elite como ‘corrupta’ es justamente la pretensión del populismo.

La elaboración de una imagen de la sociedad en la que se concibe al pueblo como ‘virtuoso’ y a la elite como ‘corrupta’ es justamente la pretensión del populismo. Emplearla como descripción técnica del mundo impide observar la operación que la construye, y a la vez oculta las múltiples interpenetraciones e interrelaciones que están detrás. Las redes son transversales y multidireccionales; justamente en ello radica su capacidad de obtención de rendimientos particulares, y también su capacidad para obstaculizar el cambio y la conducción de él.

Burocratización

Por distinguir entre elite y movimientos o pueblo, el Informe subvalora también las hipertrofias públicas como una importante constricción a la conducción del cambio. Este problema se ha hecho popular recientemente bajo el concepto de ‘permisología’, el que afecta uno de los ‘sueños’ que comparten elite y ciudadanía, el del crecimiento económico, pero desde hace un siglo se le conoce técnicamente como burocratización.

La burocratización es un mecanismo inherente a las organizaciones modernas, no solo al Estado, como lo ha mostrado Max Weber (2013 [1922]) por medio del concepto de racionalización. En tanto tal, es también una lógica autónoma de la administración política que busca el control de sus entornos relevantes justamente porque esa es su función (Luhmann 2000). Sin embargo, si esa burocratización crece sobre un determinado umbral, la administración comienza a reproducirse solo a sí misma: los permisos pueden dividirse hasta el infinito en nuevos procedimientos y cláusulas para obtener permisos para permisos, con lo que el tiempo de la burocracia se extiende y se desacopla de la aceleración de la economía. Esto es lo que actualmente acontece con la permisología.

De este modo, los costos económicos son crecientes y se observan en plazos de 6,6 años promedio para inversiones, en la incertidumbre en la aprobación de permisos, en una alta judicialización de los procesos o en la alta cantidad de trámites (más de 400) para proyectos de inversión (García-Huidobro y Bastidas 2024). Buena parte de las constricciones al cambio y la conducción del cambio en materias de crecimiento económico están en este aumento excesivo de burocratización.

Si las redes de favores, el clientelismo y la corrupción son operaciones reales en la sociedad chilena actual, entonces el aumento de la burocratización y la permisología puede ser también visto como una reacción a la parainstitucionalidad de esas redes.

Pero el problema tampoco es simple en cuanto a la conducción del cambio. Si las redes de favores, el clientelismo y la corrupción son operaciones reales en la sociedad chilena actual, entonces el aumento de la burocratización y la permisología puede ser también visto como una reacción a la parainstitucionalidad de esas redes: la administración se protege ante el incremento de posibilidades de corrupción en cada operación. Entonces, no solo las personas muestran una baja confianza en las instituciones que eventualmente pueden consolidar los cambios económicos, sino que al parecer también las instituciones desconfían de las personas e incrementan sus barreras procedimentales para no ser vulneradas por las acciones de redes de corrupción y clientelismo.

Lo que esto sugiere es que la limitación de la permisología también debe correr paralela a un control de la corrupción para evitar los *feedbacks* positivos entre tales procesos. Es decir, la conducción del cambio no es reductible a un problema de elites y movimientos, sino de dinámicas emergentes que se producen históricamente entre agentes diversos y cuya inercia captura a nuevos actores, organizaciones, movimientos y personas.

Redes digitales

Una tercera instancia relevante en la conducción del cambio y que el Informe reconoce como desafío global, pero que luego integra débilmente en los temas de conducción del cambio, es el de las redes sociales digitales y la inteligencia artificial.

Aún es difícil dimensionar la transformación histórica que implica el uso masivo de la tecnología digital. El impacto puede resumirse en conceptos como aceleración, simultaneidad y policontextualidad de comunicaciones e interacciones. No solo lo sólido se desvanece en el aire, sino que también el aire se adelgaza. En general, las sociedades y gobiernos reaccionan con sorpresa a estos cambios y vuelven al repertorio conocido de las conspiraciones de la elite para explicar sus derrotas. Pero lo cierto es que los alineamientos en el medio digital no soportan demasiada planificación, lo que no significa que su impacto no pueda ser extenso (González-Bailón et al. 2011).

Las convulsiones en Egipto y Túnez en 2011 son probablemente el primer ejemplo del papel significativo que pueden jugar las redes sociales en la política contemporánea. YouTube, Facebook, Twitter, Google Maps, bloggers y activistas, e incluso sitios de citas en línea, teléfonos móviles y redes de SMS, se utilizaron para informar a la gente sobre lo que la televisión nacional no mostraba y para organizar acciones políticas y de resistencia:

las redes sociales se han convertido en el andamiaje sobre el cual la sociedad civil puede construir, y las nuevas tecnologías de la información les brindan a los activistas cosas que antes no tenían: redes de información que no son fácilmente controladas por el Estado y herramientas de coordinación que ya están incrustadas en redes confiables de familia y amigos. (Howard y Hussain 2011, 48)

No se trata en este caso del liderazgo de movimientos sociales clásicos: trabajadores, estudiantes; sino de conductas emergentes y masivas. Por supuesto, este no es el único caso. BlackBerry Messenger y Twitter fueron importantes en los disturbios del Reino Unido en 2011 para organizar y apoyar movimientos (Lewis et al. 2011), como en el caso de las protestas en Chile en el mismo año, cuando se utilizaron SMS, correos electrónicos, Twitter, Facebook, Instagram, fotologs, para la coordinación, convocatoria y organización de acciones políticas (Montero et al. 2017). Las menciones pueden multiplicarse para los años y eventos siguientes, por ejemplo, el referéndum de Cataluña en 2017 (Ruz et al. 2020), la crisis de los refugiados sirios (Öztürk y Ayvaz 2018), el Brexit (Grčar et al. 2017) y el estallido social en Chile en 2019 (Sherman y Rivera 2021). Las redes sociales digitales incluyen nuevos ‘públicos no-permanentes’ en el ámbito de la protesta y la opinión pública, quienes a su vez introducen variaciones aleatorias en la comunicación y la acción, aumentando así su impredecibilidad. El público

toma un papel más activo, pero menos dispuesto a la convicción permanente. Ya no es visible solo en las elecciones, y los movimientos sociales pueden capturar más atención, pero también están expuestos a más volatilidad y fragmentación.

Nuevamente, este no es un tema que sea bien capturado por la distinción entre elite y movimientos sociales. Las redes sociales digitales son, desde el cambio de siglo, el soporte de la comunicación social para individuos, grupos, organizaciones, movimientos, redes, Estados, mercados, sistemas. Gran parte de las estrategias de incidencia de distintos actores y de los factores que inhiben cambios son posibles debido a este soporte. Son los medios digitales los que favorecen la creación de identidades y su generalización, así como también su disolución y sus colapsos. A través de ellos se impulsa la caída de regímenes opresores y la inestabilidad de la democracia. Sociedades autoritarias como Rusia, China o Venezuela optan por el control o la eliminación de estas redes. Las democracias liberales, en cambio, oscilan entre las *fake news* y el *fact checking*, entre la saturación de información como contramovimiento a la política populista y el derecho al olvido en acciones juzgadas, entre la selección emocional de información y la desconexión fácil de lo que hasta hace un momento parecía de vida o muerte, entre la limitación de uso de técnicas biométricas, de formas subliminales de control conductual y la explotación de vulnerabilidades individuales o grupales (European Commission 2021; Esposito 2022; Komporozos-Athanasίου 2022).

Esta dinámica de aceleración, simultaneidad y policontextualidad es el escenario *por defecto* de sociedades democráticas complejas como la chilena, que buscan mantener su trasfondo liberal. La conducción del cambio en ella debe pensarse sobre la base de esta descentralización y volatilidad de su producción comunicativa. Concentrar tal conducción en las elites y los movimientos sociales, o en el Estado, es poner a los hermanos Wright al mando de un Airbus 380: son demasiados los puntos ciegos. La política neopopulista de actores como Trump, Bolsonaro, Putin vive de los puntos ciegos de los demás para incrementar su control sobre ‘el pueblo’. Pero las democracias liberales no son regímenes de control, sino de coordinación social. En tales casos es mejor ampliar las distinciones para observar mejor.

4.

CONCLUSIONES

En este artículo he revisado el Informe PNUD 2024 *¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un desarrollo humano sostenible*. He argumentado que el Informe aborda tres puntos centrales: el cambio social en Chile y sus deudas, las estrategias de conducción del cambio y los actores principales de esa conducción: las elites y los movimientos sociales. He sostenido que en los dos primeros casos el Informe contiene valiosas premisas y diagnósticos, pero sus análisis no siguen consecuentemente esas

premisas. En el tercer caso, la premisa que distingue como actores centrales del cambio social a las elites y los movimientos sociales es insuficiente para comprender la complejidad de la conducción del cambio en la sociedad chilena. Algunas conclusiones pueden derivarse de esto.

El Informe reconoce los avances de Chile en múltiples espacios (reducción de la pobreza, aumento de profesionalización, ambiente propicio para la igualdad de género, profundización de la democracia). Reconoce también los desafíos globales en los que el país está inserto. Esto aporta una buena imagen de la complejidad de los cambios. Pero, a la vez, sostiene la impresión de límites atávicos en la sociedad chilena para la realización de ellos. Lo cierto es que varios de estos límites tienen que ver con reformas que buscaron profundizar y acelerar cambios, quedando sometidas a los efectos no previstos que emergen de la interacción de las mismas reformas con su entorno institucional. Esta es una dinámica que la sociedad chilena debe incorporar reflexivamente en sus diseños de política; es decir, debe evaluar cómo ella misma se desvía ‘normalmente’ de lo que le parece deseable, y evaluar asimismo el modo en que la conducta riesgosa de algunos se transforma en peligro y daño para todos en distintas medidas y escalas temporales.

La interesante diferenciación de múltiples públicos (clases latentes) que el Informe realiza es un buen punto de partida para ello. Esto indica que hay que manejar disensos: expectativas diversas, conflictivas, contradictorias e incluso indiferentes entre sí. Para ello, la idea de conducción del cambio es apropiada. Pero si el trasfondo se ha definido como complejo, diverso, con distintos públicos, sin consenso normativo último, entonces la aspiración de un ‘proyecto común’ niega esa complejidad y solo puede ser fuente de polarización en el debate público y en la conversación (disputa) política. Si los proponentes del ‘proyecto común’ diagnostican un déficit o un fracaso, entonces los antagonistas (enemigos, adversarios) son los que triunfan. Con ello se lee el mundo como un juego de suma cero: se tiene éxito o se pierde y otros ganan; se tiene poder o no se tiene nada y otros mandan. Paralelamente, si la expectativa no se cumple *aquí y ahora* habría ‘villanos’ a los que hay que castigar; si el movimiento fracasa entonces puede ser el ‘individualismo asocial’ de los demás el que triunfa; y si la ciudadanía vota en contra de cambios radicales es por la ignorancia de lo que realmente le conviene. La simplificación de la complejidad es autoinmunitaria: acaba con el reconocimiento de los propios logros y esconde los avances sobre los cuales puede sostenerse el próximo intento.

Si el trasfondo se ha definido como complejo, diverso, con distintos públicos, sin consenso normativo último, entonces la aspiración de un ‘proyecto común’ niega esa complejidad y solo puede ser fuente de polarización en el debate público y en la conversación (disputa) política.

En la literatura se han propuesto múltiples mecanismos descentralizados para conducir el cambio de maneras complejas, para manejar disensos con un mínimo de coherencia y perfilar un *modus vivendi* sin el peso teleológico de un ‘proyecto común’. Varios de esos mecanismos se han implementado en Chile históricamente y en la actualidad. Explorarlos es vital para aprender de los resultados positivos y negativos de esas prácticas. Si la conducción del cambio se atribuye a macroactores como la elite y los movimientos sociales (o el pueblo), se obtiene nuevamente una imagen demasiado simple de la complejidad que el Informe reconoce que Chile manifiesta. Esta distinción entre elite y movimientos sociales o elite y pueblo, puede ser útil para algunos proyectos políticos que descreen del orden democrático liberal, como también lo es la distinción entre Estado y mercado que el Informe critica correctamente. Sin embargo, las consecuencias del uso de ambas distinciones como descripciones de mundo son una fuente de riesgo para todos y para la protección de los límites de tales democracias liberales.

Bibliografía

Archer, M. 2009. *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Santiago: Ediciones UAH.

Barozet, E. 2006. El valor histórico del pituto: clase media, integración y diferenciación social en Chile. *Revista de Sociología* 20, 69-96.

Barozet, E., Espinoza, V. y Ulloa, V. 2020. Elite parlamentaria e instituciones informales en Chile: Nepotismo y clientelismo como formas de sustento del poder. *RES. Revista Española de Sociología* 29(3), 595-611.

BCN 2015a. Ley 20.840. Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1077039> [25 de septiembre 2024].

BCN 2015b. Ley 20.830. Crea el acuerdo de unión civil. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1075210> [25 de septiembre 2024].

BCN 2017a. Ley 21.040. Crea el sistema de educación pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237&idParte=10486774&idVersion=2024-01-19> [25 de septiembre 2024].

BCN 2017b. Ley 21.030. Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108237> [25 de septiembre 2024].

BCN 2018. Ley 21.091. Sobre educación superior. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991> [25 de septiembre 2024].

BCN 2021. Ley 21.400. Modifica diversos cuerpos legales para regular, en igualdad de condiciones, el matrimonio entre personas del mismo sexo. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108237> [25 de septiembre 2024].

BCN 2024. Ley 21.674. Modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, en las materias que indica, crea un nuevo modelo de atención en el Fondo Nacional de Salud, otorga facultades a la Superintendencia de Salud, y modifica normas relativas a las instituciones de salud previsional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1203779> [25 de septiembre 2024].

Caldentey, E. 2023. Capability and the Middle-Income Trap in Chile (1-5). En Michalos, A. (ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Cham: Springer International Publishing.

Caldentey, E., Nalín, L. y Rodríguez, L. 2022. Can Correcting for Real Exchange Rate Misalignment Help Countries Escape the Middle-Income-Trap? An Analysis of a Natural Resource-Based Economy: Chile. *Brazilian Journal of Political Economy* 42(4), 876-901.

CEP 91 2024. Encuesta CEP 91, junio-julio 2024. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-91/> [25 de septiembre 2024].

Comisión de Educación 2024. Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de fiscalizar los actos del gobierno, en especial, del Ministerio de Educación, en relación con la implementación del Sistema de Educación Pública, desde el año 2022 a la fecha, y las complejidades que ha experimentado el proceso de admisión escolar para el año 2024 (CEI 53). Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=80121&prmTipo=INFORME_COMISION [25 de septiembre 2024].

Comité de expertos para la reforma a la salud 2024. Comisión de Salud del Senado. Comité de expertos para la reforma a la salud. Informe del Comité. Senado de la República de Chile.

Damonte, G. y Schorr, B. 2022. *Andean States and the Resource Curse. Institutional Change in Extractive Economies*. London: Routledge.

Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E. y Ochsenius, C. 2012. Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile posttransicional: ¿desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Política Pública* 21(1), 45-86.

Dryzek, J. 2009. Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies* 42(11), 1379-1402.

Esposito, E. 2022. *Artificial Communication*. Cambridge, MA: The MIT Press.

European Commission 2021. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. *European Commission*, April. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=EN> [25 de septiembre 2024].

Eyzaguirre, S. y Vergara, R. 2023. *Disparidad bajo la lupa. Una radiografía de las brechas de género en Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- Fernández, K., Rojas, N. y Weber, A.** 2024. Impacto de la Pensión Garantizada Universal en las pensiones actuales y desafíos para el debate previsional en Chile. *Estudios Públicos*, Online First. Disponible en: <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/2401/3450> [25 de septiembre 2024].
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. y Norberg, J.** 2005. Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environmental Resources* 30, 441-473.
- García-Huidobro, E. y Bastidas, F.** 2024. La permisología como impuesto a la inversión: ¿cómo salir de la maraña regulatoria? *Voces del CEP* 5. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-05-mayo-2024/> [25 de septiembre 2024].
- Gerbaudo, P.** 2018. Fake News and All-Too-Real Emotions: Surveying the Social Media Battlefield. *The Brown Journal of World Affairs* 25, 85.
- Gerbaudo, P.** 2019. *The Digital Party. Political Organisation and Online Democracy*. London: Pluto Press.
- Giuliani, E., Morrison, A., Pietrobelli, C. y Rabbellotti, R. 2010. Who Are the Researchers that Are Collaborating with Industry? An Analysis of the Wine Sectors in Chile, South Africa and Italy. *Research Policy* 39(6), 748-761.
- González, F., Sauma, E. y van der Weijde, A.** 2019. The Scottish Experience in Community Energy Development: A Starting Point for Chile. *Renewable and Sustainable Energy Review* 113, 109239.
- González-Bailón, S., Borge-Holthoefer, J., Rivero, A. y Moreno, Y.** 2011. The Dynamics of Protest Recruitment through an Online Network. *Scientific Reports* 1(1), 1-7.
- Grčar, M., Cherepnalkoski, D. Mozetič, I. y Novak, P.** 2017. Stance and influence of Twitter Users Regarding the Brexit Referendum. *Computational Social Networks* 4(1), 6.
- Howard, P. y Hussain, M.** 2011. The Upheavals in Egypt and Tunisia: The Role of Digital Media. *Journal of Democracy* 22(3), 35-48.
- Izquierdo, T.** 2023. La sentencia del caso Isapres: un análisis jurídico sobre su alcance. *Revista Chilena de Derecho* 50(3), 149-161.
- Izquierdo, S. y Ugarte, G.** 2024. SLEP y SIMCE: hacia una correcta —y necesaria— lectura de los datos. *Voces del CEP* 3, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-03-marzo-2024/> [25 de septiembre 2024].
- Komporozos-Athanasίου, A.** 2022. *Speculative Communities: Living with Uncertainty in a Financialized World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Le Foulon, C.** 2020. Cooperation and Polarization in a Presidential Congress: Policy Networks in the Chilean Lower House 2006-2017. *Politics* 40(2), 227-244.
- Lechner, N.** 1999. El Estado en el contexto de la modernidad (39-54). En Lechner, N., Millán, R. y Valdés, F. (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*. México DF: Plaza y Valdés.

- Lewis, P., Newborn, T., Taylor, M. et al. 2011. *Reading the Riots. Investigating England's Summer of Disorder*. London: The London School of Economics and Political Sciences.
- Luhmann, N. 2000. *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp: Frankfurt.
- Luhmann, N. 2012. *Theory of Society* (Vol. 1). Stanford: Stanford University Press.
- Lutz-Ley, A., Scott, C., Wilder, M. et al. 2021. Dialogic Science-Policy Networks for Water Security Governance in the Arid Americas. *Environmental Development* 38, 100568.
- Mandeville, B. 1988 [1714]. *The Fable of the Bees or Private Vices, Publick Benefits*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Mansilla, C., Herrera, C., Basagoitia, A. y Pantoja, T. 2018. The Evidence-informed Policy Network (EVIP-Net) in Chile: Lessons Learned from a Year of Coordinated Efforts. *Revista Panamericana de Salud Pública* 41, e36.
- Mascareño, A. 2010. Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. *Revista Cepal* 101, 111-126.
- Mascareño, A. 2011a. Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. *Revista MAD* 25, 1-33.
- Mascareño, A. 2011b. Entre la diferenciación y los individuos: derechos fundamentales y las redes de la infancia. *Estudios Públicos* 124, 45-82.
- Mascareño, A. 2024. *Ética de la contingencia. Entre individuos y sistemas*. Santiago: Metales Pesados.
- Mascareño, A. y Carvajal, F. 2015. Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista Cepal* 116, 131-146.
- Mascareño, A., Rozas, J., Oteiza, B., Lang, B. y Henríquez, P. 2023. Futuros presentes. Nuevas opciones y riesgos en escenarios complejos. *Puntos de Referencia* 648, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://c22cepchile.cl/wp-content/uploads/2023/03/2023-Futuros-presentes-648-Mascaren%CC%83o-et-al.pdf> [25 de septiembre 2024].
- Mascareño, A., Gamarra, C. y Rozas, J. 2024. A 5 años del estallido, el fin del malestar: riesgo y peligro en Chile. Nota de Investigación, 30 de julio. C22, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://c22cepchile.cl/publicaciones/a-5-anos-del-estallido-el-fin-del-malestar-riesgo-y-peligro-en-chile/> [25 de septiembre 2024].
- Mayntz, R. 1992. Modernisierung und die Logik von Verhandlungssystemen. *Journal für Sozialforschung* 32, 19-32.
- Mayntz, R. 1993. Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. *Politische Vierteljahresschrift* 24, 39-56.
- Merton, R.K. 1936. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review* 1(6), 894-904.

- Ministerio del Medio Ambiente** 2021. Hoja de ruta para un Chile circular al 2040. Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en: <https://economiecircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-ABREVIADA.pdf> [25 de septiembre 2024].
- Montero, V., Muñoz, L. y Picazo, M.** 2017. Estrategias y recursos empleados por el movimiento estudiantil en el 2011. *Universum* 32(1), 135-157.
- Mudde, C. y Rovira, C.** 2017. *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Ossa, J.L., Mascareño, A. y Rozas, J.** 2024. Construcción de estatalidad y relación con el mundo: los rendimientos de la Constitución de 1925 (189-241). En Brahm, E. (ed.), *Chile bajo la Constitución política de 1925. Luces y sombras de un régimen de gobierno en un contexto de cambios globales*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Ostrom, E.** 2010. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 20, 550-557.
- Öztürk, N. y Ayvaz, S.** 2018. Sentiment Analysis on Twitter: A Text Mining Approach to the Syrian Refugee Crisis. *Telematics and Informatics* 35(1), 136-147.
- Paganelli, M.P.** 2024. Adam Smith y la ineficiente inmoralidad de las políticas mercantilistas. *Estudios Públicos* NE 2 (Adam Smith 300 años), 89-104.
- Paniagua, P. y Vergara, A.** 2022. Gobernanza policéntrica y la crisis de la democracia liberal. *Estudios Públicos* 167, 77-105.
- Parkinson, J.** 2006. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pino-Yancovic, M., González Parrao, C., Ahumada, L. y González, A.** 2020. Promoting Collaboration in a Competitive Context: School Improvement Networks in Chile. *Journal of Educational Administration* 58(2), 208-226.
- PNUD** 1998. *Las paradojas de la modernización*. Informe sobre el desarrollo humano en Chile. Santiago: PNUD.
- PNUD** 2024. *¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un desarrollo humano sostenible*. Informe sobre el desarrollo humano en Chile. Santiago: PNUD.
- Proceso Constitucional** 2023. Propuesta Constitución Política de la República de Chile. Proceso Constitucional. Disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf> [25 de septiembre 2024].
- Rehren, A.** 1996. Corruption and Local Politics in Chile. *Crime, Law and Social Change* 25, 323-334.
- Rivera, C. y Vallejos-Romero, A.** 2015. La privatización de la conservación en Chile: repensando la gobernanza ambiental. *Bosque (Valdivia)* 36(1), 15-25.

- Rozas, J., Chuaqui, A. y Mascareño, A.** 2024. Del hampa al narco. El peligro inminente de la violencia en Chile. *Voces del CEP* 5. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-08-agosto-2024/> [25 de septiembre 2024].
- Ruz, G.A., Henríquez, P.A. y Mascareño, A.** 2020. Sentiment Analysis of Twitter Data During Critical Events Through Bayesian Networks Classifiers. *Future Generation Computer Systems* 106, 92-104.
- Salgado, M.** 2024. Aspiraciones desacopladas. Expectativas ocupacionales y educacionales de los escolares del país. *Puntos de Referencia* 702. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/aspiraciones-desacopladas-expectativas-ocupacionales-y-educacionales-de-los-escolares-del-pais/> [25 de septiembre 2024].
- Salgado, M., Ugarte, G. e Izquierdo, S.** 2023. Diagnóstico al clima escolar pospandemia. ¿Qué nos dicen los escolares de cuarto básico y segundo medio? *Puntos de Referencia* 680. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/diagnostico-al-clima-escolar-pospandemia-que-nos-dicen-los-escolares-de-cuarto-basico-y-segundo-medio/> [25 de septiembre 2024].
- Sampó, C. y Troncoso, V.** 2023. Cocaine Trafficking from Non-traditional Ports: Examining the Cases of Argentina, Chile and Uruguay. *Trends in Organized Crime* 26(3), 235-257.
- Scharpf, F.** 1993. Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. *Politische Vierteljahresschrift* 24, 57-83.
- Scharpf, F.** 2001. Notes Toward a Theory of Multilevel Governance in Europe. *Scandinavian Political Studies* 24(1), 1-26.
- Scherman, A. y Rivera, S.** 2021. Social Media Use and Pathways to Protest Participation: Evidence from the 2019 Chilean Social Outburst. *Social Media + Society* 7(4), 20563051211059704.
- Schmidt, V.** 2010. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output, Throughput. KFG Working Paper Series 21, Freie Universität Berlin.
- Schmidt, V.** 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies* 61, 2-22.
- Siavelis, P.M., Sehnbruch, K., Barozet, E. y Ulloa, V.** 2022. Public Appointments as Informal Institutions: Lessons from the Cuoteo in Chile, 1990-2018. *Revista de Ciencia Política* 42(3), 537-563.
- Silva, P.** 2019. *Public Probity and Corruption in Chile*. London: Routledge.
- Sloterdijk, P.** 2006. *Esféras III*. Madrid: Siruela.
- Smith, A.** 1979 [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Eds. Campbell, R.H. y Skinner, A.S. Oxford: Oxford University Press.
- Stark, D.** 2009. *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. Princeton: Princeton University Press.

- Teubner, G.** (ed.) 1987. *Juridification of Social Spheres. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*. Berlin: De Gruyter.
- Tironi, M. y Undurraga, M.** 2023. Provocaciones y tensiones del Antropoceno: hacia una geologización de lo social. *Estudios Públicos* 171, 139-179.
- Ugarte, G.** 2024. Reforma de pensiones: los desafíos de un acuerdo. *Voces del CEP* 9. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-09-septiembre-2024/> [25 de septiembre 2024].
- V-Dem Institute** 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot. *Democracy Report* 2024. V-Dem Institute. Disponible en: https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf [25 de septiembre 2024].
- Villaseca, M.** 2024. Problemas del financiamiento gratuito de la educación superior. *Acción Educar*. Disponible en: <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2024/07/Problemas-en-el-financiamiento-gratuito-de-la-educacion-superior-MVV-1.pdf> [25 de septiembre 2024].
- Weber, M.** 1946. *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M.** 2013 [1922]. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Willke, H.** 1995. *Steuerungstheorie*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Willke, H.** 1997. *Supervision des Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Willke, H.** 2002. *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Willke, H.** 2007. *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Willke, H.** 2014. *Regieren. Politische Steuerung komplexer Gesellschaften*. Wiesbaden: Springer VS.
- Willke, H.** 2016. *Dezentrierte Demokratie. Prolegomena zur Revision politischer Steuerung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Willke, H.** 2017. Demokratie im Umbruch. *Der Staat* 56, 357-387.
- Willke, H. y Willke, G.** 2012. *Political Governance of Capitalism. A Reassessment Beyond the Global Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zeballos, P.** 2024. *Un virus entre sombras. La expansión del crimen organizado y el narcotráfico en Chile*. Santiago: Catalonia.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Sebastián Izquierdo R.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES

