

## Desarrollo y Reforma del Estado en el Chile actual: La consolidación del pensamiento único

---

Marcelo Miño<sup>1</sup>

Este texto surge como resultado de la invitación de los compañeros de la Revista *Némesis* a participar en el seminario “Posibilidades de Desarrollo en Chile: entre Crecimiento y Solidaridad”, de lo cual debo ante todo agradecer dicha invitación y felicitar su iniciativa, principalmente porque con ello contribuyen concretamente a refrescar la alicaída discusión crítica en el ámbito de las ciencias sociales en nuestra Universidad, pero también porque generan un espacio real para el encuentro entre estudiantes y académicos más allá de las formalidades del aula y las restricciones que ésta impone.

Ahora bien, en este artículo lo que quiero es describir y señalar algunas tendencias del proceso de Reforma del Estado en el Chile Actual, presentando una problematización que intenta reconstruir algunas perspectivas analíticas que intenten romper con el existimo de los análisis del oficialismo y sus representantes académicos. Y para ello voy a comenzar contando una anécdota, ya un tanto lejana y olvidada, pero que creo aún resulta sugerente.

En enero del 2003, un bien compuesto Pablo Longueira, que en aquel tiempo lideraba una derecha que según las encuestas tenía muy claras posibilidades de ser gobierno el próximo período, fue al palacio de La Moneda a entrevistarse con Ricardo Lagos para presentarle una propuesta de “Modernización del Estado” y generar en conjunto una “Agenda para el Desarrollo”. El contexto que generaba esta reunión eran los escándalos de corrupción que habían estallado meses antes y, al mismo tiempo, el estancamiento que aún evidenciaba la economía chilena luego de los efectos de la “crisis asiática”. Cuento corto... Evidentemente aquella reunión bien preparada para los medios tenía ya una larga data de encuentros anteriores de preparación “técnica” del proyecto, el cual sería luego aprobado en el Parlamento y anunciado con satisfacción en el Discurso Presidencial de mayo de ese año. El resultado, destacaron los analistas, bien hablaba de la capacidad de establecer acuerdos políticos y asegurar

---

<sup>1</sup> Estudiante 5° de Sociología, Universidad de Chile.

la gobernabilidad del país, es decir, el lema propuesto era “todos remamos para el mismo lado”. Sin embargo, bien caben algunas preguntas: ¿de qué modo fueron tomados esos “acuerdos”?, ¿por qué en ese contexto resulta prioritario el tema de la Modernización del Estado?, y ¿por qué discutir en “un mismo paquete de medidas” tanto la Modernización del Estado como una “Agenda para el Desarrollo”?

Lo relevante de la anécdota es que, instaladas esas preguntas, nos llama con especial claridad a la reflexión acerca del tipo de democracia que se ha construido y la relación entre Estado y desarrollo. Parece ponerse en evidencia que la discusión acerca del papel del Estado ya no puede sostenerse en la justificación —de hecho, ideológica— acerca de su ineficiencia “intrínseca” y los efectos perversos que genera para el desenvolvimiento económico, pues como vemos en contextos de estancamiento son justamente sus más acérrimos críticos los que piden que ejerza una política activa en la reactivación. Por otra parte, la tan invocada “gobernabilidad” en que se ha sustentado la política democrática queda de hecho cuestionada cuando su fuente no es la participación real de los más amplios sectores sociales, sino los compromisos y acuerdos que pueden efectuar las elites. Entonces, lo que instalan la anécdota y las “sospechas” razonables es la duda acerca de un proceso que se ha evaluado desde ciertos ámbitos como exitoso.

En esta dirección esbozada lo que intentaré en lo que sigue será, en primer lugar, precisar el vínculo entre Estado y requisitos del desarrollo económico capitalista a través del re-posicionamiento de algunas categorías analíticas fundamentales para hacer referencia al rol funcional que juega el Estado como fuente de legitimación y actor relevante para la economía. Luego, se presentará una contextualización del reciente proceso de Reforma del Estado en Chile, que iniciado por la Dictadura como proyecto imposición del neoliberalismo ha sido asumido hasta el día de hoy por los gobiernos de la Concertación. Finalmente, se pretende entregar una reflexión en torno a las principales tendencias que en la actualidad sugiere el proceso descrito y su carácter problemático para el establecimiento de una democracia real en Chile.

Bien vale decir, que dada la extensión y complejidad del tema, no es posible entrar aquí a hacer un análisis acabado. Nos conformamos por el momento solamente con instalar un debate y presentar posiciones que pueden ser asumidas más apropiadamente en un trabajo más sistemático.

### **Acerca del rol y las funciones del Estado**

Cuando nos preguntamos acerca del rol del Estado, en general, y a un nivel elevado de abstracción, se nos presenta una imagen de éste como un conjunto de instituciones que son expresión política de la sociedad organizada las cuales estarían encargadas de velar por el “bien común”, o bien, se remite a la metáfora de que el Estado es el “reflejo” de la sociedad civil, donde las relaciones de poder se ven cristalizadas en un conjunto de instituciones encargadas de asegurar un orden cuya garantía es el monopolio legítimo de la violencia.

De este modo se asigna al Estado una función de garante del orden social, donde el

criterio de su ejercicio es una cierta *racionalidad* –que bien podríamos denominar como específicamente *estatal*–, cuya fuente es una imagen representada de lo compartido colectivamente, una identidad de “ser comunidad” entre aquellos situados en aquel espacio simbólico denominado como Nación. Al mismo tiempo esta racionalidad estaría supuestamente orientada a expresar un proyecto, que es aquello que se considera deseable y hacia donde se concentran los medios y los esfuerzos colectivos de esta comunidad.

Sin embargo, este ideal de “bien común” sobre el que supuestamente se sostiene la racionalidad que da sentido al Estado-Nación es de hecho engañosa, y resulta solamente coherente en la abstracción de una sociedad de iguales. En verdad, cualquier definición del rol y la función del Estado moderno debe partir del hecho que su evolución se ha dado en conjunto con el desarrollo del capitalismo. No creo que sea necesario reseñar aquí los efectos desintegradores que tiene sobre la sociedad el tipo de relaciones que posibilita el desenvolvimiento de la economía capitalista, pero es claro que a lo más que puede aspirar esta abstracción es a la cuestión de la igualdad política formal cuya mayor expresión es el ejercicio del voto y la garantía de los derechos constitucionales, que es de algún modo el horizonte de la teoría liberal clásica.

La cuestión es que materialmente la sociedad no es una sociedad de iguales, sino que en ella se dan relaciones de dominación/subordinación entre distintos grupos en función de su posición específica en la estructura de producción social, es decir, entre propietarios de capital (medios de producción) y quienes desprovistos de tales medios deben vender su fuerza de trabajo, cuestión que determinará sus oportunidades de acceso al mercado. Consideradas así las cosas, la racionalidad que orienta la acción estatal queda ineludiblemente vinculada a las condiciones de una matriz desigual de poder social producto del predominio de relaciones mercantilizadas (y donde el trabajo es una mercancía más).

Evidentemente lo anterior nos ubica en las coordenadas habituales de la reflexión marxista. Sin embargo, y siguiendo en adelante algunos planteamientos de Claus Offe, me parece apropiado tomar distancia de aquel enfoque que supone una relación “instrumental” inequívoca entre el aparato estatal y los intereses de la clase dominante. Creo más apropiada la visión –inscrita igualmente en una perspectiva materialista– que plantea que el Estado no está aliado en específico con ninguna clase ni sus intereses, sino que trata de asegurar mediante su acción el establecimiento de una serie de instituciones y relaciones sociales necesarias para el predominio de la forma mercantil, es decir, intenta “garantizar los *intereses colectivos* de todos los miembros de una *sociedad de clases dominada por el capital*”.<sup>2</sup>

En síntesis, la función del Estado en una sociedad capitalista bajo este criterio que hemos llamado como de *racionalidad estatal* (aún si consideramos las diferencias y especificidades de los países centrales y dependientes en la economía mundial) sería responder a las exigencias (que bien podríamos llamar “sistémicas”) de garantizar que

---

<sup>2</sup>Ver Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 106. (cursivas en el original).

se “encuentren” en el mercado el capital y el trabajo. Pero esta garantía pasa no sólo por asegurar las condiciones sociales y económicas mínimas para las relaciones mercantiles, sino principalmente por *afirmar la legitimidad* de tales relaciones entre los miembros de la comunidad política, pues el mercado por sus efectos desintegradores no es capaz de sostener por sí solo un orden social y por tanto depende de la vigencia de una idea predominante sobre ese orden que es, fundamentalmente, una elaboración política.<sup>3</sup> De esta manera, la acción estatal se orientara en dos sentidos de manera de cumplir con ésta función descrita: a) El *diseño de políticas públicas* y b) la *representatividad de demandas sociales*.

a) Para ser capaz de afirmar el desarrollo de relaciones mercantilizadas según las exigencias del patrón de acumulación capitalista prevaleciente, debe intervenir directamente o indirectamente a través de regulaciones, incentivos y subsidios en lo que conocemos comúnmente como *política pública*.

Las políticas de *regulación* son el conjunto de indicaciones legales —y los organismos encargados de su aplicación— que constituyen el marco para la acción de los agentes sociales en el espacio en que éstas tienen vigencia. En concreto, aquellas que norman las relaciones contractuales y que garantizan su cumplimiento, como por ejemplo el uso de un tipo de moneda. La eficacia aquí se basa principalmente en el monopolio estatal de la violencia. Éstas políticas son aquellas que dieron forma al Estado liberal clásico —y por ello pueden ser llamadas también políticas “primarias”—, que era principalmente un estado garante-gendarme, y bien podríamos entenderlas como los *requisitos formales* para el desarrollo de relaciones mercantiles.

Por su parte, encontramos las políticas tendientes a generar las condiciones sociales y económicas que permitan que los agentes económicos entren en relación, donde se inscriben consecuentemente la *política social*<sup>4</sup> como *subsidios* a la fuerza de trabajo (que en concreto son la salud, vivienda, educación, etc.) y la *política económica* como *incentivos* que se orientan a maximizar las posibilidades de inversión y ganancia de los capitalistas. A estas políticas podríamos, pues, entenderlas como encargadas de asegurar los *requisitos materiales* para el desarrollo de relaciones mercantiles. Históricamente este tipo de políticas son las que se desarrollaron extensivamente en los Estados llamados de “Bienestar” o “Compromiso”, y que han tenido en su surgimiento tanto una motivación de estabilización a crisis económicas, como de contención del con-

<sup>3</sup> Al respecto ver, Norbert Lechner, “El debate sobre Estado y Mercado”, en *Revista de Estudios Públicos*, N° 47, CEP, Santiago de Chile, 1992, pp. 235-247.

<sup>4</sup> Sin entrar a fondo en la discusión, vale la pena señalar la cierta confusión que suele darse al intentar caracterizar conceptualmente las *políticas públicas*. Si uno observa la literatura, en general suele no hacerse mayor distinción entre *políticas públicas* y *políticas sociales*, cuando, y según la argumentación aquí esbozada, estas últimas son sólo una parte más del conjunto de las primeras. Al mismo tiempo, la génesis de las *políticas sociales* no puede ser atribuida exclusivamente al interés de asegurar un nivel material para la fuerza de trabajo producto de los requisitos del capital, sino que de modo más importante su desarrollo ha sido producto de las luchas impulsadas por movimientos sociales y la necesidad del Estado de asegurar la legitimidad del orden social.

flicto dada la demanda social de los sectores trabajadores y populares por mejores condiciones de vida.

Es en este ámbito de las políticas públicas estatales, dado lo que significa su aplicación, en donde se constituye la *administración pública*, es decir, la *burocracia* encargada de su gestión y ejecución, cuestión que es particularmente relevante en el caso de las *políticas sociales*, ya que ahí se da una interacción directa entre el “funcionario” y el “usuario”. También cabe señalar la capa *cuadros técnicos* que son los encargados del diseño y la evaluación de las políticas, y que deben responder directamente a las indicaciones generales del gobierno de turno. Lo anterior implica que cualquier cambio que se pretenda introducir en la dirección de las políticas públicas integrará paralelamente un cambio en la estructura administrativa y los procedimientos a aplicar, de ahí que varios autores creen necesario distinguir entre *Reforma del Estado* y *Reforma Administrativa*, donde la primera concierne al rol y orientación de las políticas, y la segunda a los sistemas y procesos de gestión del aparato administrativo.

De esta manera, las políticas públicas constituirán en su conjunto un marco institucional —o bien, de medidas y organismos de aplicación— que influirán en mayor o menor grado en las decisiones, demandas y conflictos de quienes participan del proceso económico; y el parámetro de evaluación será si estas políticas contribuyen (o no) a poner a determinados sectores en posición de participar en el mercado,<sup>5</sup> de donde aparece que el principal criterio de racionalidad en este ámbito es *la gestión eficiente* de los recursos disponibles en esa sociedad, es decir, un problema de *racionalidad técnica* de acuerdo al impacto en el proceso de acumulación y la distribución de los beneficios del mismo.

El calificativo de técnica queda bastante claro si pensamos que los encargados de la gestión pública no se problematizan sobre el fundamento de las medidas, sino solamente del modo en que las aplican, lo que de alguna manera permite una mínima imparcialidad y universalización de las medidas en la población. Sin embargo, parece relevante señalar un asunto crucial: Para los técnicos el orden económico-social imperante es un dato dado, y su acción les aparece por tanto desprendida de cualquier “compromiso” y, más aún, como típicamente “neutral”, cuestión que suele plasmarse en una “cultura administrativa” cuya principal característica es un cierto positivismo, una reivindicación del método, una pretensión cientificista, un afán por el cálculo.<sup>6</sup> En definitiva, un conjunto prácticas que por su objetivo descrito dentro de la acción estatal devienen en una especie de conservadurismo, que en buena parte contribuye a mantener la regularidad, la continuidad de las “reglas del juego”.

b) Al mismo tiempo, el Estado debe garantizar la legitimidad de ese modo de funcionamiento que es el mercado por sobre los conflictos que se derivan de la des-

---

<sup>5</sup> En otras palabras, si eventualmente los empresarios pueden realizar la ganancia de su inversión y si los trabajadores pueden realizar la venta de fuerza de trabajo (participar del mercado laboral).

<sup>6</sup> Y, por qué no, hasta un cierto cariz deshumanizador. La eficiencia de la gestión de los recursos llevada a su extremo toma los problemas sociales y convierte a pobres, desempleados, migrantes, mujeres, indígenas, jóvenes, etc. en déficits y excedentes... con todo lo que aquello implica.

igualdad que éste genera, y por tanto ser receptivo a la integración de la demanda social en el diseño de las políticas públicas, lo que plantea la cuestión de la *representatividad* del Estado y la capacidad del sistema político para canalizar tales demandas *democráticamente*.

La *representatividad* dice relación con el convencimiento de que efectivamente lo que se hace es lo que la sociedad quiere, o dicho de otro modo, la correspondencia entre el Estado y sus acciones respecto de las demandas emanadas de la estructura social. Esto supone la constitución de una institucionalidad que permita la expresión y participación de los actores sociales, donde aparece como mecanismo central el sistema de partidos como representantes ideológicos de los intereses de los diversos grupos sociales. No obstante, el “espacio de la política” no se reduce únicamente a esta institucionalidad, sino que cabe considerar la serie de grupos y organizaciones sociales (o como ahora está en boga, “las organizaciones de la sociedad civil”) que continuamente plantean reivindicaciones al Estado en independencia del sistema de partidos y de modos más o menos formalizados (por ej. el caso de los sindicatos, grupos estudiantiles o incluso las mismas asociaciones empresariales).

Estas organizaciones permiten la movilización de recursos y demandas, sin embargo, es necesario dejar establecido que esta capacidad organizativa se encuentra constantemente tensionada por la distribución desigual de los recursos resultante del proceso económico que, aunque no de manera mecánica, se reproduce en el *poder* —como capacidad de hacer a voluntad, de determinar autónomamente las propias acciones— que “poseen” los agentes sociales. Pero, de alguna manera, efectivamente la organización permite a aquellos con menos recursos superar esas limitaciones “estructurales” y coordinar fuerzas y capacidades, tanto para presionar a la institucionalidad estatal y sus políticas, como generar en independencia de estas formas de relación social liberadoras de la coacción de las relaciones económicas propias del capitalismo (política no-institucional).

Ahora bien, el hecho de que la acción estatal requiera necesariamente de procesos de deliberación y decisión democráticos que operan formalmente en independencia de las relaciones mercantiles para aparecer como legítima para el conjunto de la sociedad,<sup>7</sup> involucra reconocer una racionalidad propiamente política, esto es, una *racionalidad normativa* de acuerdo a la capacidad de hacer valer prácticamente los intereses de los agentes sociales respecto de la construcción del orden social, lo que se expresará concretamente en el tipo de políticas públicas que emprenda el Estado.

De acuerdo a lo ya dicho, creo que es posible plantear un problema central que se daría en el seno de la acción estatal: las bases de funcionamiento de estos dos ámbitos que coexisten —diseño de política pública y representatividad democrática— se desarrolla según lógicas contradictorias (racionalidad técnica y racionalidad normativa), que es lo que Offe denominó como la *paradoja de la legitimidad versus la eficiencia*: se opta por mantener el rasero de legitimidad necesario para el sistema político y la administración en instituciones democráticas formales que permiten la

<sup>7</sup> Es decir, fundados en la extensión de la participación de los agentes sociales en las decisiones de gobierno.

institucionalización del conflicto, independientemente del desarrollo del mercado; o bien, se asegura la eficiencia en la acumulación capitalista al riesgo de exponerse a situaciones de protesta e ingobernabilidad.

En definitiva, me parece que lo que aparece como central es la *contradicción* entre lo formal y el contenido último de las políticas del Estado, entre su “forma” democrática y su “contenido” capitalista. Y, si bien comparto la cuestión de que no existe una determinación última entre un modelo económico (por ej., capitalismo o socialismo) y un modelo de político (por ej., dictadura o democracia),<sup>8</sup> me parece claro que el capitalismo no puede (ni ha podido) aceptar las condiciones para una extensión democrática radical, pues aquello equivaldría más o menos a suponer que es posible que la clase dominante y los administradores del poder estatal acepten la subordinación del modo de acumulación a la extensión de los derechos políticos, sociales, y económicos de las clases subalternas.

Finalmente, sobre la cuestión de que el capitalismo puede desarrollarse prescindiendo del Estado, a través de las relaciones virtuosas del libre mercado, es a lo menos una falacia sostenida ideológicamente que puede ser demostrada simplemente por la experiencia histórica. Lo importante a reconocer son aquellas situaciones de *crisis*, que como puntos de inflexión permiten ver más claramente cuáles son las contradicciones estructurantes en una sociedad histórica, los modos en que ellas han sido resueltas y como esto ha afectado al Estado y su rol. Así, en los términos expuestos, *el análisis de la Reforma del Estado puede ser tomado como un proceso continuo que entre períodos—definidos por las crisis— permite ir generando un ajuste entre la institucionalidad político-administrativa y los requerimientos de eficiencia económica y legitimación político-social.*

## **Crisis y Reforma del Estado en Chile**

El esquema analítico presentado (con las limitaciones que cualquier esquema analítico tiene) va a servir principalmente para poder caracterizar en concreto cómo se ha desarrollado el proceso de Reforma del Estado en Chile, reconociendo cómo se articulan y cuáles son las tendencias que en la actualidad orientan los ámbitos acción estatal descritos.

Hablar de Chile Actual (para usar el término acuñado por Moulian) implica reconocer un *período que se abre con la crisis de 1973*, y desde ahí trazar un recorrido que hasta hoy plantea una serie de problemas no resueltos y otros nuevos por resolver. Evidentemente, y esto es cuestión de suma importancia, el diagnóstico de esa crisis involucra generar una perspectiva analítica —y de hecho política— desde donde evaluar los resultados y consecuencias.

La tesis principal que intentaré defender es que desde la Dictadura a la fecha es posible caracterizar la Reforma de Estado como un continuo que responde a una creciente consolidación del modelo neoliberal. Donde sería la propia viabilidad del

---

<sup>8</sup> Sobre la crítica a este determinismo entre economía y política, ver Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, FCE, 1995.

proyecto neoliberal que impone un esquema en que el Estado se ve reducido cada vez más sólo a su capacidad de ser facilitador de la participación de los privados y gestor de las políticas de ajuste en los momentos de recesión o estancamiento, dejando de lado aquella orientación de integración de la demanda de los sectores populares por mejor calidad de vida. Desde este punto de vista, la Reforma resulta en la generación de los mecanismos institucionales que hacen viable un proceso de acumulación específico.

Distinguiré *tres fases* en la Reforma del Estado dentro del período señalado (1973 – hasta la actualidad), donde cada una significa una mayor grado de profundización y coherencia con el modelo de desarrollo económico respecto de la anterior. La *primera fase*, es aquella que corresponde a la desarticulación del Estado de Compromiso y la implantación de una concepción del *estado mínimo* según la visión del neoliberalismo ortodoxo del régimen militar; la *segunda fase*, estaría dada por el paso a los gobiernos civiles en donde se lleva a cabo una institucionalización (pactada) del modelo bajo un esquema formalmente democrático; y una *tercera fase*, que se relaciona al reciente proceso de Reforma impulsado en los últimos dos gobiernos de la Concertación (Frei y Lagos) y que, inspirado en la noción del *New Public Management* (Nueva Administración Pública), introduce criterios de mercado y de gestión económica al modo de las empresas privadas (productividad, flexibilidad laboral, externalización, etc.) para la producción de bienes y servicios públicos.

### Crisis y Reforma Autoritaria

A pesar de la cantidad de literatura disponible, al parecer la referencia al “Estado de Compromiso”, “Modelo de desarrollo hacia dentro”, la “Matriz Estado céntrica”, o como se le quiera denominar al período que va de la crisis del ‘30 hasta la crisis de 1973, sigue siendo un lugar común en las ciencias sociales para intentar comprender las profundas transformaciones que ha vivido Chile en los últimos 30 años. Pretender hacerlo aquí nuevamente en extenso me parece al menos majadero, no obstante, bien vale una referencia general según el esquema del apartado anterior.

El Estado de Compromiso surge básicamente –y ésta es tal vez la evidencia histórica más clara en contra de quienes pretenden reivindicar el mercado a ultranza– como respuesta a la situación de crisis del capitalismo liberal. Se caracterizó principalmente por la necesidad de impulsar políticas que permitieran la viabilidad de un desarrollo económico que fuera progresivamente independizándose de la relación con los países centrales de la economía mundial, lo cual requería de una política de industrialización orientada al mercado interno que solamente el Estado era capaz de sostener. Por otra parte, la aparición de nuevos sectores sociales vinculados a este modelo plantearon la necesidad de una extensión democrática en virtud de los requisitos formales (representatividad) y materiales (derechos sociales) de legitimación del sistema, proceso que tendrá su punto culminante en el gobierno de la UP.

Lo anterior se traducirá en un fuerte expansión del aparato administrativo encargado de gestionar directamente las políticas públicas y las empresas productivas del

Estado, y obviamente en un aumento sostenido del gasto público, donde el principal problema fue que la celeridad del proceso impuso un aumento poco coherente de tareas y organismos. La centralidad del Estado a su vez determinó que los actores sociales y políticos se organizaran casi exclusivamente en referencia a éste, agudizando con ello las tensiones y conflictos, lo que evidenció crecientemente las contradicciones de la racionalidad de la acción estatal.

La *crisis* de este modelo puede ser explicada en parte importante por la incapacidad de sostener conjuntamente el proceso de acumulación capitalista y las presiones a la democratización.

El éxito de este proceso de acumulación requería para su profundización, fundamentalmente, de la expansión del mercado interno, cuestión que remitía a la capacidad de consumo de mayores sectores de la población. La integración al consumo implicaba mejorar las condiciones de vida y la apertura de la participación política, es decir, una democratización sustancial que podía eventualmente poner en peligro el modo de dominación política y la posición de los sectores dominantes en la distribución de la riqueza. En el extremo esta tensión tenía, a mi entender, sólo dos salidas posibles: la primera, y cuya expresión fue el gobierno de la UP, era la democratización radical y con ello la constitución de un modelo no capitalista o socialista; la segunda, la liberalización de la economía y la inserción en el revitalizado mercado transnacionalizado de los '70 mediante una contrarreforma que desarticulara el aparato institucional del Estado de Compromiso que sostenía el modelo... Lo que sigue, la "brutal solución" ya es historia archisabida.

Lo que resulta interesante es cómo bajo un *mismo diagnóstico* de la crisis —esto es, la incompatibilidad entre acumulación capitalista y democratización— su *conceptualización y consecuencias políticas son radicalmente opuestas*. Para la alternativa democratizante popular es el modelo capitalista el incapaz de contener en su dinámica la demanda de integración y distribución del poder de los sectores populares, es decir, una *crisis de legitimación del capitalismo*. Para los que justifican la salida autoritaria, era precisamente la demanda democratizante y la extensión de los derechos sociales administrados por el Estado lo que intervenía negativamente en el régimen de acumulación y las posibilidades de expansión del mercado, o lo que es lo mismo, una *crisis de gobernabilidad* del Estado en su incapacidad para asegurar los requisitos de las relaciones mercantilizadas. Con lo anterior queda claro que en la visión de la Dictadura, y su pretensión refundacional del orden liberal, las transformaciones pasarán en parte importante por redefinir el papel del Estado.

En un sentido amplio, el proyecto refundacional de la Dictadura militar puede ser descrito por la convergencia de un proyecto político neoconservador y un proyecto económico neoliberal, que por su radicalidad suponían necesariamente del terror como disuasivo a cualquier tipo de resistencia.

El proyecto neoconservador se funda en el diagnóstico de la crisis de gobernabilidad del Estado, esto es, la incapacidad que tendría para contener eficazmente la demanda de los sectores sociales organizados quienes introducirían los intereses particulares de su posición postergando los "intereses nacionales", generando con ello una hipertrofia de la intervención política —o democracia ilimitada— que distorsiona el ordenamiento del

mercado.<sup>9</sup> La solución que propondrán los neoconservadores es el llamado *Estado mínimo* que pretende limitar los procesos democráticos de toma de decisiones y confiar al mercado, en tanto asignador eficiente de recursos y oportunidades, la capacidad de asegurar el “buen gobierno” de la sociedad. Esto último requiere, sin embargo, la garantía del respeto a la “leyes del mercado” mediante un gobierno fuerte que sea capaz de imponer este principio general. En Chile, este enfoque autoritario-garantista es asumido sin dudas por las Fuerzas Armadas en la conocida fórmula de ser “garantes de la Constitución”. Así, el proyecto neoconservador no se propone disciplinar mediante la organización funcional de la sociedad, sino desorganizar y despolitizar la sociedad —el *derrocamiento de la política*— para establecer el orden natural y espontáneo del mercado.

Por otro lado, el proyecto neoliberal, partiendo del diagnóstico de que el estancamiento económico se debía únicamente al estrecho mercado interno (olvidando, por supuesto, la desigual participación en los beneficios económicos y sociales) y a la intervención estatal en la actividad económica, tendrá tres grandes sentidos<sup>10</sup>: la privatización de las empresas públicas y los servicios sociales, la desregulación estatal de los precios y la actividad económica en general —en particular, la política laboral—, y, la inserción en los circuitos del mercado transnacional a través del incentivo a la inversión extranjera y el desarrollo del sector exportador (de recursos naturales principalmente).

De este modo, la Dictadura lleva a cabo una Reforma del Estado cuyos ejes son: la clausura de la representatividad social en el diseño de políticas públicas; la reducción del gasto público y la redirección de la política social mediante la privatización de los servicios de modo que su provisión quede sujeta al mercado, lo que es particularmente claro en lo que respecta a la educación (subvenciones municipales y Universidades Privadas), la salud (Isapres) y seguridad social (AFPs); la privatización de empresas estatales de producción y servicios.

Todo esto implicará además una reestructuración de la administración pública. Por una parte será fuertemente centralizada y jerarquizada en lo que se refiere a las funciones de control del gasto y seguridad nacional. Por otro lado, se llevará a cabo una descentralización político-administrativa que permita la externalización de las responsabilidades y tareas de administración,<sup>11</sup> no obstante, se estandarizan los principios de gestión según criterios técnicos de racionalidad económica dictados desde la fuerte inspiración tecnocrática del neoliberalismo ortodoxo.

<sup>9</sup> Un ejemplo recurrente entre los teóricos neoconservadores es el del papel de los sindicatos que, según ellos, actuarían como un verdadero monopolio de la fuerza de trabajo presionando una política salarial del gobierno cuyos efectos nefastos serían el desempleo (porque los capitalistas en un momento dado no estarían dispuestos a pagar esos salarios mayores) y la inflación (porque los trabajadores disponiendo “artificialmente” de más dinero para consumir elevarían aceleradamente los precios). Este tipo de argumentación se encuentra muy claramente en Frederick A. Hayek, “El Ideal democrático y la Contención del Poder”, *Revista de Estudios Públicos*, N°1, CEP, Santiago de Chile, 1980. pp. 11-75.

<sup>10</sup> Garretón, *op. cit.*, p. 48

<sup>11</sup> Un ejemplo notable de esto es la municipalización de la educación escolar y la política de subvención a privados en la administración de escuelas y liceos.

Con lo anterior, se puede afirmar que la dictadura cumplió casi completamente su propósito de dismantelar el Estado de Compromiso y establecer una administración pública mermada en sus ámbitos y capacidades de acción en desmedro del mercado, junto con asegurar un modo de dominación asentado en una idea de democracia limitada cuya materialización es la Constitución de 1980.

## **La Concertación y la gobernabilidad del modelo**

La manera en que se dio el paso desde la dictadura a la administración de los gobiernos civiles, o la “transición”, es sin duda determinante a la hora de comprender el modo en que éstos han efectuado sus políticas. Y, aún cuando se podría hacer un itinerario de los eventos que llevaron al cambio de gobierno e indagar en el complejo entramado de negociaciones que se dio en ese momento, me parece que lo importante es señalar cual es principio que guió el proceso: el consenso.

¿Consenso sobre qué? Básicamente del diagnóstico y la conceptualización de la crisis de 1973 como una crisis de gobernabilidad, lo que es asumido prácticamente como la necesidad de construir un orden político que asegure la estabilidad necesaria para el desarrollo de relaciones mercantilizadas. De esta manera, los nuevos gobiernos de la Concertación, desde su convencimiento<sup>12</sup> de que la economía de mercado capitalista es la única que posibilita el crecimiento sostenido y el bienestar general, se propondrán como principal tarea la constitución de una institucionalidad que pudiera integrar neoliberalismo y democracia.

Sin embargo, la noción de democracia que sería puesta práctica dista de ser un intento sistemático por recomponer una idea de participación y construcción colectiva del orden social que había sido suprimida por la experiencia autoritaria. Al contrario, lo que se desarrolla es un esquema elitista que, ya sea por temor al conflicto o a la “regresión autoritaria”, privilegia la conformación de grandes conglomerados capaces de ser electoralmente mayoritarios, pero que no permite el acceso de otras fuerzas políticas potencialmente críticas. El resultado es que la política democrática, allanada la posibilidad de discusiones fundamentales sobre el modelo, queda reducida sólo a una dimensión procedimental *limitada* a la regla de mayoría para cambiar periódicamente de gobierno entre opciones que comparten en lo básico su dirección.<sup>13</sup>

Así, el sistema de partidos deviene únicamente en un espacio de negociación entre elites políticas cuyo capital es el porcentaje electoral, distanciándose cada vez más la representatividad que tiene la política institucional de las demandas de la sociedad. La política, pues, convertida en actividad “profesionalizada” propiedad de expertos y maquinarias partidarias electorales, aparece irrelevante, ya sea por que se tiene la impresión de que las decisiones tomadas no afectan la vida cotidiana, o porque las organizaciones no expresan los intereses de la base social.

---

<sup>12</sup> Incluido, por cierto, el de los sectores de la renovación socialista.

<sup>13</sup> Ver Carlos Ruiz S., *Seis ensayos sobre teoría de la Democracia*, Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1993. De particular interés es el ensayo VI, en que se trata este tema.

A pesar de esto, la clase política ha logrado resguardar una imagen de legitimidad, principalmente porque las décadas de ofensiva neoliberal han permeado efectivamente en las relaciones sociales cotidianas. La despolitización y desmovilización de la sociedad efectos directos del terror de la dictadura y el pragmatismo concertacionista, han logrado entronizar al mercado como el ámbito de relación y parámetro de conducta por excelencia, donde la “libertad de elegir” –individual y segmentada– que ofrece el consumo aparece como el principio identitario y moral a cautelar. La gran mayoría preocupada de poder “salvar” apenas un proyecto de vida individual y un estatus reconocido, entre tanto capea las deudas o el desempleo, apenas si tiene tiempo y fuerzas de pensar un horizonte colectivo.

De este modo entonces, desplazada la política como desarrollo de una racionalidad normativa que otorgue real sentido de representatividad a la acción estatal, el diseño de políticas públicas se verá meramente guiado por la totalización de las necesidades del régimen de acumulación, con lo cual la Reforma del Estado será básicamente un asunto de generar una institucionalidad capaz tomar las medidas *técnicamente* más adecuadas para garantizar el predominio del mercado e introducir las “correcciones” a las situaciones de exclusión social más extremas. Esto ha significado en gran medida que el eje orientador de la Reforma emprendida en los gobiernos de la Concertación sea la reestructuración de la administración pública hacia modelos de gestión y organización cada vez más parecidos a los de la empresa privada.<sup>14</sup>

Ahora bien, tomando en concreto cuáles han sido las medidas que se han aplicado en materia de políticas públicas durante los gobiernos civiles tenemos que fue básicamente en la administración Aylwin donde se perfilaron las líneas gruesas del proyecto concertacionista. En general se puede decir que asumiendo el mismo principio de gobernabilidad aplicado a la democratización, se ha optado por políticas económicas que privilegian el equilibrio del gasto público y el papel subsidiario del Estado frente a la inversión privada, y políticas sociales que introducen criterios de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos.

En materia de *política económica* se han mantenido las orientaciones generales que se venían aplicando desde la dictadura, incluso profundizándolas (privatizaciones, aranceles, etc.). Tal vez el intento de reforma más importante en esta área fue el de impul-

---

<sup>14</sup> Este enfoque meramente administrativo es perfectamente comprensible en la existencia de este consenso fundamental sobre las direcciones del desarrollo económico que es resguardado por el sistema político institucional. En este sentido, bien podríamos hacer una analogía con lo Thomas Kuhn denominaba períodos de “ciencia normal”, es decir, los momentos en que un paradigma científico es dominante en la comunidad éste aparece naturalizado como irrefutable, determinando el campo de investigación y lo que es considerado verdadero o falso. Así también, durante la vigencia de un régimen de acumulación particular son sólo *unas* políticas las que aparecen como “correctas y viables”... precisamente aquellas que significan un fortalecimiento de la posición de los grupos dominantes, asegurando un modo de distribución del poder. En el momento actual, aquellas serían las que dictan los grandes organismos financieros internacionales y la elite tecnocrática nacional vinculada a la gran empresa, que invariablemente siguen la doctrina de la reducción del gasto público y la liberalización de los mercados propuestas desde la visión neoliberal.

sar un sector exportador más dinámico, es decir, que fuera capaz de superar la etapa “fácil” de exportación de materias primas y productos de poco valor agregado, y que a la vez pusiera énfasis en el desarrollo de la PYMES en virtud de su importancia para la creación de empleos. Para ello se requería dejar un espacio para la intervención y regulación estatal que permitiera definir estratégicamente áreas de inversión, tanto para capitales nacionales como extranjeros. Sin embargo, las mismas restricciones del modelo y las presiones de los grupos más poderosos del empresariado vinculados al capital transnacional llevaron a que se impusiera la visión más estricta sobre el papel de los privados, en cuanro son ellos mismos “en el mercado” quienes definen cuáles son los sectores de mayor rentabilidad.

En este caso, la limitación de la acción estatal ha favorecido la concentración del capital en la gran empresa dedicada principalmente a la extracción y exportación de recursos primarios, y que dado su mayor uso de maquinaria es justamente la que crea menos empleos. La pequeña y mediana empresa por su parte, subordinadas en este proceso, han quedado sometidas a la subcontratación, lo que ha determinado el crecimiento del empleo precario y flexible como estrategia de ajuste que permite enfrentar a este sector de capitalistas los costos de la inestabilidad productiva. Así entonces, el empleo, como problema de un modelo incapaz de absorber toda la fuerza de trabajo disponible, ha sido afrontado desde el ámbito de las políticas públicas estatales con programas de empleo mínimo y medidas de flexibilización laboral.

### **Nueva gestión pública y consolidación del pensamiento único**

La Reforma del Estado durante el gobierno de Aylwin estuvo principalmente orientada a reconstruir la capacidad operacional del Estado, en tanto la dictadura y su radical reducción del sector público habían dejado una administración totalmente incapaz de gestionar los problemas sociales del modelo. En este gobierno la reforma más significativa emprendida fue la readecuación de la descentralización político-administrativa y la apertura de las elecciones de autoridades municipales. Lo importante es que la descentralización será en los gobiernos siguientes el eje en torno al cual se llevarán a cabo las innovaciones en política social y organización administrativa.

Ahora bien, la etapa más reciente en la Reforma la podríamos remitir básicamente a los gobiernos de Frei y Lagos, o sea, luego de cumplidos los requisitos mínimos de legitimación del modelo neoliberal en la institucionalización de los consensos básicos de las elites del sistema político según el conservador principio de la gobernabilidad. La tesis que se propone es que la reforma de la gestión aparece como una realidad posible en el momento en que el consenso asegura que, más allá de los cambios de gobierno, la orientación de las políticas está afirmada en un mismo enfoque general. De esta manera, la política pública quedaría aún más sometida a criterios de racionalidad técnica, por sobre la posibilidad de integrar la demanda social democráticamente.

El enfoque que mayormente ha guiado la Reforma en curso es lo que en teoría de

la gestión pública se conoce como *New Public Management* o, en simple y mundano castellano, *Nueva Gestión Pública*.<sup>15</sup> Esta visión, fuertemente influenciada por la teoría de la elección racional, supone tácitamente que el sector público y el sector privado se orientan por los mismos incentivos y procesos, es decir, que las elecciones de los usuarios presionan las características de oferta de bienes y servicios, y donde espacios de competencia permitirían una entrega de mayor eficiencia y calidad. Desde este punto de vista entonces, muchos de los problemas tradicionales del sector público se deberían al hecho de que monopolizado por el estado impide que sea flexible a la demanda de los usuarios, fortaleciendo el burocratismo, el derroche de recursos y la baja calidad.

La solución que se plantea desde la nueva gestión pública es asegurar “cuasimercados” para los servicios y bienes públicos, esto es, espacios de competencia que supuestamente permitirían diversificar la oferta y aumentar la calidad. En tal sentido, resultaría fundamental poner a los usuarios en condiciones de participar de estos mercados en tanto clientes y permitir la posibilidad de que ellos mismos participen de la gestión de proyectos y el control de los procesos, haciendo valer la “soberanía del consumidor”, lo que eventualmente disminuiría los riesgos de corrupción. De aquí que la descentralización es central en el objetivo de reducir los espacios de regulación política del Estado, pues así se garantiza un mercado menos intervenido por los procesos de negociación no-mercantiles de los que el Estado central debe hacerse cargo, generándose verdaderas “economías de escala” al que puedan acceder los privados y entrar en relaciones contractuales con la administración, principalmente para acceder a programas de financiamiento o licitación de proyectos.

Lo anterior requiere, además, la *reforma de la administración pública* como forma de hacerla adecuada al nuevo tipo de diseño y gestión de políticas. La lógica es pasar desde los métodos burocráticos del estatismo –identificados con la experiencia del Estado de Compromiso– a un esquema más flexible que integra procedimientos propios del sector privado. Con ello, la tendencia es separar el diseño y el control presupuestario que queda a cargo de un cuerpo técnico centralizado, de la ejecución de los programas y provisión de bienes que es responsabilidad de los distintos niveles del aparato descentralizado. En Chile esto es especialmente claro, ya que existe una fuerte centralización del control del gasto en la DIPRES (Dirección de presupuestos, dependiente del Ministerio de hacienda), mientras la responsabilidad ejecutiva es tarea de los municipios y gobiernos regionales. Para hacer una comparación, esto se asemejaría a los *holdings* empresariales respecto a la relación entre un directorio y las unidades gerenciales diseminadas en forma de red.

Evidentemente, lo anterior ha tenido como consecuencia una fuerte disminución de los puestos fijos del sector público, generalizándose la flexibilización de los funcionarios que se desempeñan por proyectos. Al mismo tiempo, se han reducido los cargos de

---

<sup>15</sup> Se ha utilizado como referencia principal el texto de Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD-Nueva Sociedad, 1997, pp. 197 y ss., donde se encuentra un análisis en extenso de las tendencias en la reforma administrativa del Estado en América Latina.

confianza política, lo que es comprensible si consideramos que la implantación de este tipo racionalidad en la acción estatal privilegia los criterios técnicos en el desempeño.

De lo anterior, me parece que donde se ha hecho más evidente este funcionamiento es en materia de *políticas sociales*, por tanto intentaré en lo que sigue mostrar brevemente como aquello se ha dado concretamente.

Por una parte, la eliminación del monopolio estatal ha implicado el abandono de los diseños dirigidos universalmente a la población —es decir, abiertos a cualquier ciudadano sin importar su condición social—, y que el Estado pase a desempeñarse como un oferente más en mercados de competencia con sectores privados, como por ej. en el caso de los servicios de Seguridad y Previsión, o el de la Educación Superior. Esto conlleva que los usuarios de las políticas sociales pasan a ser redefinidos como “clientes”, donde aquellos que no tienen los medios para acceder a servicios privados —supuestamente de mayor calidad— son los que recurren a los servicios públicos estatales (por ej. la señora Juanita que como no tiene plata para imponer en una AFP va al INP, claramente no guiada por una racionalidad fundada en su “libertad de elegir”).

De una u otra forma, este sistema conlleva una aguda segregación entre ricos y pobres, en que estos últimos como verdaderos ciudadanos de segunda clase, viven una doble exclusión del sistema... impedidos de participar del mercado deben acudir “de rebote” a los servicios estatales, donde sólo como cliente individual sus posibilidades de influir son ciertamente menores.

Por otro lado, asumiendo que no todos pueden participar en igualdad de condiciones del mercado de los servicios sociales, la estrategia es “corregir” el mercado a través de subsidios a la demanda, que básicamente es realizar transferencias monetarias de diverso tipo a aquellas personas que no tienen un ingreso autónomo tal que les permita participar del mercado. El proceso de asignación de esos recursos se hace distinguiendo los beneficiarios específicos, de acuerdo a lo que comúnmente se llama focalización. Lo problemático es que esta perspectiva reduce el problema de la participación desigual en el producto económico de la sociedad hacia un problema unidimensional de “niveles” de ingreso —definidos técnicamente en las llamadas líneas de pobreza—, con lo cual en vez de apuntar a la redistribución de los beneficios en políticas integrales de salud, vivienda, educación, etc. se aporta sólo una especie de “paliativo” a aquellos que no pueden acceder al consumo, reforzando más aún un tipo de relación entre las personas y el Estado meramente clientelar, y no de ciudadanos con derechos que pueden ser reivindicados colectivamente.

Estas medidas pueden haber reducido la pobreza extrema (asumiendo de hecho el criterio de las líneas de pobreza), pero tomada en su conjunto uno podría decir también que la principal motivación de la política social ha sido abrir espacios de rentabilidad para la inversión del sector privado a través de la creación de estos “nuevos mercados”. Donde, lejos de reducir la desigualdad, la segregación y mejorar las condiciones de vida, se ha institucionalizado un verdadero sistema de primera y segunda categoría, uno para los incluidos y otro para excluidos.

Finalmente, la administración descentralizada de la política social ha significado un desarrollo poco coherente en una serie de programas parciales que varían en su efectividad de región en región, a la vez que se encuentran constantemente sometidos

en su desarrollo a las directrices de fuerte control fiscal emanadas por la tecnocracia del poder central.

A su vez, el interés de integrar a las personas en la gestión y diseño de los programas, que en principio podría pensarse como un avance de democracia, resulta claramente trastocado cuando se privilegia principalmente un conocimiento experto de tipo gerencial administrativo. En vez de fortalecer la participación abierta e igualitaria en las decisiones, lo que tiende a ocurrir es que aquellos más “aptos”, o con más recursos o con mayor información monopolizan los espacios y recursos, al tiempo que se profundiza la asimetría entre los funcionarios y los usuarios-agentes. De esta manera, no es de dudar que se desarrolle, por una parte, una nueva especie corporativismo, es decir, la captura de los ámbitos de gestión pública por parte de poderosos intereses privados (generalmente vinculados al empresariado local) y, por otra, la cooptación de la organizaciones sociales dependientes de financiamiento por parte de los administradores del poder local.

De esta forma parece cerrarse, a pesar de lo que se establezca formalmente, una doble clausura de la representatividad y participación democráticas:

Por un lado –“por arriba” si se quiere–, un sistema político institucional notoriamente excluyente que deja la política pública únicamente a sujeta a los requisitos de desarrollo de relaciones mercantilizadas, lo que es legitimado por el ejercicio de un consenso administrado por la elite política “profesional”, en el convencimiento –ideológico– de la crítica al Estado como fuente de ineficiencia y despilfarro, y la reducción de la política democrática sólo a su dimensión procedimental

Por otro lado –“por abajo”–, un modelo administración de las políticas pública que, únicamente guiado por principios técnicos de eficiencia económica, mercantiliza los derechos sociales y los espacios de participación local, segregando entre incluidos y excluidos, ricos y pobres, competentes y simples ciudadanos.

En fin, podríamos decir que la Reforma del Estado en curso ha sido crecientemente eficaz a la hora de adecuar el aparato institucional a las necesidades del modelo de desarrollo de mercado, eliminando la referencia a los principios normativos que dan sentido a una democracia participativa, colectiva, imponiendo progresivamente un tipo de pensamiento técnico, conservador e individualizante.