

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE POSTGRADO  
PROGRAMA MAGISTER EN CIENCIAS SOCIALES

# **TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y RACIONALIDAD ECONÓMICA**

**EL CASO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA  
Y EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

Tesis para optar al  
Grado de Magister en Ciencias Sociales  
con Mención en Sociología de la Modernización.

**ALUMNO : DIMAS SANTIBÁÑEZ Y.  
PROFESOR GUÍA : RAÚL URZÚA**

Santiago, diciembre del 2000.

**Dedicado a Yazna  
y Gaspar**

	<b>INDICE</b>
	Pag.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	3.
<b>CAPÍTULO 1.</b> <b>ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL</b> <b>PARADIGMA DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA Y LA SEMÁNTICA DE LA</b> <b>EFICIENCIA</b>	16.
El Programa de la Modernización de la Gestión Pública.	19.
Vigencia y problematizaciones de las propuestas de modernización del Estado en América Latina.	32.
La consolidación del Paradigma de la Racionalidad Económica y la semántica de la eficiencia.	43.
Efectos y nuevas expansiones de la Racionalidad Económica.	60.
<b>CAPÍTULO 2</b> <b>EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN Y</b> <b>CONFIGURACIÓN DEL ESTADO</b>	73.
El paradigma de la racionalidad económica y la temática de la Globalización.	75.
Semántica de la competitividad y requerimientos funcionales hacia el Estado.	98.
Función estabilizadora.	101.
Función reguladora.	107.
Función compensatoria.	113.
<b>EPÍLOGO</b> <b>OBSERVACIONES PARA LA POLÍTICA</b>	129.
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	146.

## INTRODUCCIÓN

Para situar el plano desde el cual se desarrolla el trabajo que sigue debemos recurrir a aquella paradoja, que de un tiempo a esta parte, es recurrentemente utilizada para intentar definir la posición crítica de la sociología contemporánea. Se trata de aquello de describir la sociedad desde la sociedad y a la vez *suponerse* fuera de ella (Giddens, A., 1992). La respuesta a la que adherimos es aquella que establece que la investigación social no puede comprenderse sino como una observación de segundo orden (Santibáñez, D., 1999a).

Con ello se dispone a la sociología en una posición lo suficientemente abstracta de observación sin que tenga que renunciar a su condición social, es decir a ser observada también. Su propia comunicación está sujeta a observación y a nuevas comunicaciones. La sociología produce comunicación, es decir participa de la autopoiesis de la sociedad. Dicho en otros términos, es la sociedad la que se describe a sí misma desde una posición particular, sin ser la única ni la mejor.

De este modo, nos situamos en el plano de la autoobservación y la autodescripción. Estas son sólo posibles cuando el sistema tiene la capacidad de distinguirse de otros, es decir cuando la referencia a sus propias descripciones las puede hacer en la medida en que distingue entre autorreferencia y referencia ajena (Luhmann, N., 1996b; 1996c)<sup>1</sup>. Esto, para que tenga rendimientos, supone un proceso de diferenciación: la sociología en tanto diferencia que observa, sólo puede observar a sistemas sociales diferenciados. La comunicación que genera a partir de ello puede tener repercusiones y ser seleccionadas por los sistemas en el entorno. Sin duda con ello se gana complejidad para el operar autorreferencial de cada uno de los sistemas observadores. En particular para la sociología, que a partir de lo anterior se reconoce como un sistema observador que puede manejar la diferencia sistema / entorno para sus propios procesos de observación.

---

<sup>1</sup> "La sociología, que como ciencia sólo se puede establecer sobre la base de la comunicación, puede sólo referir sus aportaciones a la descripción interna de este sistema, y no puede tomar ninguna posición externa, porque esto significaría quedarse sin modo de expresarlo. Quiere la sociología describir la sociedad como un sistema que se autodescribe a sí mismo (¿por qué de qué otra manera?), entonces ella misma define su posición y su objeto. Ella se incluye como observador en lo que ella observa..." (Luhmann, N., 1996b: 205).

Cuando se parte de esta precisión epistemológica, es decir se sitúa a la comunicación sociológica desde la perspectiva de sistemas que observan, se puede visualizar la convergencia de las "dos preguntas clásicas de la sociología": "¿de qué se trata el caso?" y "¿qué es lo que se esconde detrás?" (Luhmann, N., 1996). En la primera, nos orientamos por la observación en el contexto de la observación del observador -observación de segundo orden- y, en la segunda, se trata de visualizar lo que el observador no puede observar -estructuras latentes<sup>2</sup>- mientras observa. En otros términos, nos orientamos en la perspectiva de observar los esquemas de diferencias que actualizan los sistemas en su clausura operativa.

Todos los sistemas sociales procesan sus entornos a partir de esquemas de observación muy particularizados como mecanismos de reducción y selección de complejidad. Independiente de los rendimientos que ello pueda tener en la continuidad operativa de cada sistema, lo que importa para nuestros efectos es que dicho proceso de observación supone la aplicación de una distinción que marca -indica- uno de los lados de la diferencia: "todo lo que es observado, depende por lo tanto de la diferencia utilizada por el observador" (Luhmann, N., 1996c: 65)<sup>3</sup>.

La sociología en su esfuerzo por observar las diferencias utilizadas por los sistemas en el entorno, sobre la base de una diferencia que ella misma no es capaz de observar mientras opera, puede observar el otro lado de la indicación. Con ello aporta complejidad a la comunicación social para que se produzcan nuevos rendimientos reflexivos. En el caso particular del trabajo que presentamos, nuestras observaciones se dirigen a las comunicaciones y los esquemas de observación que se ponen en juego a propósito de las descripciones e indicaciones que convergen en torno a la temática de la modernización del Estado.

Nuestro punto de partida converge con las formulaciones sociológicas del problema, en el sentido de que la reflexión en torno a la transformación del Estado contemporáneo se sitúa de modo paralelo a los procesos de reforma y modernización que éste sufre a consecuencia de las exigencias que imponen los cambios sociales en curso. Las decisiones y modelos que se adoptan en esta materia, por parte de los Gobiernos y las agencias internacionales, tienen relación con las particulares formas de observar y entender los procesos de cambio social y las exigencias

<sup>2</sup> Sobre el problema de la observación de estructuras latentes, Luhmann, N., 1995b.

que éstos especifican al aparato público. La historia enseña que el tipo de Estado que se configura tiene relación con el modelo de modernización que se impulsa y con la imagen de sociedad que se viene construyendo<sup>4</sup>. Quiérase o no, lo que se conoce como el proceso de modernización de las sociedades latinoamericanas, en el que se inscriben las transformaciones del Estado y las estrategias explícitas de reforma y modernización, ya cuentan con una continuidad que se aproxima al cuarto de siglo.

En la orientación del planteamiento anterior, consideramos que el trabajo realizado converge con las preocupaciones de la sociología en materia de modernización social. El ángulo que hemos escogido es el problema del Estado. El punto de apoyo es que la transformación de éste ha sido, en lo básico, coherente con las exigencias del modelo de modernización económica y social. En los últimos años hemos sido testigos de una sobreabundancia de comunicación relativa a los procesos de modernización que han intentado las consecuencias perversas, las debilidades, los riesgos, las paradojas, las incomodidades, las incertidumbres y los malestares de los procesos en curso. Con independencia de la adjetivación que se utilice, todos estos esfuerzos pueden ser comprendidos como uno de los mecanismos que la sociedad se da para autoobservarse y describirse. Las observaciones que están en juego dicen relación con los procesos de reflexión y autorreflexión que se despliegan en la frontera del sistema político o lo utilizan como ángulo de observación privilegiado. Todas ellas tematizan las transformaciones y/o la crisis de la política dando cuenta, por una parte, de los nuevos ambientes en que esta debe desenvolverse y, por otra, indicando sus transformaciones operativas internas. Así, todas estas observaciones se han venido moviendo en la dirección de proporcionar -y proporcionarse- marcos de análisis más complejos que permitan una descripción más ajustada a la creciente diferenciación de los sistemas de funciones<sup>5</sup>. Las nuevas realidades exigen desarrollos conceptuales más abstractos.

<sup>3</sup> "Esta no es otra cosa que un límite que señala que en el mundo existen dos lados y que se debe decidir en cuál de ellos hay que empezar la operación: qué lado de la operación hay que distinguir para señalar de qué se trata el caso, sabiendo que del otro lado se esconde lo que está detrás" (Luhmann, N., 1996c: 258).

<sup>4</sup> Este constituye un punto de partida reiterado en los análisis y textos sociológicos (Atria, R., 1993; Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993; Tomassini, L., 1994a, 1998; Urzúa, R., 1994).

<sup>5</sup> La revisión de la literatura especializada nos permite afirmar que la diferencia directriz de la diferenciación funcional constituye una herramienta de análisis cada vez más aceptada. En este sentido, se debe advertir que los estudios con mayor impacto social y político de los últimos años, relativos a las consecuencias de las modernizaciones, se sustentan en un marco teórico que cuenta entre sus distinciones críticas el proceso de diferenciación funcional. Nos referimos a los estudios desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998 y 2000.

Estos requerimientos analíticos han propiciado la configuración de matrices conceptuales que permitan procesar la creciente autonomización de las distintas esferas sociales cuyos modos de operación las diferencian continuamente de sus entornos, lo cual sólo puede ser asegurado a través de la cristalización y expansión de una serie de mecanismos que facilitan su clausura. Por cierto, avanzar en la comprensión teórica de la autorreferencia sistémica de cada uno de los sistemas parciales constituye una empresa atractiva.

Sin embargo, la clausura operativa y autorreferencial de las dinámicas sistémicas constituye tan sólo un punto de partida para comprender que las relaciones intersistémicas corresponden a unos de los problemas críticos de la teoría social y con ello de la descripción de la sociedad. La autorreferencia operativa supone opacidad para los contactos intersistémicos, ya que sólo es posible registrar y procesar los efectos de las comunicaciones a partir de los propios criterios observacionales sin alcanzar las distinciones de los sistemas en el entorno. De ahí que la teoría de la diferenciación funcional provea, en primer lugar, una matriz conceptual para orientarse en la observación de los conflictos, las contradicciones y tensiones de las relaciones intersistémicas, ya que los efectos de las operaciones autorreferenciales pueden producir intervenciones e, incluso, quiebres, en la autonomía de los sistemas en el entorno.

Asumiendo este ángulo de la teoría, los actuales procesos de modernización no pueden ser descritos, sin más, por una esquematización de la diferenciación funcional, sin advertir también las tendencias opuestas a la desdiferenciación y los problemas de integración y coordinación. El problema requiere ser puesto en perspectiva y sugerimos abordarlo a través de la utilización de una distinción que nos permite formular que los procesos de modernización de las últimas décadas han respondido, fundamentalmente, a lo que Mascareño, A., (1996) denomina *modernidad periférica* y que desde nuestros análisis se puede rotular, también, como *modernidad paracéntrica*. De cualquier modo, lo que se describe es un proceso de modernización en el cual hay "... sistemas que pretenden situarse en el centro de la sociedad y guiarla al modo en que un director de orquesta dirige un concierto" (Mascareño, A., 1996: 118).

Desde una perspectiva histórica, por ejemplo, se sugiere que el Estado de compromiso marca el carácter coevolutivo de economía y política, dando cuenta de una desdiferenciación que no posibilita la plena autonomización de cada uno de los subsistemas, sino que por el contrario

dibuja de modo sinuoso y opaco los límites entre ambos. Como se sabe el Estado y la política buscaron centralizar y regular las otras esferas de la sociedad: "la política se constituyó en la cima de la jerarquía para la regulación de la sociedad" (Op. cit.: 123).

La entrada en vigencia del programa de modernización postcrisis da cuenta del proceso inverso. Como se observa y describe en las páginas centrales de este trabajo lo que se buscó fue dotar de la clausura operativa necesaria al subsistema de la economía para que pudiera expandir su autonomía estructural. A modo de un péndulo, el proceso de desdiferenciación tendió a trasladarse a los requerimientos de la racionalidad económica. Las políticas de modernización que se desarrollaron en la primera etapa y que han sido denominadas de primera generación deben ser entendidas como las *regulaciones e intervenciones de primer orden*<sup>6</sup> que el subsistema de la economía desplegó para generar el espacio y las condiciones óptimas para el despegue de su autonomía sistémica. Ello requirió la conquista del poder político (Jobert, B., 1994). Uno de los productos netos de este proceso, como lo indica la propia comunicación económica durante la década del noventa, fue introducir la racionalidad económica en el operar del Estado<sup>7</sup>.

El planteamiento anterior no debe entenderse como una conversión económica del Estado. En estricto rigor, la situación de crisis significó que el Estado elaboró la suficiente sensibilidad y resonancia a la comunicación económica, y sus requerimientos, debido a la intervención o *colonización* que sufre desde la economía en un contexto ampliamente favorable para ello: el control militar del Estado y la política. En consecuencia, el Estado aprende, traumáticamente, que si no colabora de acuerdo a los requerimientos que se le formulan se destruye a sí mismo.

Desde una perspectiva en la que convergen la teoría y la visión procesual, la irrupción de la racionalidad económica, como efecto estructural postcrisis, y su capacidad para anegar y autopropagarse en el entorno interno del Estado, se debe entender sólo como la incorporación y apropiación que éste último realiza, en tanto sistema intervenido, de las distinciones -premisas decisionales, creencias, programas y semánticas- que el sistema interventor pretendió introducir. Con este logro, el subsistema de la economía propicio la configuración de un

<sup>6</sup> Las regulaciones de primer orden constituyen intervenciones que se producen por colonización bajo condiciones sociales excepcionales, en las que la desdiferenciación constituye la regla (Mascareño, A., 1996).

<sup>7</sup> Para una visión convergente con los planteamientos relativos al caso de Europa, ver Jobert, B., 1994, 1999.



ambiente óptimo y funcional para su dinámica operativa autónoma. La capacidad que aún mantiene de interferir en las operaciones de los sistemas del entorno constituye, a juicio nuestro, resabios de las condiciones y antecedentes que se configuraron en el período postcrisis. Dicho en otros términos, hay un condicionamiento estructural que propicia modernizaciones bajo los requerimientos de la racionalidad económica y debilita, al mismo tiempo, la expansión a otros ámbitos de opciones. Pero es esta situación, el factor que hoy día propicia los procesos de autoobservación y autorreflexión con el objeto de introducir redireccionamientos en los procesos en curso. Podemos aventurar la hipótesis de que asistimos al proceso de radicalización de la diferenciación funcional mediada por los intentos de regulación que los otros sistemas parciales, como sistemas en el entorno de la economía, desarrollan para crear las condiciones óptimas de operación autorreferencial. Esta presión está dirigida a crear ambientes favorables para la expansión de la autonomía de cada uno de los sistemas parciales. En el presente ello da cuenta de las tensiones existentes y en el futuro supone nuevos arreglos de coordinación intersistémico.

Con todo, los programas de transformación del Estado, a juicio nuestro, evidencian aún una continuidad en el proceso de auto-transformación bajo los requerimientos de regulación que se desprenden de la racionalidad económica. Las derivas decisionales que se desprenden de las semánticas de la eficiencia y de la competitividad, que constituyen las propuestas comunicacionales vigentes hasta el día de hoy, son comportamientos de auto-regulación como aceptación de la invitación que le hace el sistema económico<sup>8</sup>. Se trata de una transformación auto-regulada para la función de regulación, bajo la nomenclatura de la construcción de una institucionalidad optimizadora de los procesos económicos<sup>9</sup>. En consecuencia, nuestro foco de atención y análisis se concentra en la estrategia de modernización de la gestión pública y en las comunicaciones y flujos decisionales que se estructuran en la esfera técnico-político del Estado a propósito de los requerimientos que se identifican asociados a la dinámica de la globalización.

---

<sup>8</sup> Para Mascareño, A. (1996), sobre el problema de la regulación y la intervención se encuentra la tensión entre diferenciación funcional y desdiferenciación o entre modernidad compleja -el autor habla de modernidad a secas- y modernidad paracéntrica. Las distinciones *capacidad de auto-regulación e invitación a la auto-regulación* son tomadas por el autor de los desarrollos teóricos de Gunther Teubner y Helmut Wilke respectivamente (Ibid.: 3).

<sup>9</sup> "El sistema intervenido entrega los criterios bajo los cuales puede estar dispuesto a dejarse impresionar. Pero eso no basta. El sistema interventor puede no reconocer que aquellos son efectivamente los criterios en cuestión", Wilke, H., citado por Mascareño, A. (1996). De ahí la importancia de una comunidad paradigmática capaz de reconocer los criterios pertinentes y adecuarse a los límites de la intervención posible y eficiente.

En ambos casos observamos la centralidad y gravitación de la racionalidad económica, esta vez como una *regulación de segundo orden*<sup>10</sup>, ya que aquella logra condicionar el operar del Estado debido a que éste último cuenta los dispositivos necesarios de *irritación y resonancia* para procesar de modo eficaz y oportuno sus requerimientos propiciando una coordinación efectiva entre sus relaciones intersistémicas. Dicho en otros términos, la conducción público-estatal cuenta con la capacidad reflexiva suficiente para observarse como un sistema autorreferente y comprender, al mismo tiempo, los requerimientos de su entorno económico -heterorreferencia-. Visto desde el otro ángulo, el sistema económico despliega su racionalidad con rendimientos positivos porque encuentra la suficiente sensibilidad en su entorno relevante para que este se dejen condicionar por la complejidad que proyecta. La economía condiciona la actuación del Estado, es decir se trata de una regulación de segundo orden que produce un *acoplamiento estructural estricto*, entendido como una relación convergente en materia de selección de opciones. En tal sentido, las regulaciones que efectúa el Estado -como auto-transformaciones- deben ser comprendidas como requerimientos de auto-regulación del subsistema de la economía cada vez que están dirigidas a optimizar sus propios procesos.

De ahí la importancia y centralidad que le hemos dado a la noción de paradigma, ya que con ello queremos expresar la expansión de la comunicación y racionalidad económica articulada en torno a un conjunto de premisas, creencias, programas y semánticas compartidas en la esfera de toma de decisiones del aparato público<sup>11</sup>. A través de una comunidad paradigmática como esta, la racionalidad económica busca mantener la hegemonía que ha sustentado para desplegar sus operaciones y regular e intervenir en otros sistemas sociales. Una comunidad paradigmática de estas características privilegia el uso de las distinciones que la racionalidad económica promueve y, por lo tanto, el flujo decisional que de allí se desprende, se debe entender como el comportamiento auto-regulado y funcional del Estado<sup>12</sup>. Por cierto, esta

<sup>10</sup> Las regulaciones de segundo orden implican la capacidad de introducir en los sistemas del entorno las distinciones que se requieren se apliquen para que cumplan las funciones de auto-regulación -despliegue de racionalidad-.

<sup>11</sup> Sobre la distinción y relación recíproca entre paradigma y programa de acción ver Damme, D. y Jobert, B., (1999). Para los autores los programas de acción constituyen las herramientas de diagnóstico y fórmulas de acción concretas, pero que deben estar constituidas en comunidades epistemológicas. "Estas comunidades epistemológicas constituyen una zona fronteriza por excelencia, donde se encuentran científicos, expertos provenientes del mundo de la decisión, los aportes de unos y otros, son indispensables para construir instrumentos pertinentes de política" (Ibid.: 5).

<sup>12</sup> En este punto se puede desarrollar una reflexión teórica de carácter sistémico sobre la teoría de la regulación, en el sentido de si, efectivamente, la regulación debe comprenderse como una intervención del Estado que el Mercado no espera o, en su defecto, como una función de auto-regulación del sistema económico. Como no podemos extendernos sobre el tema queremos dejar abierta la discusión. Cuando, la intervención se orienta en la optimización

aceptación implica que el Estado tradujo los requerimientos económicos, en lo que va corrido del proceso de democratización, a sus propios códigos, esto es la legitimidad de su actuación y atribuye que esta distinción es aceptada por los otros sistemas en el entorno, incluidos los entornos no sociales.

Partamos de la base que la hegemonía paradigmática se expresa, en un primer momento, como un mecanismo privilegiado de autoobservación social o de construcción de la realidad social (Jobert, B., 1994). Sus distinciones tienen efectos de empalme para otros sistemas, lo cual por cierto no excluye otros ángulos de observación, pero serán los procesos de comunicación los que establecerán los rendimientos específicos de cada una de las propuestas.

En el caso de la modernización de la gestión pública esto se expresa en un estrategia que evidencia los esfuerzos realizados desde la administración pública para crear condiciones óptimas para la actuación del mercado y por el enfoque de la administración empresarial que se propicia en la conducción de los servicios y políticas públicas. El primer capítulo, se orienta a caracterizar los principales componentes y criterios que caracterizaron la propuesta de modernización de la administración pública durante el segundo Gobierno de la Concertación. Sobre la base del tal descripción desarrollaremos una reflexión tendiente a observar la configuración paradigmática desde la que se desprenden las premisas decisionales de programas de modernización que responden al perfil de la estrategia que se analiza. A partir de dicha reflexión indicamos los principales efectos que dicho programa busca generar en sus entornos inmediatos como condiciones para su propia reproducción operativa.

En el caso del impacto de la globalización en la transformación del Estado tratado en el capítulo 2, nuestro esfuerzo se despliega como una observación de segundo orden destinada a identificar los esquemas de diferencia que el paradigma utiliza para procesar su entorno, los programas decisionales que se utilizan para responder a los desafíos que se identifican, las propuestas de sentido y, fundamentalmente, las comunicaciones que se notifican hacia el entorno con el objeto de provocar los efectos funcionales que se requieren, pero también las irritaciones que permitan el despliegue de nuevas complejidades. Particular atención prestamos

---

de la competencia y el funcionamiento del mercado observamos una función de auto-regulación. Cuando, la intervención busca resolver externalidades que no afectan, en principio, el flujo económico podemos observar esfuerzos de regulación extraeconómico.

a los requerimientos funcionales que de allí se desprenden como mecanismos destinados a procesar *el riesgo*.

Ambos análisis nos permiten delinear los contornos del tipo de Estado que se ha venido configurando en el marco del proceso de modernización paracéntrica. Sin embargo, al mismo tiempo intentamos indicar algunas de las funetes de tensión que están reclamando nuevos tipos de contactos, por lo que allí es posible formular un conjunto de hipótesis que favorezcan reflexiones futuras respecto del tipo de decisiones y cursos a seguir para responder otros tipos de requerimientos.

Por ello, consideramos necesario, precisar que nuestras observaciones se dirigen en la perspectiva de identificar el campo de visión que el paradigma dominante logra cubrir con el objeto de establecer los esquemas de diferencias privilegiados para configurar la realidad que se presenta ante sus retículas. Los desafíos y problemas que el paradigma logra distinguir tienen efectos internos que se traducen en el diseño, adopción y aplicación de estrategias y programas de intervención orientados a producir los efectos que se requieren para la configuración de un ambiente propicio para la continuidad operativa del modelo de crecimiento. En tal sentido, nuestro propósito básico es comprender su lógica y coherencia interna observando la unidad de las diferencias prioritarias de sus procesos de observación, exponiendo ambos valores de la distinción e intentado reconstruir los criterios que se utilizan para optar por uno de ellos. Sólo en un plano secundario, nuestras observaciones se dirigen en la perspectiva de indicar las zonas grises, aquellas que deben ser procesadas a partir de otros criterios con el objeto de identificar desafíos y problemas para los sistemas en el entorno. En esta perspectiva, nuestra labor se dirige a establecer y delinear determinadas formas de problematización con la esperanza de que ellas provean de nuevas directrices para procesos de reflexión futuro, ya sea de carácter empírico o aplicado.

La posibilidad de elaborar problematizaciones se debe a la identificación de tendencias que suponen tensiones y conflictos en los derroteros que el proceso de modernización ha seguido. Por ello, es que finalmente presentamos unas notas finales, un epílogo, cuyo objetivo central es describir los principales tematizaciones referidas a las observaciones del Estado y la política. Su aporte limitado se encuentra en otorgar una descripción que converja con el proceso reflexivo

que se viene desarrollando, con el objeto de mapear las posibilidades conceptuales y las alternativas semánticas existentes.

Debemos indicar, entonces, que con el proceso de democratización de la sociedad, la estructuración jerárquica y centralizada de la modernidad paracéntrica en torno al subsistema económico, pierde buena parte de sus capacidades hegemónicas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva la orientación hacia la diferenciación funcional aún no se completa y por ello vivimos una suerte de sobreabundancia comunicativa en materia de auto- descripciones políticas que dan cuenta de su crisis. Se trata de los procesos reflexivos que buscan re-situar su posición y función en el orden sistémico y con ello posibilitar el despliegue de su clausura operativa y su autonomía sistémica. Pareciera ser que en este punto el esquema legitimidad/ ilegitimidad no provee de la suficiente visión, ya que, entre otras cosas, ello supone que la sociedad civil y la ciudadanía deben actuar de acuerdo a los requerimientos de la racionalidad política -el tema de la participación. Probablemente, cada vez más la legitimidad se vaya restringiendo a un problema de legalidad que se posibilita a través de episodios "legitimatorios" institucionalizados -elecciones-.

Sin embargo, las derivas paralelas de estos procesos presentan las tensiones características de una modernidad paracéntrica que busca ser diluida por las tendencias de la diferenciación funcional. El Estado, de acuerdo a nuestra descripción aún presenta una configuración plurifuncional, es decir concentra funciones que responden a requerimientos racionales diversos. Esta misma condición es la que abre el espacio de tensiones que presionan por un desempalme que posibilite una autonomización creciente de cada una de las dinámicas operativas.

En cualquier caso, esta plurifuncionalidad se expresa estructuralmente en la diferenciación vertical del sistema estatal con la creación de instituciones con autonomía relativa para el cumplimiento de determinados fines, cuya deriva operacional se realiza en torno a racionalidades específicas. La administración pública, las políticas públicas y las organizaciones reguladoras aparecen como los ámbitos donde la racionalidad económica, sus programas y semánticas poseen la capacidad de jerarquizar centralmente el flujo decisional. Su operatividad supone cierto desempalme respecto de la política (Offe, C., 1990), sin embargo esta intenta no renunciar y sobrecarga de expectativas a tales mecanismos organizacionales de intervención.

Esta formulación exige sin embargo formular una distinción riesgosa que requiere investigaciones posteriores. Si bien el Estado ha sido conceptualizado como "... la autodescripción del sistema político... (es decir), un artefacto semántico mediante el cual es posible concentrar la autorreferencia del sistema político, independizarla de la justificación de situaciones concretas de poder y convertirla, como en el caso del dinero, en la referencia significativa paralela de todas las operaciones que deben fungir como elementos del sistema político, para lo cual es importante que el Estado sea legítimo, como unidad jurídica responsable, de manera que las medidas soberanas y fiscales conformen el núcleo de todas las operaciones políticas" (Luhmann, N., 1998a: 411), se debe explorar la hipótesis de un proceso de autonomización del Estado, donde la política, fundamentalmente en el ámbito de la legislatura, encuentra su referencia paralela por excelencia<sup>13</sup>. El Estado, en cambio, como sistema complejo se convierte en una referencia política para todos los agentes sociales que busquen tematizar, por ejemplo, algún tipo de riesgo. Dicho en estos términos, lejos estamos de situar al Estado como la estructura semántica capaz de proveer de una coordinación central al conjunto de la sociedad. El mercado, también, es una estructura semántica que provee de referencias a todos aquellos agentes que deseen tematizar, por ejemplo, la competencia y la ganancia -y ello incluye a la política-. La sociedad compleja es por definición policéntrica, por lo que las tendencias hacia la diferenciación funcional requerirán de la creación de mecanismos de coordinación que hagan posible el acoplamiento de operaciones sistémicas a partir de las condiciones estructurales de cada sistema. La continuidad de los procesos de modernización impulsados a partir de la década del noventa no buscan producir rupturas importantes, sino tan sólo acoplamientos estructurales efectivos sobre la base de una regulación de segundo orden donde la racionalidad económica especifica las complejidades que condicionan las actuaciones de sus sistemas en el entorno, particularmente el Estado y la política. En otros términos, hoy día asistimos a un acoplamiento privilegiado entre Estado y mercado que busca ser debilitado con el objeto de que la sociedad gane complejidad y los acoplamientos intersistémicos sean más ricos y diversos, es decir existan más opciones.

Esta formulación nos permite sugerir que el proceso de modernización paracéntrica se encuentra en un escenario de nuevos acoplamientos donde, efectivamente, el subsistema de la

---

<sup>13</sup> "En este sentido, el proceso de democratización de la sociedad chilena parece haber actuado como una estrategia regulativa que introdujo un mayor sentido de autonomía en la operación de la política por medio de alianzas

economía puede perder, de modo paulatino, la gravitación y centralidad jerárquica que sostuvo en el período postcrisis y que sigue manteniendo en los círculos técnico- político de toma de decisiones. A pesar de ello, sostenemos, que aún cuenta con enorme capacidad de regulación e intervención que se expresa de modo privilegiado en la plurifuncionalidad del Estado bajo los esquemas de la racionalidad hegemónica. Nuestro objetivo es describir y comprender esta realidad. De hecho las contradicciones y paradojas posibles de distinguir y los esfuerzos por superarlas mediante la construcción de estructuras discursivas de valor lógico cada vez más altas expresan, a nuestro modo de ver, las tensiones y dificultades que se instalan en los límites sistémicos<sup>14</sup>. Como presentamos en el texto, sin embargo, estas nuevas propuestas siguen en los grueso condicionadas y limitadas por los requerimientos de la racionalidad económica.

Sin embargo, ello mismo debe ser entendido como la presión a la coordinación que las dinámicas sistémicas generan en su esfuerzo de crear un entorno favorable a sus propias autopoiesis. La política peligra sino produce la suficiente comunicación para desarrollar sus propios comportamientos de intervención y regulación. Las tensiones provocan el despliegue de la capacidad reflexiva de los sistemas, en este caso de la política y el Estado, para desarrollar nuevos criterios que en este caso informen a sus entornos sobre sus requerimientos sistémicos.

En este sentido, advertimos que la dinámica comunicativa que se produce tras los procesos de auto-regulación económica mediante las funciones del Estado abre un espacio para la incorporación de las tematizaciones y orientaciones de sentido de la política y del Estado, bajo criterios propios de racionalidad, para producir en este caso regulaciones de tercer orden<sup>15</sup>. De lo que se trata aquí es que aprovechando la capacidad reflexiva que se produce a partir del esquema legitimidad/ ilegitimidad, la política y el Estado, re- traduzcan las orientaciones de

---

representativas que dejaron de actuar en las calles y con el pueblo y pasaron a confrontar sus posiciones en los límites del Congreso" (Mascareño, A., 1996: 126).

<sup>14</sup> "En esos espacios, en los que se juega la estabilidad, continuidad o transformación de la sociedad, es donde los mecanismos de regulación social operan, sea para producir la coordinación de lo diferenciado o para transformar los rasgos semánticos o estructurales compartidos" (Mascareño, A., 1996: 2).

<sup>15</sup> A diferencia de Mascareño, A., (1996), consideramos que las regulaciones de tercer orden tienen valor de auto-transformación sistémica incorporando el aprendizaje de las regulaciones de segundo orden y produciendo aquel desempalme necesario para producir propuestas de acoplamiento estructural con otros sistemas en el entorno. Como lo indica el autor, también, en la regulación de segundo orden es posible que se mantenga la desdiferenciación. En nuestros términos, esto significa que un sistema que ha estado colonizado sigue privilegiando los condicionamientos que provienen del sistema que lo intervino para especificar sus modos de operación. Hay regulación de tercer orden cuando un sistema intervenido que desarrolla funciones de regulación bajo los requerimientos de racionalidad de los sistemas con los que se encuentra en acoplamiento estructural estricto, logra provocar un desempalme suficiente para manejar otros valores en sus procesos de observación y selección.

sentido que las regulaciones de primer y segundo orden a criterios y principios racionales que lo hagan sensible a los requerimientos de otros sistemas en el entorno con el objeto de que desplieguen comportamientos que se acerquen a dichos requerimientos.

Por ello, lo que se ha dado en denominar las crisis de legitimidad de la política debe ser entendido como un proceso reflexivo tendiente a producir nuevos acoplamientos y coordinaciones intersistémicos<sup>16</sup>. Las tensiones y conflictos, o también las llamadas incomodidades y paradojas de la modernización, deben entenderse en este sentido como las asimetrías propias de una sociedad que busca radicalizar los desempalmes necesarios para propiciar la autonomía operativa de cada uno de sus sistemas. Y en este cuadro, de hipótesis teórica, las demandas por integración se encontrarán cada vez contra la fuerza de los hechos. La reflexividad social requerirá estrategias de coordinación más efectivas a partir de la radicalización de la autonomía operativa de los sistemas que se coordinan. El desafío para el sistema político es la elaboración de programas y semánticas con la suficiente capacidad de irritar a sus entornos.

En este cuadro, uno de los propósitos de la sociología, y esperamos que ese sea el aporte que desarrollamos, se orienta en la perspectiva de posibilitar una autodescripción más compleja de la sociedad con el objeto conocer los arreglos coordinativos en curso y revelar opciones que todavía no son exploradas.

---

<sup>16</sup> "Acoplar en este caso será desplazar y situar bajo los marcos de sentido del sistema sujeto a intervención, las distinciones regulativas que se pretende introducir, de modo tal que el intervenido comprenda desde sus propias estructuras categoriales lo que la intervención quiere hacerle ver" (Mascareño, A., 1996: 5).



## ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EL PARADIGMA DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA Y LA SEMÁNTICA DE LA EFICIENCIA

Durante la década pasada, tanto desde el ángulo político como del académico, se afirmó que era problemático y pretencioso hablar de una estrategia global de reforma del Estado para el caso chileno. En círculos expertos se sostuvo que lo característico del Plan de Modernización, diseñado e implementado en la segunda mitad de los noventa, fue que no contaba con un marco conceptual y una propuesta integral relativa a la Reforma y modernización del Estado<sup>17</sup> que provocara los consensos básicos para impulsar las iniciativas que se requerían y, al mismo tiempo, diera claridad, coherencia y sinergia a los esfuerzos que se desarrollaban (Garretón, M.A., 1993; Tomassini, L., 1994; Urzúa, R., 1994; Marcel, M. y Tohá, C., 1998)<sup>18</sup>.

Lo que se definió como la "estrategia" de modernización del sistema estatal para el caso chileno se puede describir como una propuesta orientada a alcanzar mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas: esto es **modernización de la gestión pública**. Propuestas de estas características tienen una orientación económica-administrativa en el sentido de que buscan mejorar las capacidades gerenciales del aparato público<sup>19</sup>. Nuestro análisis se orienta en la perspectiva de establecer que este tipo de "estrategias" se ha concentrado en bosquejar, impulsar y potenciar, cualitativa y cuantitativamente, procesos de modernización que ponen de manifiesto la gravitación y potencia de *la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial* como referentes

<sup>17</sup> Tomassini (1994), al caracterizar el Plan de Modernización de la Gestión Pública, señala que "el peligro de un plan tan cartesiano es que conduzca a hacer mejor más de lo mismo, pero que las prioridades, necesidades, áreas y vinculaciones societales nuevas, actualmente no contempladas o insuficientemente atendidas por el Estado, continúen postergadas" (Ibid. pp. 15).

<sup>18</sup> Como señalan Marcel y Tohá (1998), "la primera debilidad es la precariedad del concepto de modernización (donde) ... la mayor parte de las iniciativas en desarrollo corresponden a la aplicación de instrumentos modernos de gestión, cobijadas bajo la noción general de una gestión orientada a los resultados" (Ibid. pp. 608- 611).

<sup>19</sup> En el planteamiento de Bresser Pereira (1995) corresponde a lo que denomina el desafío de aumentar la "governance", lo cual incluye los aspectos financieros -superación de la crisis fiscal-, estratégico -intervención en las esfera económico- social, y administrativo -superar la cultura burocrática de administración del Estado.

de la toma de decisiones público- estatales. Es decir, constituyen desarrollos propios de una modernidad paracéntrica<sup>20</sup>.

La centralidad de ambos referentes, sin embargo, no se comprende sino se realiza un esfuerzo por visualizar las bases paradigmáticas sobre las que se sostienen. Desde nuestra perspectiva, la matriz programática, el núcleo duro del paradigma, al cual se anclan ambos referentes, es la racionalidad del subistema de la economía. Por cierto, esto no constituye nada nuevo en el horizonte de las ciencias sociales. Sin embargo, nuestro propósito en lo que sigue es especificar qué significa o qué consecuencias tiene que la modernización del Estado siga los predicados de la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial. Para ello describiremos los principales componentes y criterios que caracterizaron la propuesta de modernización de la administración pública durante el segundo Gobierno de la Concertación. Sobre la base del tal descripción desarrollaremos una reflexión tendiente a observar la configuración paradigmática desde la que se desprenden las premisas decisionales de programas de modernización que responden al perfil de la estrategia que se analiza. A partir de dicha reflexión indicaremos los principales efectos que dicho programa busca generar en sus entornos inmediatos como condiciones para su propia reproducción operativa.

Por lo tanto, nuestra observación pone en juego, en primer lugar, los contenidos comunicativos que fundamentan y justifican la oportunidad y criticidad de las transformaciones que se llevan adelante en la modernización de la gestión pública en el marco del modelo socioeconómico impulsado en nuestro país. En tal sentido, la observación de segundo orden que buscamos desarrollar se focaliza en las estructuras latentes que dan cuenta del paradigma, el cual debe entenderse, al mismo tiempo, como una matriz de observación y análisis del entorno y los procesos en curso, como un programa decisional coherente con las informaciones que rescata de la aplicación de sus distinciones y, finalmente, como un discurso que busca comunicar expectativas y requerimientos a sus entornos para que estos se ajusten a sus necesidades. En tal perspectiva, parte de nuestros propósitos complementarios se encuentran en establecer la coherencia de las propuestas que los expertos y decisores públicos inscritos en los márgenes internos del paradigma diseñan e impulsan. El desarrollo en el tiempo de sus propuestas,

---

<sup>20</sup> Se debe advertir, por otra parte, que el primer diseño político de la conducción gubernamental de la administración Frei buscó articularse en torno a la "lógica de la modernización" (Arriagada, G., 1994). En ella se incluye, por cierto, el tema de la gestión pública. La "lógica de la modernización" se ancló en la racionalidad económica.

intentando responder a los nuevos requerimientos, constituyen, a juicio nuestro, respuestas que se ciñen de modo coherente a las principales especificaciones paradigmáticas que rige a los equipos político- técnicos. Particular atención, prestaremos, a las orientaciones de sentido que se desprenden de *la semántica de la eficiencia*, porque con ello nos es posible observar los límites estructurales del paradigma a partir del cual se formulan e impulsan las propuestas de cambio en el Estado.

Por cierto, nuestra caracterización no tiene por objeto discutir la necesidad de enfrentar este ámbito de desafíos con el propósito de excluir este tipo de iniciativas. Por el contrario, consideramos que constituye una dimensión necesaria de abordar, de modo complementario, en el marco de programas globales e integrales de reforma y modernización del Estado. Nuestro análisis tiene por propósito desarrollar una observación que ponga en juego, en un segundo nivel y desde una perspectiva comparada, los requerimientos, programas y decisiones provenientes del mundo técnico- político del aparato del Estado con los requerimientos y desafíos que debe enfrentar el sistema político y el Estado desde este otro ángulo de observación. Nuestra problematización se encarga de establecer que las acciones implementadas responden a los requerimientos operativos del Estado identificados por el paradigma dominante, pero son incapaces de dar respuestas a los desafíos "político-democráticos" que se le impone al Estado contemporáneo desde el sistema político, cuyo marco de referencia suele articularse en torno a la temática de la profundización de la democracia. Estas especificaciones nos sirven de contrapunto para observar el modo en que el paradigma observa dichas descripciones y produce, en consecuencia, respuestas ad hoc.

No se puede perder de vista, sin embargo, que este tipo de requerimientos responde a otras racionalidades. En este sentido, observamos sólo de modo general los principales contenidos comunicativos que se formulan en el entorno del paradigma dominante y cuyos esfuerzos más sustanciales se orientan a provocar nuevas sensibilidades en las estructuras de toma de decisiones. Nuestro tratamiento de tales tematizaciones nos sugiere comprenderlas, en primer lugar, como procesos de autoobservación orientados a desarrollar los desempalmes necesarios que permitan la autonomía operativa de los sistemas en el entorno. Y, en segundo lugar, como descripciones que convergen en el margen interno del paradigma como nuevas indicaciones que posibilitan procesos de autoobservación y autorreflexión en el paradigma dominante. En tal

sentido, son parte de la autopoiesis de la sociedad en la medida en que posibilitan, también, el despliegue de la racionalidad rectora hacia nuevos ámbitos, siempre desde sus limitaciones estructurales.

Desde luego, nuestro objetivo sólo apunta a dibujar los contornos de la relación que se viene configurando entre política y sociedad y delinear, en consecuencia, el perfil de la deriva sistémica del Estado en nuestro país y su papel en dicha relación. Para ello, sostenemos que la centralidad de una orientación como la que describiremos implica en la práctica la exclusión y/o subordinación de tareas que pueden ser abordadas como parte de una propuesta política más comprometida con la profundización de la democracia -entendido como otro ángulo de requerimientos en materia de reforma y modernización del Estado-. Sin embargo, si tras la evaluación, la conclusión es que ello no pudo ni puede ser de otra manera, se debe a la coherencia interna y a las exigencias que se autoimpone el paradigma en el cual se inscribió la propuesta programática del Plan de modernización de la Administración Frei.

objetivo  
Proceso de su desarrollo

### **El Programa de la Modernización de la Gestión Pública.**

En el núcleo central del programa de modernización de la gestión pública se asume como problema crítico las deficiencias financieras y administrativas en la gestión de los servicios y políticas públicas<sup>21</sup>. La premisa fundamental que guía el esfuerzo por resolver los nudos críticos en la gestión de los servicios y las políticas públicas es que a través de ello es posible mejorar la prestación que la oferta estatal hace al usuario. Como lo estableció el propio programa estratégico de modernización, de lo que se trata es orientarse por el grado en que los servicios públicos dan satisfacción a las necesidades de los usuarios. En estricta definición programática:

"Optimizar la calidad de atención al usuario es el norte principal de este desafío, en función del cual se adoptan políticas para mejorar la gestión, la capacidad de los recursos humanos, la organización de la institucionalidad, la oportunidad de la

<sup>21</sup> Algunas de las bases conceptuales, técnicas y políticas que sostienen este enfoque se encuentran en Lahera, E., 1993. En este texto se indica que la reforma y modernización del Estado a través de la intervención de sus procesos y mecanismos de gestión constituye la opción más ventajosa y realista para transformar el aparato público (Lahera, E. 1993; Vignolo, C. et. al., 1993).

información, y la incorporación de tecnologías adecuadas en el marco del sustento ético y valórico de la función pública" (SEGPRES, 1997: 13).

En síntesis, se asume el desafío de "... realizar los esfuerzos para adecuar el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos a las condiciones de eficiencia y de calidad que se requieren para responder satisfactoriamente..." en todos los ámbitos de acción pública -educación, salud, vivienda, previsión, medio ambiente, etc.-, con el objeto de atender a **las necesidades y requerimientos de la población**<sup>22</sup>.

En consecuencia, el norte o la misión del plan estratégico fue responder de modo cada vez más satisfactorio a las siempre cambiantes demandas y necesidades de la población -entendida como usuaria del sistema-, la que regula sus exigencias y requerimientos al Estado en función de las expectativas que construye, no sólo a partir de sus condiciones económicas y sociales, sino también en función de la comunicación que el propio aparato público genera a través de sus acciones e iniciativas. El cumplimiento de esta misión supuso, de acuerdo a las definiciones programáticas de la propuesta, focalizarse en mejorar la capacidad de **gestión** de las instituciones responsables del diseño e implementación de las políticas públicas. Es decir "... ocuparse de las modalidades y calidad de sus prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas, así como de la adecuada organización y preocupación por los recursos humanos encargadas de desarrollarlas"<sup>23</sup>.

Los desafíos que se autoimpuso el Plan de Modernización de la Gestión Pública se acotaron y focalizaron en dirección de una transformación que suponía "... una revisión de todos los elementos que conforman las rutinas administrativas"<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Por lo demás constituye la definición concreta de lo que se entiende por modernización de la gestión pública en el programa estratégico respectivo. Como se indica en el mensaje del Presidente de la República, se trata de: "colocar al usuario como el centro de gravedad de la acción del Estado, significa una decidida y explícita política por conocer sus características, escucharlo en sus demandas y considerar sus propuestas" (SEGPRES, 1997: 13).

<sup>23</sup> En el programa estratégico de modernización se entiende por gestión pública "... todas aquellas acciones del Estado orientadas a organizar y administrar los recursos disponibles -financieros, materiales y humanos- con el propósito de procurar el máximo de bienestar a la mayoría del país" (SEGPRES, 1997: 13).

<sup>24</sup> La magnitud del cambio que se requiere es planteado por el Presidente de la República en su mensaje que acompaña el documento citado. Este es delineado con mayor precisión de la siguiente manera: "La cultura, las normas y las estructuras organizacionales; los estilos de gestión, de dirección y de comunicación; los diseños de los ambientes de trabajo y las disposiciones arquitectónicas; y, por último, los equipamientos y las tecnologías usadas, deben ser revisados bajo la premisa señalada" (Ibid.: 3).

El mejoramiento, fortalecimiento y flexibilización de la gestión y las rutinas administrativas del aparato público se insertan, por cierto, en el discurso que busca garantizar y hacer posible el ejercicio de los derechos ciudadanos y prestar servicios básicos acordes con la necesidades de los usuarios, pero también se orienta en la perspectiva de crear las condiciones para el libre y ordenado ejercicio de las actividades privadas para que puedan desarrollarse internamente y ser competitivas a nivel internacional. Estas gruesas directrices, por lo tanto, buscan "... dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo su misión de ser garante del bien común"<sup>25</sup>, entendido esto último en dos vectores centrales:

- La relación del Estado con su entorno ciudadano, de acuerdo a los requerimientos del paradigma, se dispone como una vinculación de prestación, donde el primero es un oferente y el segundo un *cliente* demandante. Este vector, sin embargo, abre el espacio para la emergencia del *ciudadano -consumidor*.
- El mejoramiento de la gestión pública busca, al mismo tiempo, desatar los cuellos de botella que la "burocracia estatal" presenta y que entran la capacidad emprendedora del sector privado y, por lo tanto, del desarrollo del mercado.

Nos parece oportuno, antes de continuar con los aspectos más relevantes del Plan Estratégico, destacar que las definiciones programáticas señaladas en los párrafos anteriores indican con bastante precisión el enfoque y orientación de la propuesta que se analiza. Parafraseando las definiciones técnicas que las sustentan e inspiran, se puede distinguir la criticidad que se le asigna al problema de la *gestión* como eslabón de la cadena de desarrollo económico y social, como tema transversal de la acción del Estado al que no se puede sustraer ninguna de sus instituciones -p.e. sistema judicial y el aparato contralor- y como ámbito que presenta mayores ventajas comparativas y efectividad para impactar en los entornos políticos y sociales (Lahera, E., 1993)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Incluso se subraya que lo anterior significa: "crear condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organizaciones inteligentes, capaces de aprender, adaptarse, y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos" (SEGPRES, 1998: 5).

<sup>26</sup> Es interesante observar que el autor se queja de la poca importancia que se le asigna al problema de la gestión de los servicios y políticas públicas en el ámbito del debate académico y técnico y el accionar político - administrativo, en el momento en que se viene instalando el Gobierno de Frei.

Debe advertirse que esta inclinación omite toda referencia a transformaciones estructurales tendientes a producir una nueva ecuación en la relación Estado, sistema político y sociedad civil y ciudadanía. Cuando existe algún tipo de aproximación a este tipo de desafíos se ofrecen breves referencias a los problemas de la descentralización y la desconcentración político-administrativo de modo marcadamente funcional al enfoque<sup>27</sup>. Es decir, los elementos que aglutinan y agotan este tipo de propuestas se relacionan con el mejoramiento de la asignación y manejo financiero y administrativo de los recursos económicos y, también, humanos, organizacionales y tecnológicos (Lahera, E., 1993: 19-49; Vignolo, C., 1993: 51-65; Boeninger, E., 1995).

En consecuencia, no debe extrañar que el plan de modernización de la gestión pública contemple en el marco de sus propósitos generales un conjunto de principios innovativos para llevar adelante las transformaciones que se requieren. Entre ellas, destacan el esfuerzo por imprimir una visión estratégica al aparato público, dignificar la función pública, orientarse al usuario y a la consecución de resultados, imprimir flexibilidad y creatividad a la gestión pública, así como avanzar en el proceso de descentralización.

El Programa Estratégico definió, entonces, 6 áreas de acción con sus respectivas líneas de trabajo<sup>28</sup>:

- Recursos humanos, entre los que destacan proyectos destinados a potenciar la gerencia pública, capacitar a los funcionarios y desarrollar políticas de remuneraciones, incentivos y profesionalización de la administración pública, el mejoramiento de las relaciones laborales y el diseño de nuevos reglamentos de calificaciones.
- Calidad de servicio y participación ciudadana, entre los que destacan los proyectos orientados a mejorar la calidad de los servicios -premios de calidad-, a potenciar la innovación, la simplificación de los procedimientos -ventanillas únicas-, mejorar la

<sup>27</sup> Por cierto, se puede objetar que con esta afirmación se dejan fuera las reformas políticas impulsadas durante la administración Aylwin, las que se caracterizaron por tener, básicamente un carácter constitucional para adecuar las reglas del juego democrático, en el marco de un proceso de negociación, a las nuevas condiciones políticas del país.

<sup>28</sup> Para una visión de los cambios realizados en el Estado y los avances de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública, ver Marcel, M. y Tohá, C., (1998), páginas 599- 607.

información -oficinas de información y reclamos- e introducir una cultura de la responsabilidad -carta de derechos ciudadanos-.

- Transparencia y probidad de la gestión pública, entre los que destacan mejorar los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales, reglamentación de la contratación de personas, elaboración y publicación de balances presupuestarios y de gestión, crear una legalidad relativa a la probidad administrativa, desarrollar sistemas de información tecnológica -Internet- y la evaluación de programas públicas.
- Gestión Estratégica, entre los que destacan el desarrollo y coordinación de los instrumentos de gestión, el diseño e implementación de la informatización del sector y la incorporación de la planificación estratégica a la gestión pública.
- Institucionalidad del Estado, entre los que destacan la desconcentración del aparato público y el potenciamiento de la institucionalidad reguladora.
- Comunicación y Extensión, entre los que destacan el desarrollo de líneas de publicación, la creación de página web, la creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos y la presentación de guías metodológicas.

Las seis áreas de acción que definió el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública son altamente coincidentes con las propuestas técnicas más características del enfoque de administración empresarial. Con énfasis y matices distintos estas propuestas comparten una preocupación básica por la administración y gestión financiera de los recursos económicos, la gestión estratégica de las acciones de gobierno, la administración y gestión de los recursos humanos de acuerdo a las nuevas técnicas de gestión organizacional, la prestación de servicios de calidad al cliente y/o usuario y el control y evaluación de los resultados de las políticas y servicios públicos (Lahera, E., 1993; Vignolo, C. et al, 1993; Marcel, M., 1993). En algunas propuestas técnicas específicas hay una preocupación especial por el problema de la composición, coordinación y gestión política a nivel ministerial, lo cual se traduce en la necesidad de cambios de tipo institucional (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993); la gestión y privatización de empresas públicas (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993); y la modernización de



las tecnologías de información (Vignolo, C. et. al., 1993; Quintana, G. et. al., 1993). Finalmente, cabe destacar que en todas las propuestas de cambio de la gestión pública se sugiere, a modo de receta, desarrollar una preocupación estratégica por el factor recurso humano. Este desafío implica aplicar procedimientos de gestión organizacional orientados a comprometer y alinear a los funcionarios públicos con los procesos que se buscan implementar. El éxito de este tipo de iniciativas requiere potenciar las habilidades de liderazgo y gerencia de los máximos directivos de las reparticiones públicas<sup>29</sup>.

Por otra parte, este tipo de propuestas responden de manera bastante coherente a la caracterización que Kliksberg (1989) realiza y discute a propósito de las demandas que se le formularon a la administración pública a fines de la década del 80 en el contexto latinoamericano. Entre ellas destacan, la necesidad de "productivizar" el gasto público, rediseñar los modelos organizacionales, desarrollar los recursos humanos, desarrollar las capacidades de gerencia, mejorar los sistemas de información, establecer mecanismos efectivos de evaluación, entre otros. Lo que debemos destacar, sin embargo, es que estas demandas se formularon en el marco de una particular tematización de la crisis del Estado en Latinoamérica, cuyo foco de análisis se concentró en la crisis económica de los años 80, por lo que, como advierte el autor, constituyen en la práctica "recetas" para superar el período de crisis que se vivió.

Por otra parte, es paradójico advertir que Kliksberg (1989) sostenga que no existe para la época una propuesta formalizada de reforma del Estado, sino sólo una "política implícita" de administración, entre cuyas características nucleares se encuentra el desafío de **modernizar** la maquinaria estatal en una perspectiva que se asemeja a los cambios organizacionales y tecnológicos que se buscaron implementar en nuestro país en la década siguiente. Esta política implícita de modernización se afirma en una orientación privatista, donde "... las únicas metas y tecnologías legitimadoras serían las semejantes a las empleadas en el sector privado. La rentabilidad debería ser el gran criterio de evaluación. Las innovaciones tecnológicas administrativas deberían buscarse a partir de la observación de la evolución técnica de la empresa privada. Los programas de formación de administradores públicos superiores tendrían

<sup>29</sup> Este tipo de propuestas son coincidentes con las demandas que los sectores empresariales estructuraron a propósito de la modernización del Estado. Por cierto, el matiz de diferencia se encuentra en el énfasis que ponen en el problema del tamaño del Estado. Para una visión de las demandas y propuestas desarrolladas por los sectores empresariales ver UNAB, 1994.

que replicar los cursos gerenciales prestigiosos" (Ibid.: 59)<sup>30</sup>. Y, por cierto, con su consiguiente aspiración de neutralidad valórica. La paradoja se encuentra en que, a pesar de las "advertencias" realizadas a fines de la década del 80 y principios del 90, en Chile se terminó *formalizando* una propuesta de modernización del Estado consecuentemente ortodoxa a la *política implícita*.

En consecuencia, y en función de las puntualizaciones realizadas, la orientación técnica de la estrategia de modernización del Estado, en el caso chileno, es coherente con los elementos descritos en los párrafos anteriores y válidos también, de algún modo u otro, para el conjunto de los países del continente. Sin embargo, sus imágenes objetivos y las acciones implementadas a partir de ellas son por defecto una especie de caricatura del enfoque al cual adhieren. Una breve síntesis de los productos que se esperan alcanzar con el trabajo de la División de Modernización de la Gestión Pública, permite contar con una noción de lo planteado:

- Se busca crear en el aparato estatal una cultura organizacional "*moderna*" acorde con los desafíos de la calidad, eficiencia y eficacia.
- Potenciar las capacidades de liderazgo en los "*gerentes públicos*", de tal manera de asegurar una conducción exitosa al paradigma de la modernidad.
- Capacitar a los recursos humanos en las "*técnicas modernas*" de gestión organizacional que asegure el logro de resultados y en el uso eficiente de los recursos.
- Mejorar remuneraciones e incentivos de tal manera de apoyar un proceso de modernización en los sistemas de calificación, para avanzar a una "*cultura de la evaluación*".
- Mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos a través de "*ventanillas únicas*", "*sistemas de quejas*", etc.
- Agilizar y flexibilizar la gestión pública a través de la "*simplificación de procedimientos*" e "*introducción de apoyo tecnológico e informático*".

Sin duda, se trata de la orientación **modernizadora** caracterizada por Kliksberg (1989) y descrita como la *política implícita* que se impone en Latinoamérica durante la década del

<sup>30</sup> Es importante indicar, por otra parte, que las propuestas de Reforma que el autor describe incorporan, tanto en sus líneas directrices como en la Agenda de trabajo, elementos vinculados a la modernización de la gestión pública, a través de cambios administrativos, organizacionales y tecnológicos. Estas propuestas, sin embargo se formulan en el marco de una visión global y complementaria de reforma del Estado en el contexto de definiciones programáticas relativas al problema del desarrollo nacional.

ochenta, donde el término "moderno", como lo señala Urzúa, R., (1994), sólo especifica una declaración de intención en torno a la cual es muy difícil esgrimir argumentos en contra, pero no logra clarificar las premisas que definen los límites de la propuesta. En este caso, ésta asume de modo pasivo "la versión de que el Estado es ineficiente por naturaleza y tiende a imitar, a partir de ella, al supuesto modelo organizativo **superior** constituido por la empresa privada" (Kliksberg, B., 1989: 61). Su formalización y puesta en práctica en Chile durante la década del noventa, sin embargo, tiene una orientación efectivamente más reduccionista y elemental -para utilizar los adjetivos de Tomassini (1994)- : es decir, *una inclinación gerencial en el marco de un enfoque de administración empresarial.*

La inclinación gerencial de la propuesta de modernización de la gestión pública queda en evidencia en la criticidad que se le asignó a esta línea de trabajo durante los últimos años de la segunda administración de la Concertación. En torno a ella se hipotecó, al menos discursivamente -y probablemente también en materia de acción concreta-, el proceso de transformación al interior del aparato público. En efecto, a partir de la segunda mitad de la década del 90 se impulsa una gruesa y contundente área de trabajo que se denominó **gerencia pública**. Como lo estableció el propio mensaje del Presidente de la República, "... un directivo persuadido de las bondades del mejoramiento de la gestión es un agente de cambios que transmite esa actitud a su personal y a las organizaciones representativas de éste, escuchándolo y comprometiéndolo en la dinámica de cambio" (SEGPRES, 1997: 4).

Se definió, entonces, que la modernización de la gestión pública, entendida como un cambio radical, antes que como un esfuerzo de perfeccionamiento, requería como lo demostraba la experiencia comparada "... instaurar un nuevo tipo de liderazgo capaz de promover y consolidar las transformaciones que exige una administración pública moderna al amparo de una gestión innovadora, participativa, eficiente y profesional" (SEGPRES, 1998: 5).

Esta área de trabajo vino a ser la culminación de un proceso en el que, de acuerdo a la evaluación de sus conductores, se logró socializar a los miembros del aparato público con las premisas del paradigma de la modernización, su urgencia y su ideario, así como con sus principales herramientas conceptuales: planificación estratégica, metas e indicadores de

desempeño y gestión, compromisos de modernización, gestión de calidad, sistemas de control y evaluación, etc. (Orrego, C., 1998: 20).

La gerencia pública se presentó, entonces, como una política de *segunda generación* articuladora del programa de transformación de la administración del Estado (Orrego, C., 1998)<sup>31</sup>. Su puesta en marcha implicaba diseñar e implementar estrategias innovadoras y sistemas especiales de administración que se integraran en una propuesta más amplia de cambios de carácter *estructural*<sup>32</sup>. Entre ellas, diseñar e implementar mecanismos de reclutamiento y selección ad hoc, definir políticas de empleo y remuneraciones, impulsar procesos de evaluación de desempeño y, por cierto, especificar el perfil del gerente público (SEGPRES, 1998: 11-12)<sup>33</sup>.

Sobre este último recae, en definitiva, la viabilidad y el éxito del cambio. El gerente público constituye, en la óptica del enfoque, la herramienta clave para generar, orientar y administrar las transformaciones al interior de la administración pública. Se define como una garantía, un *medio operativo de gestación, implementación y administración de las iniciativas de innovación*<sup>34</sup>. De ahí que no extraña que la definición de un perfil del gerente público moderno constituya una tarea crucial en las premisas del modelo y, por cierto, del proceso de modernización impulsado al finalizar la administración Frei. Esto, porque en la perspectiva de los funcionarios del segundo gobierno de la concertación contar con "... gerentes de primer nivel

<sup>31</sup> El autor del texto, sin embargo, no deja claro en su exposición cuáles serían las reformas de primera generación. Su enumeración permite especular que pueden ser las reformas implementadas en la dictadura relativas a los procesos de privatización, desregulación de mercados, apertura económica y desconcentración administrativa o los necesarios cambios introducidos en el primer gobierno de la concertación relativas a reformas político- institucionales y las modificaciones y perfeccionamientos sociales. Estas últimas se entienden como "una ampliación y enriquecimiento" del proceso iniciado en la década del 80. A pesar de la poca claridad en esta materia, el autor refuerza el planteamiento de que los procesos iniciados en el Estado de Chile responden al despliegue de las reformas iniciadas a principios de la década del 80.

<sup>32</sup> Las *reformas estructurales* que se proponen como líneas de acción para el tercer gobierno de la concertación deben referirse a cambios integrales en el sistema de compras públicas, en el sistema de ascensos de la carrera funcionaria, la masificación de Tecnologías de Información y Comunicaciones y, por cierto, la gerencia pública (Orrego, C., 1998: 17- 22).

<sup>33</sup> Como se destaca, se trata de crear sistemas coherentes que vinculen, por ejemplo, remuneraciones, con desempeños y resultados, así como la creación y desarrollo de capacidades gerenciales que impliquen la incorporación de modernas formas de trabajo al interior de las organizaciones públicas (SEGPRES, 1998: 14).

<sup>34</sup> "La motivación para esta línea de modernización está relacionada con las experiencias de éxito cada vez más frecuentes, que han sido lideradas por gerentes públicos como agentes de cambio" (SEGPRES, 1998: 49).

para dirigir las diversas funciones públicas críticas..." no sólo potencia la estrategia de modernización, sino que también es garantía de "buen gobierno" (Orrego, C., 1998: 22)<sup>35</sup>.

En efecto, en el particular enfoque de la estrategia de modernización de la gestión pública chilena la definición de un perfil de gerente público no constituye una tarea trivial y menos complementaria, pues en la figura del gerente público se deposita, también, el **desafío de legitimación de la actividad pública**<sup>36</sup>.

Sobre este aspecto volveremos más adelante, sin embargo, es importante destacar el giro del discurso político- técnico de los altos funcionarios del Estado. Este discurso, se hace resonante a los efectos que las transformaciones sociales de las últimas décadas suponen para el problema de la legitimidad de la actuación pública y política. De este modo, es posible sostener que se viene consensuando que, en el marco de los procesos políticos y sociales que caracterizan la sociedad actual, "...parece cada día más evidente que la mejor forma de legitimar al Estado o un gobierno particular, es contar con la gente más adecuada para desempeñar cargos de alta responsabilidad..." (SEGPRES, 1998: 51)<sup>37</sup>. Desde otro ángulo de observación, podemos advertir sobre la tensión entre los requerimientos de legitimidad del "sistema político-administrativo" y los requerimientos operacionales que la lógica del mercado supone para el Estado contemporáneo. Se trata de la pugna entre la lógica simbólica de la representación y vínculo político y la lógica de la eficiencia de la racionalidad instrumental. Este tipo de tensiones presionan a la materialización de una "disyunción" interna en el aparato estatal que permita el tratamiento "por separado" de ambos tipos de problemas (Offe, C., 1990). Desde nuestra perspectiva, entonces, es posible aventurar la hipótesis de que la solución que encuentra el paradigma se orienta en la perspectiva de superponer *la lógica de la eficiencia* encarnada en la figura del gerente a lógicas de carácter más simbólico -a menos que se diga que allí hay una nueva simbólica por analizar-. A partir de lo anterior, se podría afirmar que la deriva que se

<sup>35</sup> Para enfatizar el punto, debemos añadir que entre los desafíos de este nuevo modelo de administración pública, se identifica en primer lugar la definición del perfil del gerente público moderno, ya que las tareas son exigentes y los individuos adecuados difícil de encontrar (Orrego, C., 1998).

<sup>36</sup> Este tipo de indicaciones son un ejemplo interesante de observación de segundo orden desde el paradigma dominante, ya que lo que se pone en juego aquí es una referencia ajena que se traduce a los códigos de los límites de sentido que impone la racionalidad económica. Es una traducción que busca un nuevo tipo de acomplamiento.

<sup>37</sup> "Sólo personas con esa capacidad de administrar eficiente y eficazmente las instituciones públicas pueden llevar a cabo las distintas políticas públicas definidas por un gobierno" (SEGPRES, 1998:51).

busca potenciar se orienta en la perspectiva de un debilitamiento de la dimensión política tradicional en la conducción del Estado.

La garantía de legitimación de la actividad pública se basa, fundamentalmente, en la noción de que la implementación de un sistema basado en la gerencia pública permite establecer mecanismos **eficientes** y transparentes de control y evaluación del desempeño en función de resultados y compromisos previamente establecidos. El engranaje clave en este punto es la participación ciudadana entendida como el comportamiento racional de los usuarios o clientes de los servicios públicos para exigir eficiencia y calidad y, en consecuencia, evaluar los resultados de tales prestaciones<sup>38</sup>. La propuesta política- técnica busca, en consecuencia, trasladar la legitimidad de su accionar, desde los viejos principios de representación y vínculo político a los principios de la eficiencia y eficacia basados en los resultados de gestión.

Se puede hacer notar, en consecuencia, que los efectos de la modernidad paracéntrica se dejan ver en este tipo de acoplamientos estructurales que se propician. Obviamente, la actuación y conducción público -estatal requiere de bases de sustentación y apoyos que provengan del entorno ciudadano. Aquí opera la observación de segundo orden, manejando la distinción sistema/ entorno para observar las consecuencias del modernidad paracéntrica en el ambiente del sistema política. La oferta posible de hacer debe cuidar la estrecha relación que se establece con el subsistema de la economía. Propuestas de legitimación distintas pueden producir un desempalme demasiado brusco que produzca un quiebre en la coordinación que se ha logrado establecer. De ahí que, desde nuestro punto de vista, la desdiferenciación no pueda ser completa.

Por lo tanto, y como fue indicado páginas arriba, este tipo de propuestas apuesta por la emergencia y configuración de un ciudadano de carácter racional que se vincula con el aparato estatal en tanto usuario o *cliente* de sus prestaciones (Ovejero, F., 1997). El desafío de la ampliación de la participación, en esta perspectiva, es diseñar y mejorar los mecanismos de consulta y evaluación respecto de la calidad de los servicios que se entregan, pues se debe salvaguardar el "interés del consumidor" (Lahera, E. 1993: 28- 35; Muñoz, O., 1998: 484;

<sup>38</sup> Sobre el tema existe un documento del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997), en el que se establecen el conjunto de iniciativas a implementar (Introducción de la doctrina de la calidad, instancias de

Bitrán, E. y Sáez, R.E., 1998: 512 y ss.; Marcel. M. y Tohá, C., 1998: 612- 621)<sup>39</sup>. De ahí que no deba extrañar que un ex alto funcionario de la administración Frei, afirmara que "el respeto por los derechos ciudadanos y su protagonismo respecto al quehacer del Estado ha sido otra de nuestras grandes preocupaciones. Hemos promovido la creación de sistemas de sugerencias y reclamos..." (Villarzú, J., 1998: 27)<sup>40</sup>. Sobre este aspecto se debe advertir, también, que la estrategia de modernización de la gestión pública ha definido como una de sus áreas claves de trabajo el mejoramiento de la **calidad de los servicios**, productos y procedimientos de la administración pública. No podemos extendernos sobre la materia, sin embargo, consideramos relevante indicar que las políticas y programas orientados a mejorar la calidad de los servicios públicos se ha comprendido como una "palanca" de la modernización, a la vez que como un gran mecanismo promotor de los derechos ciudadanos en el marco de la generación de una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos.

Por cierto, las decisiones públicas implementadas en torno a una política de modernización de la administración del aparato estatal a través de la gerencia pública ha encontrado en la experiencia internacional los fundamentos técnicos necesarios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reúne a los países más industrializados del planeta se ha transformado, para el caso chileno, en una importante caja de herramientas para impulsar su estrategia de modernización. En una breve presentación realizada en el IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado se indican las condiciones ambientales que todos los países miembros han debido enfrentar y que han constituido los principales factores para iniciar las reformas -déficits presupuestarios, reestructuración de la economía-; las principales características de las reformas implementadas -orientación hacia la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios, uso de prácticas modernas de gestión, uso de los mecanismos de mercado-; y, por cierto, la especificación de la infraestructura básica para

---

participación, tecnología, simplificación de trámites, oficinas de información, Cartas de derechos Ciudadanos, Premio a la Calidad). También, Shand, D. (1996); Medina, A. (1996).

<sup>39</sup> Por cierto, el referente de este tipo de propuestas técnico- políticas se sostienen en el tipo de ciudadano característico de los países industrializados que cuentan con una larga historia de ejercicio de sus derechos. Demás está decir la distancias y diferencias culturales que cuestionan la viabilidad de este tipo de condiciones, lo cual por cierto en el largo plazo pueden revertirse, fundamentalmente, para ciertos sectores de la sociedad, tales como las "clases medias emergentes".

<sup>40</sup> El IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, realizado en junio de 1998, y cuyas ponencias fueron reunidas en un texto titulado "Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio", tematiza con bastante recurrencia la incorporación del ciudadano -y su eventual participación en el entorno del sistema público, como usuario de los servicios a los cuales accede (García, A., 1998; Massad, C., 1998; Spoerer, S., 1998; Vera, J., 1998).

implementar una reforma articulada por la gerencia pública (Helgason, S., 1998; Hunn, D., 1998).

En el concierto de la OCDE, paradigmática sigue siendo la experiencia neozelandesa, donde la gerencia pública constituyó un engranaje necesario para continuar el proceso de transformación del Estado que incluyó la reorganización, externalización y privatización de actividades públicas<sup>41</sup> y "... reformas al sector público central, sustentadas en las teorías de elección pública, agente, de costo- transacción y en la nueva literatura de gestión pública..." (SEGPRES, 1998: 60- 61). Como se indica, la orientación de la reforma fue *replicar tan fielmente como fuera posible la estructura de operar*, lo cual incluyó los mecanismos de incentivos basados en desempeños, *de la empresa privada moderna*.

La lección que se extrajo de la experiencia comparada internacional, culminó en un esfuerzo bastante peculiar por definir las características esperadas de un gerente público moderno. En conclusión, estas deben ser *básicamente las mismas que se requieren para un gerente privado*, relacionadas con las habilidades de administración antes que con conocimientos técnicos muy especializados. Entre ellas se destacaban: liderazgo y gran habilidad de trabajo en equipo; visión, pensamiento y capacidad de planificar estratégicamente; capacidad de iniciar y manejar procesos de cambio; experiencia, competencia profesional y orientación hacia la obtención de resultados; creatividad, criterio y capacidad intelectual; habilidades generales de administración; capacidades de administrar recursos humanos y de generar buenas relaciones interpersonales; conocimiento de tecnologías de información; habilidades en comunicación; y conocimientos en administración de recursos financieros (SEGPRES, 1998; Morgan, G., 1998; Massad, C., 1998)<sup>42</sup>.

A riesgo de sonar reiterativo, consideramos oportuno recordar que todo este esfuerzo se orienta, en el marco de la filosofía de la OCDE y de los organismos económicos internacionales -y, por lo tanto, de los técnicos a cargo de la estrategia chilena-, en la perspectiva de dotar a la gestión pública de los mecanismos y herramientas de administración, así como de los líderes adecuados, que les permitan gerenciar de modo eficiente y eficaz los escasos recursos

<sup>41</sup> "Primero fueron corporatizadas las empresas estatales y luego muchas de ellas privatizadas" (SEGPRES, 1998: 60).

<sup>42</sup> Se precisa, además, que para el caso chileno existen condiciones que requieren la presencia de características adicionales: experiencia en el sector público; manejo de recursos humanos mal remunerados, poco motivados y muy criticados; conocimientos básicos de las normas administrativas; y un criterio político superior al que se requiere en el sector privado (SEGPRES, 1998: 51).



económicos que se disponen en el marco de presupuestos fiscales contenidos (Helgason, S., 1998).

Es probable que en los límites de dicha lógica estos procesos de transformación sean coherentes y funcionales y permitan, efectivamente, mejorar la prestación de los servicios de las políticas públicas y aproximarse temporalmente a la satisfacción de las necesidades y requerimientos, de calidad y eficiencia en los servicios recibidos, de la población. Sin embargo, el discurso político del modelo supone, además, que este tipo de transformaciones constituyen efectivos mecanismos de profundización de la democracia, legitimación del Estado y de la acción política, fortalecimiento de la sociedad civil, potenciamiento de su capacidad de participación en el proceso político e igualdad social, cultural y económica (Lahera, E., 1993; Orrego, C., 1998).

Es sobre la base de aquella línea de argumentación donde la estrategia de modernización de la gestión pública iniciada en la administración Frei evidencia su incapacidad de ver que no puede ver los límites de su diseño, como tampoco alcanza a bosquejar las eventuales consecuencias y efectos que sus acciones pueden tener en sus entornos más relevantes y cómo ellos pueden resonar, finalmente, en los contornos del propio sistema político.

### **Vigencia y problematizaciones de las propuestas de modernización del Estado en América Latina.**

La larga descripción del programa de modernización de la gestión pública que hemos realizado, nos ha permitido caracterizar su clara derivación a un aspecto muy elemental y restrictivo del enfoque. Pero por sobretodo expresan de modo evidente los referentes discursivos y simbólicos a los que apelan (Jobert, B., 1994; 1999). Las opciones de transformación que los técnicos y decisores públicos visualizaron quedan claramente indicados cuando se insiste que la gerencia pública constituye el motor de los procesos de transformación que el Estado requiere para desarrollar novedosas sinergias con sus entornos económicos y sociales en el marco del modelo de crecimiento que se ha privilegiado en nuestro país. Lejos de lo que se pueda argumentar desde el discurso gubernamental, no se trata de cuestionar el término de "gerencia pública", porque pareciera ser que apela a estilos y valores propios del mundo privado, como se

caricaturiza en una publicación oficial en la que se comunican los proyectos y avances en la estrategia de modernización de la gestión pública<sup>43</sup>. Ni siquiera se cuestiona porque no existe evidencia que permita sostener que acoge, adecuadamente, la realidad cultural de nuestra sociedad y su sistema público o porque tenga éxitos probados de mejoramiento de la gestión (Kliksberg, B., 1989: 59)<sup>44</sup>.

Por el contrario, entendemos que en el contexto de la estrategia de desarrollo y en función de los dos vectores identificados en el marco del mejoramiento de la gestión -tipo de relacionamiento con el ciudadano y facilitación de la gestión privada- constituye una **apuesta coherente y funcional** -aunque, probablemente, quede dilucidar si lo suficientemente efectiva, desde la perspectiva de adecuar la oferta pública a las expectativas de la población-.

Nuestra problematización se realiza desde el ángulo de la comunicación política -observando las observaciones que allí se realizan-, cuyas tematizaciones más críticas están relacionadas con los desafíos de la legitimidad de su actuación, la intermediación de los partidos políticos en los nuevos ambientes sociales y culturales, la profundización del sistema democrático y los requerimientos de gobernabilidad y vinculación con la sociedad civil. Estas cuestiones de fondo constituyen la reflexión más sustantiva que busca procesar y comprender una "sintomatología" más superficial relativa a la creciente desconfianza en el sistema político, las evaluaciones negativas respecto del quehacer político por parte de la ciudadanía y las transformaciones en la participación política de la población (Urzúa, R., 1998). Dicho en términos problemáticos, la gerencia pública puede llegar a legitimar la acción pública, y con ello las administraciones de turno, pero debilitan sustancialmente las posibilidades de legitimación de la actividad política que sea realiza en el entorno de la administración gubernamental -p.e. en el poder legislativo-, provocando con ello, efectivamente, una diferenciación sistémica en el Estado.

Se problematiza, entonces, porque indudablemente construye su propuesta a partir de referentes vinculados a la semántica de la administración empresarial, como un claro indicio de la incorporación de la lógica de mercado como criterio nuclear de la toma de decisiones y tipo de comportamientos privilegiados en el ámbito público- estatal, sin realizar una profunda

<sup>43</sup> Nos referimos a los Boletines del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En este caso a una exposición sobre el tema de la Gerencia Pública en el Boletín N° 2 de marzo- mayo de 1998.

reflexión respecto de sus potencialidades para resolver las cuestiones enunciadas en el párrafo anterior. Son estas comunicaciones las que advierten sobre las tensiones que la desdiferenciación provocan en los entornos del Estado y el subsistema económico, las que tras sus procesos de observación, descripción y reflexión buscan provocar nuevos tipos de relaciones intersistémicas. Esta vez más favorables a sus autonomías operativas. Las reservas respecto de la capacidad de un enfoque como el iniciado para avanzar en la profundización de la democracia, en el fortalecimiento de la sociedad civil y propiciar que el desarrollo social y económico tenga un efecto positivo en el conjunto de la sociedad son de larga data. Ya indicamos las objeciones que a finales de la década del 80 expresó Kliksberg (1989) a propósito de lo que denominó la *política implícita* en materia de reforma del Estado en América Latina.

El análisis crítico de la deriva del modelo se ha mantenido y recorrido a lo largo de toda la década del 90. En Chile, en la primera mitad de la década, se realizan una serie de análisis que cuestionan vigorosamente la orientación general de la discusión y el tipo de planteamientos que se venía imponiendo. A modo de ejemplo, Tomassini (1993), señalaba que la manera de encarar el problema evidenciaba una serie de confusiones en materia de diagnóstico como de propuestas. Si en un primer momento el problema del tamaño del Estado aparecía como el más urgente, las propuestas de cambio poco a poco se fueron trasladando y concentrando en el problema de la gestión pública. Las innovaciones en este ámbito se concibieron, desde sus inicios de modo aislado, autosuficiente y vinculadas al destrabamiento de los cuellos de botella en la administración pública<sup>45</sup>.

No es parte de los propósitos de esta sección profundizar sobre los ángulos de observación, análisis y diagnóstico alternativos -y sus consiguientes propuestas técnicas-, sino sólo explicitar la existencia de una tematización crítica que iniciaba un examen de las características, premisas y márgenes de las propuestas dominantes.

---

<sup>44</sup> Por nuestra parte, por el contrario, consideramos que en el mediano y largo plazo los cambios iniciados tendrán los éxitos probados e, incluso, potenciarán cambios en la cultura institucional del aparato estatal.

<sup>45</sup> En 1994, como lo indicamos en la npp N° 1, el autor insiste de manera más clara y rotunda en las críticas al modelo de modernización de la gestión pública. Lo anterior no significa que no deba incluirse como una dimensión necesaria del proceso de reforma. Esta debe estar, sin embargo, en el contexto de un programa de carácter más integral. Ello, sin embargo, exige contar con un análisis distinto respecto de los problemas y desafíos que enfrenta el Estado contemporáneo. Sin embargo, se puede adelantar que este es el punto en el que coinciden todos los autores que inician sus exposiciones explicitando su postura crítica, con independencia de si puede ser tratados como visiones paradigmáticas alternativas o sólo como enfoques distintos dentro del mismo paradigma. Ver, entre otros, Tomassini,

En la línea de estos apuntes es importante destacar que el análisis crítico de la deriva del enfoque no corresponde sólo a un antojo de los expertos chilenos, sino que alcanza una relativa convergencia, a nivel latinoamericano. Esta evaluación crítica se realiza durante un Seminario efectuado en la Ciudad de México a mediados de Mayo de 1994. En la presentación del texto ya se advierte una caracterización muy coherente con lo que hemos venido describiendo: "... la mayoría de los procesos recientes de transformación y modernización del Estado, a semejanza de lo preconizado para la empresa privada, procura obtener un buen manejo de los recursos, sobre todo de los financieros. Se refiere al funcionamiento operativo y a sus efectos directos, más que a la red de interrelaciones implicada y a las consecuencias de mediano plazo en la estructura política, económica y social..." (ILPES- CEPAL, 1995: 30).

Sin embargo, es necesario advertir que el panorama que nos presentaba el concierto latinoamericano a mediados de la década del noventa no lograba definir, del todo, una directriz temática articuladora de la reflexión político- técnica. En los textos publicados con posterioridad a la Conferencia se pueden advertir, entonces, dos tipos de presentaciones. En primer lugar, todas aquellas que realizan una exposición del estado del proceso de transformaciones que se vienen implementando, en cada uno de los países, con el objeto de alinearse al conjunto de recetas elaboradas post- crisis. Es decir, políticas de ajuste estructural, contracción y equilibrio del gastos público, desregulación de mercados, privatización de empresas públicas, apertura externa, flexibilización laboral, autonomía del Banco Central, reformas tributarias, entre otros, como son el caso de México, Chile, Bolivia (Bazdresch, C. y Elizondo, C., 1995; Boeninger, E., 1995; Fernández, G., 1995; Hurtado, O., 1995). En esta orientación destacan los esfuerzos por fundamentar, desde una perspectiva política y técnica, la necesidad de profundizar las transformaciones sociales que permitan que la economía de mercado funcione de manera más eficiente y eficaz, superando, por ejemplo, las resistencias, desconfianzas y trabas culturales que existirían en el continente (Boeninger, E., 1995). Tras el tipo de transformaciones que podemos nombrar como de primera generación se proyectan las modernizaciones de segunda generación o *regulaciones de segundo orden*, entre las cuales se incluyen el mejoramiento de la gestión pública.

---

L. (1993, 1994a); Garretón, M.A. et. al. (1993); Garretón, M.A., (1994); Urzúa, R. (1994); Marcel, M. y Tohá, C. (1998); Muñoz, O. (1998).

En este contexto, es interesante observar que el planteamiento del representante de Chile, en el marco del tipo de análisis que se empieza a desarrollar en la Conferencia respecto de la necesidad de redireccionar o asumir una propuesta integral de reforma del Estado, insista de manera entusiasta sobre las bondades del modelo, donde se destacan las transformaciones de primera generación orientadas a mejorar la productividad y competitividad de la economía, mediante la "estabilidad y continuidad de las políticas económicas en sus rasgos básicos; esto a su vez se traduce en reglas del juego estables que faciliten las decisiones, especialmente de inversión de largo plazo, e implica, en definitiva, respeto por la lógica básica del funcionamiento de la empresa privada" (Boeninger, E., 1995: 173). A ello se suma, obviamente, la estimulación de la inversión y las exportaciones, la promoción de la competencia, el análisis de los casos en que sea estrictamente necesaria la acción reguladora del Estado, continuar con el impulso privatizador de empresas públicas y la modernización de la gestión pública (Boeninger, E., 1995)<sup>46</sup>.

En esta misma perspectiva, es posible observar un énfasis discursivo que recuerda los aspectos centrales del paradigma: la profundización de la economía de mercado, a través de un rol activo del Estado en materia de estabilización económica como base de sustento para iniciar un proceso de desarrollo donde las políticas públicas jueguen un rol asertivo y planificado en materia de promoción de medidas compensatorias para atenuar las desigualdades de ingreso y riqueza entre los grupos sociales. La expectativa es que la gestión pública alcance mayores grados de eficiencia y eficacia, a través de impulsos de desburocratización y adopción de las técnicas de gestión de la empresa privada, que permitan que las fuerzas privadas del mercado actúen para suministrar la mayor parte de los bienes y servicios (Haddad, P., 1995; Sarmiento, E., 1995). En consecuencia, las estrategias de modernización de la gestión pública se conciben como un conjunto de reformas orientadas a posibilitar el despliegue de la capacidad emprendedora de la empresa privada -es decir, responden al segundo vector que definimos al principio de este texto.

Un segundo tipo de exposiciones, sin embargo, ofrece un análisis que busca desbordar los procesos de transformación que se han venido implementando hasta la fecha y la lógica que los sostienen. En parte, la óptica y foco de análisis que se desprende de este tipo de reflexiones

<sup>46</sup> La modernización de la gestión pública se entiende como "...un proceso continuo de múltiples tareas y desafíos que

tiene relación con los desafíos que debe enfrentar el Estado, el sistema político y el régimen democrático en el futuro, como consecuencia del modelo de desarrollo "puertas hacia afuera" que se ha consolidado y su relación con el entorno social y mundial (Béliz, G., 1995; Blanco, C., 1995). Lo que en algunos casos incluye una reflexión particular relativa a los condicionantes culturales de los países, como es el caso del Perú (Johnson, J., 1995)<sup>47</sup>; o a una preocupación por saldar las deudas políticas históricas como en los casos de Centroamérica (Torres-Rivas, E., 1995).

Parte del esfuerzo de reflexión se orienta a establecer las condiciones que obligan a desarrollar, y que de algún modo también retroalimentan, procesos de modernización como los implementados en el continente. En la perspectiva de tales análisis se observa y comprende que los procesos de modernización del Estado vienen constituyendo un esfuerzo orientado a responder al impacto que las transformaciones sociales y económicas vinculadas a los procesos de globalización han tenido sobre el sistema político y el aparato estatal (Béliz, G., 1995; Haddad, P., 1995). En este sentido, se afirma que el Estado de los noventa enfrenta el ingreso a la era post-capitalista en déficit, por lo tanto debe necesariamente responder a los cambios que el sistema económico gatilla fundamentalmente en los patrones de organización, comunicación y producción. De este modo, incluso, se sugiere que la crisis del Estado latinoamericano en una de sus dimensiones "... es una crisis de transición, por cuanto todavía no ha podido readaptar mucho de sus contenidos a un nuevo contexto que le exige más y más renovación" (Béliz, G., 1995: 68). Y, en una perspectiva de análisis más enfática y crítica, se afirma que la transformación del Estado es una respuesta funcional a los desafíos que la dimensión económica de la globalización impone (Torres-Rivas, E., 1995) -cuestión que desarrollaremos en la próxima sección-

O en su defecto, y en una perspectiva más convergente, se propone que las políticas características del modelo -ajustes estructurales, privatizaciones, modernización de la gestión pública, gerencia pública, etc. - deben diseñarse e implementarse como parte de un proceso integral de reforma del Estado en el que se lleven adelante procesos de transformación orientados a la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil

---

se desarrolla en base a reformas parciales y secuenciales..." (Boeninger, E., 1995: 181).

<sup>47</sup> En este caso, sin embargo, se trata de un análisis que excede a los procesos de reforma y modernización que se llevan a cabo, pues estos responden de modo bastante coherente a las políticas de ajuste post-crisis.

(Zumbado, F., 1994; Blanco, C., 1995; Johnson, J., 1995). En esta perspectiva se inscriben, también, los planteamientos de parte de los expertos y analistas chilenos críticos a la estrategia diseñada e impulsada en la época (Tomassini, L., 1993, 1994a; Garretón, M.A. et. al., 1993)<sup>48</sup>.

Desde la perspectiva de estos análisis, las nuevas condiciones que presentan los entornos internos y externos -cambios socioculturales y proceso de globalización-, exige preguntarse por los nuevos desafíos que el Estado latinoamericano contemporáneo debe enfrentar y por las posibilidades y limitaciones de acción que emergen. Particular atención se presta a la relación entre el sistema político y la sociedad civil, a partir de un diagnóstico que básicamente observa un debilitamiento de los vínculos antes estrechos entre ambas esferas de la sociedad (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b, 1998; Garretón, M.A. et. al., 1993, 1994; Tenti, E., 1997; Varas, A., 1997; Filgueira, C., 1997; Muñoz, O., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998; PNUD, 2000). Estos nuevos desafíos exigen propuestas de reforma más complejas que, entre otras cosas, tengan la capacidad de superar los reduccionismos economicistas que han caracterizado el accionar político (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b; Garretón, M.A. et. al., 1993; Zumbado, F., 1994; Béliz, G., 1995; Blanco, C., 1995; Johnson, J., 1995). Por lo tanto, se demanda e interpela el diseño e implementación de reformas que tengan la capacidad de asumir los grandes desafíos que se distinguen en el horizonte para la política.

Desde nuestra perspectiva, el proceso de globalización que actúa a modo de contexto condicionante de las decisiones políticas en materia de reforma del Estado sólo puede ser observado y comprendido a partir de los parámetros y criterios de la lógica interna del paradigma en el cual se inscriben las estrategias de modernización de la gestión pública -como es el caso chileno-. Esto significa que no existe capacidad para observar claramente su impacto en las dimensiones políticas, sociales y culturales del entorno interno, por lo que en la práctica el contexto global sólo funciona como un mecanismo de retroalimentación para la deriva de decisiones que se realizan en la materia. En tal sentido, en el marco de la lógica del paradigma tampoco es posible realizar esfuerzos destinados a responder a los desafíos políticos, sociales y culturales que emergen al finalizar el siglo XX<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> También en alguna medida, Muñoz, O. (1998), en relación al problema del interés social y a partir de un diagnóstico de los problemas del sistema político en sus nuevas condiciones de operación.

<sup>49</sup> O como lo describe Sunkel, O., (1999): "Hemos estado sumergidos en un baño ideológico de gran intensidad que nos ha impedido distinguir entre lo que es y lo que algunos quisieran que fuera, justificados paradójicamente en función de un pretendido fin de las ideologías. El ideal del estado mínimo y el mercado máximo, así como la

Las demandas -e interpelaciones-, por desarrollar propuestas de reforma del Estado que asuman las nuevas complejidades, a partir de las evaluaciones elaboradas sobre las experiencias impulsadas en los noventa que pone en evidencia la inspiración externa, de contenido parcial y carácter superficial de las estrategias (Torres-Rivas, E., 1995), *no pueden ser atendidas por la lógica y los criterios con que opera el paradigma en el que se inscribe el enfoque de la modernización de la gestión pública*. Desde nuestra perspectiva, redireccionar los procesos de reforma o, incluso, propiciar reformas de tipo integral, supone la necesidad de aplicar paradigmas de análisis alternativos -desde los márgenes internos del Estado y en sus esferas de toma decisiones político- técnicas- que tengan la capacidad de observar, distinguir y comprender los procesos de transformación a partir de criterios y parámetros distintos<sup>50</sup>.

Por lo pronto, nuestra forma de enfocar el análisis del tema que nos ocupa supone la necesidad de comprender algunos de los elementos que dan sustento a las decisiones públicas que se toman en esta materia. Se trata de un ejercicio necesario, pues permite observar algunos de los puntos ciegos que es importante relevar para calibrar nuevas alternativas de decisión. Nuestra convicción es que los modelos que se adoptan en esta materia, por parte de los Gobiernos y las agencias internacionales, tienen relación con las particulares formas de observar y entender los procesos de cambio social y las exigencias que éstos especifican al aparato público. En síntesis se debe avanzar en una adecuada comprensión de la lógica interna del paradigma en el que se inscriben las decisiones del enfoque de modernización de la gestión pública.

En esta perspectiva visualizamos que existe una continuidad histórica y paradigmática entre las acciones de modernización de la gestión pública contenidas en el Plan Estratégico de la administración Frei, las formulaciones político- técnicas en las que se sostiene, las demandas formuladas al aparato público post- crisis, la *política implícita* de administración pública característico de la década del 80 y sus formalización para la década del 90 en Latinoamérica.

Esta continuidad es la que hemos descrito como el dominio de la lógica del mercado en la transformación y configuración del Estado en nuestra sociedad y, por lo tanto, la consolidación

---

identificación de globalización y neoliberalismo con modernización, progreso y desarrollo, es una peligrosa trampa ideológica: nos impide ver la realidad y reaccionar" (Ibid.: 32).

<sup>50</sup> Entendemos que modelos de análisis alternativos se han venido configurando de modo paralelo al paradigma dominante que venimos describiendo. Probablemente no ha contado con la capacidad de irritación y resonancia suficiente para influir o impactar en los equipos técnicos que sustentan las decisiones políticas sobre la materia.



**del paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia** como los núcleos decisionales que sostienen el enfoque de administración empresarial para la modernización de la gestión pública<sup>51</sup>. Desde nuestra perspectiva, la estrategia de modernización de la gestión pública, entendida como un programa de segunda generación, es, en la década del noventa, **el principal conjunto de acciones y transformaciones explícita y racionalmente implementados** que se orientan en la perspectiva de consolidar un modelo de Estado para la sociedad chilena, lo cual no significa que sea el único ámbito en el que opera la racionalidad del paradigma.

La **imagen objetivo** del paradigma es contar con un **modelo de Estado** que se cifa a los siguientes criterios: un Estado más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente "privatización de la opción" en la demanda, que abra espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo "necesarios" mecanismos de regulación -fijación de reglas del juego- (Lahera, E., 1993: 20- 25; Boeninger, E., 1995: 161; Muñoz, O., 1998: 485- 487)<sup>52</sup>.

Tales definiciones se orientan en la perspectiva de potenciar la competitividad económica del país, criterio clave de la capacidad de una sociedad para responder a los desafíos del mercado global y asegurar el crecimiento económico como sustento de la estrategia de desarrollo. En efecto, en estricta definición programática "la opción por una economía de mercado abierta al

<sup>51</sup> Estamos conscientes de que con ello emparentamos una serie de visiones o enfoques que se autodescriben como alternativos. Como lo indicaremos, el uso que hacemos de la noción de paradigma se asienta en aquella versión que indica que lo definitorio es el conjunto de premisas epistemológicas que comparte una comunidad dada: esto es una visión de mundo. El mundo que se comparte en este caso está relacionado con la centralidad que se le asigna al mercado como "ente regulador de la vida social" (Arrau, A., 1998), es decir, en virtud de sus ventajas para dinamizar las transformaciones sociales y en consecuencia de la necesidad de respetar su lógica e incluso resolver los obstáculos que pueden poner en peligro su operatoria. Todas las distinciones internas son enfoques o programas que buscan mejorar su actuación o resolver algunos de sus problemas, sin poner en tela de juicio su papel central en la configuración de la sociedad. Por cierto, ello permite entender la competencia al interior entre distintos programas, pero mayor importancia adquieren aquellas directrices que logran cierta transversalidad entre los enfoques -y los subgrupos de la comunidad paradigmática- como sería el caso de las distinciones teóricas de la Escuela de Opción Pública. En este sentido compartimos la visión sobre la importancia de esta escuela en los últimos 25 años con independencia de las eventuales y temporales posiciones políticas de los equipos comprometidos en la toma de decisiones y a pesar de los esfuerzos que se hayan desplegado desde los enfoques cepalinos para enfatizar otros aspectos problemáticos (Urzúa, R., 1994; Arrau, A., 1998).

<sup>52</sup> Sobre este aspecto, Muñoz, O. (1998) destaca que las transformaciones estructurales de la década del 80 tuvieron dos efectos importantes que definen los márgenes del modelo de Estado: "... en primer lugar, rescataron una mayor autonomía de la economía y de las políticas públicas, utilizando predominantemente el mercado como diseño institucional; en segundo lugar, reincorporaron la ideología de la *mano invisible*, en el sentido de que el interés social se logra a través de la búsqueda del interés individual" (Ibid., pp. 483).

exterior, con rol preponderante de la empresa privada es reconocida hoy como la **única** estrategia viable de desarrollo para el país" (Boeninger, E., 1995: 169). En consecuencia, por obvio que parezca explicitarlo, la estrategia de modernización de la gestión pública es, quizás, el **último eslabón** -y prácticamente el único posible de implementar- para terminar de configurar un modelo de Estado coherente y funcional a las premisas que orientan la estrategia de crecimiento.

A partir, entonces, de tales especificaciones no se debe extrañar que el axioma, tal como lo enunciamos páginas arriba, que guía el proceso de modernización es que "... la participación directa e indirecta del sector público en la estrategia de desarrollo es la *administración...*" (Lahera, E. 1993: 10), con lo cual se busca enfatizar la idea de minimización de la intervención del Estado en la actividad económica<sup>53</sup> y limitar sus tareas a la administración de las variables macroeconómicas -manejo equilibrado del conjunto de instrumentos financieros, cambiarios y monetarios y de gasto fiscal y disminución del papel del Estado en materia productiva y empleo-; variables microeconómicas -contribución permanente a la creación de oportunidades económicas, permitiendo la expansión y desarrollo del mercado-; y de política social, donde tiene un papel parcial en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de compensación de las heterogeneidades sociales excesivas y la generación de oportunidades que aseguren un umbral de sobrevivencia y permitan que las personas se integren al desarrollo a partir de sus competencias individuales (Lahera, E., 1993: 11-13; Boeninger, E., 1995: 175-179)<sup>54</sup>. En síntesis, esta continuidad mantiene una coherencia sustantiva con las transformaciones de primera generación, que, como lo indican los expertos, tuvieron el acierto y la capacidad de devolver la autonomía -"despolitización"-, eficiencia y tecnificación al sistema económico (Muñoz, O., 1998). Como lo hemos señalado, esta primera etapa del proceso debe ser entendido como el desenvolvimiento de una modernidad paracéntrica en el que el subsistema de la economía se dispone de modo jerárquico y central, colonizando los sistemas relevantes del

<sup>53</sup> "De allí que, donde haya lugar para la competencia, ésta sea preferible a la regulación" (Lahera, E., 1993: 25). A este tipo de formulación es el que llamamos regulación de segundo orden como extensión de la racionalidad económica, pues está dirigida a optimizar sus procesos creando un entorno favorable para ello.

<sup>54</sup> De este modo, no sólo queda delineado el modelo de Estado que se requiere, sino que la estrategia de desarrollo en el cual este se inserta de modo funcional. Por cierto, las competencias del Estado no se reducen a los elementos expuestos sino que se deben incluir sus tareas tradicionales, es decir seguridad, orden, defensa y relaciones exteriores (Lahera, E., 1993). Sobre el punto, no debemos olvidar que el tipo de Estado que se diseña tiene relación con el modelo de modernización que se impulsa y con la imagen de sociedad que se espera construir.

entorno y por lo tanto provocando desdiferenciaciones funcionales a sus requerimientos autorreferenciales -regulaciones de primer orden-, bajo condiciones sociopolíticas de excepción.

El discurso hegemónico, convenientemente formalizado y normalizado durante los dos primeros gobiernos de la Concertación, sólo puede ser comprendido como la consolidación del modelo de crecimiento y sociedad, y su consiguiente propuesta de transformación estatal, **que asume como eje de articulación la lógica del subsistema económico** (Vial, A., 1991; Garretón, M.A. y Espinosa, M., 1993; Zumbado, F., 1994; Urzúa, R., 1994; Torres- Rivas, E., 1995; Arrau, A., 1998; Tomassini, L. 1998; Muñoz, O., 1998)<sup>55</sup>. En última instancia, se trata de la subordinación positiva, es decir la estructuración de contribuciones funcionales a los principios organizativos de la esfera económica (Offe, C., 1990) -regulaciones de segundo orden-. Desde una visión histórica y fundacional, se trata de la aceptación, validación y legitimación de una particular forma de observar y analizar la crisis del Estado latinoamericano y los procesos de cambio social y las exigencias que se especificaron al aparato público a lo largo de las dos últimas décadas. El enfoque de modernización del Estado que se desprende de este modelo es el que ha sido descrito, por diferentes autores, como reduccionista, cartesiano y sesgado, porque no tendría la capacidad de asumir en su integralidad los desafíos emergentes (Kliksberg, B.,1989; Tomassini, L., 1993, 1994a; Zumbado, F., 1994; Garretón, M. A., 1993; Torres- Rivas, E., 1995).

Desde nuestra perspectiva, debemos insistir que en estricto rigor se trata de una propuesta coherente en su propia lógica, lo cual no significa que, efectivamente, adolezca de respuestas a un conjunto importante de desafíos. Pero como hemos indicado no tiene capacidad de irritación y resonancia interna para absorber tales tipos de cuestiones. De ahí que pierda sentido insistir en especificar lo que se debe hacer para redireccionar las decisiones y comportamientos del Estado en orden a responder a los requerimientos que se le formulan desde sus fronteras<sup>56</sup>. Sólo queda, a juicio nuestro, observar los efectos de dichas estrategias con el objeto de visualizar si los sistemas en el entorno -por ejemplo, el sistema político- tienen la capacidad para adecuarse a las nuevas condiciones que se le vienen imponiendo.

<sup>55</sup> De acuerdo a Garretón, M.A. y Espinosa, M. (1993) se trata de un sometimiento a las leyes del mercado. Para Muñoz, O. (1998), los criterios del subsistema también han tenido la capacidad de permear a la política, obligándola a tecnificarse: tema de la ingeniería política.

<sup>56</sup> Lo que sí tiene sentido es la elaboración de programas y semánticas alternativas que tenga la capacidad de producir observaciones y regulaciones de tercer orden.

## La consolidación del Paradigma de la Racionalidad Económica y la semántica de la eficiencia.

Nuestra forma de analizar la vigencia e importancia que se le asignan a las propuestas de modernización de la gestión pública se deben, en parte, a que su adopción responde a una continuidad histórica y paradigmática comprensible a partir del impacto que la crisis del Estado tuvo en Latinoamérica durante los años setenta y ochenta. Es decir, existe una continuidad paradigmática entre la particular forma de comprender la crisis del Estado en dicho período con las modernizaciones que se han realizado en esta materia durante las últimas décadas. En este sentido, parece oportuno recordar que la configuración de un nuevo paradigma, entendido como una matriz epistemológica, es resultado de un quiebre en la premisas que sostienen los modelos anteriores<sup>57</sup>. Las crisis que logran remover las bases paradigmáticas deben ser comprendidas, en uno de sus niveles, como cambios epistemológicos (Santibáñez, D., 1999a). Esto significa que las crisis, en su momento de *revelación* (Morin, E., 1995) -momento de indecisión en el que debe surgir la decisión para el análisis, diagnóstico o reflexión- actúa, en primer lugar, como un tiempo y espacio de autoobservación y autorreflexión, es decir como un análisis de segundo orden que busca comprender las condiciones que dan cuenta de la crisis y con ello revelar las premisas sobre las que se sostenían las formas de actuar pasadas (Santibáñez, D., 1999a).

En su momento *realizador* (Morin, E., 1995), las crisis se despliegan como el principal mecanismo de autocorrección y, por lo tanto, de construcción de nuevas premisas sobre las que sostener las observaciones y autoobservaciones y las consiguientes derivas decisionales que se pueden desprender de ellas. En el caso latinoamericano, el diagnóstico sobre la crisis del Estado en la década de los ochenta es desatado por el problema financiero -que se expresa en la imposibilidad de manejar la deuda externa en los países del continente-, que se tradujo en una aguda crisis fiscal (Kliksberg, B., 1989; ILPES- CEPAL, 1995; Haddad, P., 1995; Hurtado, O., 1995; Bresser Pereira, L.C., 1997; Arrau, A., 1998; Tomassini, L., 1998)<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Utilizamos el concepto de paradigma en el sentido más profundo que Kuhn, T.S. (1990) le quiso imprimir, esto es, aquel tipo de premisas que se utilizan, de modo latente, para observar y comprender la realidad y definir el tipo de soluciones o, si se quiere, comportamientos y decisiones de modo coherente. Por lo demás este ha sido el sentido que se ha rescatado para elaborar el concepto de "paradigma de base" (Echeverría, F., 1988), con el cual se quiere indicar aquella matriz de distinciones primarias desde la cual muchas otras distinciones emergen.

<sup>58</sup> Sus manifestaciones más importantes son la multiplicación de la deuda externa y la imposibilidad de responder a sus intereses, la caída del producto per capita, deterioro de los términos de intercambio en Latinoamérica, la

Las reformas estructurales que se inician en distintos momentos, bajo regímenes políticos de diverso color y bajo coyunturas particulares en cada uno de los países de Latinoamérica, con el objeto de superar la crisis financiera y fiscal, encuentran en las formulaciones del llamado Consenso de Washington de noviembre de 1989<sup>59</sup>, un programa decisional de carácter técnico-político, para fundamentar las políticas públicas que ya se venían aplicando y aquellas a seguir en el futuro (Williamson, J., 1998)<sup>60</sup>. Se sistematizan un conjunto de "recetas" que tienen relación con la disciplina fiscal y el control del gasto público, la liberalización de los sistemas financieros, la apertura de los regímenes comerciales, el estímulo de inversión extranjera, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la actividad económica y reducción del tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía (Kliksberg, B., 1989; ILPES-CEPAL, 1995; Haddad, P., 1995; Hurtado, O., 1995; Bresser Pereira, L.C., 1997; Franco, R., 1997; Tomassini, L., 1998; Williamson, J., 1998). Si bien, como ha quedado claro, el Consenso de Washington no inspira la políticas implementadas y las recetas aplicadas (Williamson, J., 1998; Tomassini, L., 1998), si se debe comprender como el **hito que normaliza** y termina por articular y consolidar -en el sentido de Kuhn, T.S. (1990)- el paradigma político- técnico que empieza a dominar y en cuyo núcleo gravitacional se define, también, una concepción de sociedad y de individuo (Urzúa, R., 1994; Franco, R., 1997; Arrau, A., 1998).

Pero más allá del conjunto de indicaciones que conforman su programa, lo que importa destacar es que en esa conferencia se tematiza, y por lo tanto también normaliza, el **diagnóstico de la crisis del Estado en América Latina**. De este modo, se termina atribuyendo como causas más significativas de ésta, un peso crítico al excesivo crecimiento del Estado -hipertrofia del sistema productivo estatal, excesiva reglamentación de las actividades económicas, proteccionismo económico- y al populismo económico -políticas asistenciales, déficit fiscal- (ILPES-CEPAL, 1995: 24; Haddad, P., 1995: 250; Torres- Rivas, E., 1995: 412-413). Sobre la base de tal diagnóstico, la crisis del Estado se termina entendiendo como el debilitamiento

---

reducción de los ingresos de capitales, reducción de las importaciones, severas políticas de ajuste que repercutieron en todo los indicadores internos de los países -inflación, desempleo y recesión económica (Kliksberg, B., 1989, Fernández, G., 1995; Haddad, P., 1995). En el caso chileno, se debe sumar la crisis del sistema político de la década del 70. Ambos deben considerarse como los hitos autocorrectores del pensamiento político- técnico.

<sup>59</sup> Cuya organización estuvo a cargo del Institute for International Economics, la concurrencia de los países agrupados en la OCDE y que comprometió al FMI, al Banco Mundial y al Departamento del Tesoro

<sup>60</sup> Como advierte el autor, la función del texto que da nombre al consenso de Washington, tenía por objeto informar al gobierno de los Estados Unidos respecto de las políticas que se venían aplicando en América Latina. Para una descripción de la "actualidad" de las políticas ver el citado artículo. Por último es interesante advertir que el autor

progresivo y definitivo del modelo Estado- céntrico de desarrollo<sup>61</sup>. Es decir, como el quiebre de la capacidad del Estado para impulsar y dirigir las estrategias de desarrollo, a través de la participación e intervención que éste ejercía en la esfera económica (Bresser Pereira, L.C., 1997). Este modelo de Estado ha sido ampliamente caracterizado bajo los adjetivos de proteccionista, intervencionista y planificador (Hurtado, O., 1995). De manera más exacta, lo que entra en crisis es un modelo económico- social donde el Estado jugaba un papel articulador (Garretón, M.A. y Espinosa, M., 1993; ILPES, 1995; Tomassini, L., 1998; Muñoz, O., 1998). Los principios que quedan establecidos a partir de éste análisis es que el Estado ya no puede tener participación directa en la economía, el subsistema económico cuenta con una dinámica autónoma que debe ser potenciada para asegurar el desarrollo económico y social y que el Estado debe poner sus recursos y operaciones al servicio de la esfera económica y la lógica del mercado. Sobre la base de tal argumentación se crea el espacio conceptual necesario -si se quiere cognitivo- para el impulso de una *modernidad paracéntrica*, la cual a modo de un péndulo intenta alejarse de las regulaciones e intervenciones de un sistema estatal que evidenció sus irremediables fallas y limitaciones en materia de eficiencia económica, y en consecuencia, de conducción de los procesos de desarrollo.

La "consensualización" del diagnóstico y la aplicación más o menos ortodoxa de los planes de ajuste estructural, con sus consiguientes éxitos relativos a lo largo de la década del 80 en el continente -recuperación de los equilibrios macroeconómicos, apertura y competitividad internacional e inicio de los procesos de crecimiento económico (Urzúa, R., 1994: 43; Tomassini, L., 1998: 41-42; Muñoz, O., 1998: 483 -485)-, y con sus efectos más profundos, deben entenderse como la consolidación definitiva del paradigma sobre el cual se vienen sosteniendo los procesos de modernización económico- social -o como se suele decir estrategias de desarrollo- y sus consiguientes programas de reforma y modernización del Estado. El centro gravitacional del paradigma es, entonces, un análisis económico que fustiga con fuerza la intervención del Estado en el subsistema. No debe extrañar, entonces, que la corriente modernizadora respondiera a esta misma *lógica*.

---

indique que en el trabajo de 1989 no se entregaba un conjunto recetas con el tipo de perfil que finalmente adoptaron los comportamientos de los gobiernos latinoamericanos, p.e., en materia de disciplina fiscal.

<sup>61</sup> Como lo indican algunos autores, lo que empezó como crisis fiscal del Estado, terminó entendiéndose como la crisis del Estado (Nef, J., 1997). O en otra perspectiva, "en América Latina la preocupación por el tema de la reforma del

En su primera etapa la reforma del Estado adquiere un agresivo perfil de retirada y achicamiento, cuya orientación es abrir espacios de expansión y desarrollo para el mercado -es decir, regulaciones e intervenciones de primer orden-. La transformación del Estado, en el marco de los programas de ajuste y cambio estructural, son la antesala para el proceso de modernización de carácter paracéntrico, cuyo centro de gravedad es la libre acción de las fuerzas productivas en el dominio del mercado. El discurso político- técnico de la época es lo suficientemente claro al respecto. No sólo se trata de transformar el Estado, sino que "asegurar la viabilidad económica del proceso de modernización" y "promover su sustentabilidad social", fundamentalmente a través de "reducir el Estado promoviendo reformas encaminadas a poner límites a su presencia" y "fortalecer la capacidad de acción de los agentes privados a través de la creación de un clima propicio a la inversión" (Iglesias, E., 1992: 9; Larraín, F., 1992: 101; Haddad, P., 1995: 250; Vial, J., 1998: 186)<sup>62</sup>. En ese contexto, se insiste que la reforma del Estado debe tener como prioridad recuperar la salud de las finanzas públicas, pero las directrices centrales se orientan a especificar que la nueva forma de entender el papel del Estado en la sociedad supone "*ponerlo al servicio de una mayor eficiencia económica*" y al fortalecimiento del sector privado en la generación de riqueza y, por cierto, a una mayor equidad social (Iglesias, E., 1992: 15-18). En otras palabras, el Estado queda definido y limitado a funciones subsidiarias y de complementariedad (Haddad, P., 1995: 261- 264). O como lo señala Urzúa, R., (1994), se instala la convicción de que la *alianza* entre la *mano invisible* y el *Estado inteligente* serán capaces de asegurar la *armonía social* a través del crecimiento económico.

Por cierto, el repliegue del Estado no es condición suficiente para que la dinámica del modelo funcione sin tropiezos. Es necesario también cumplir, oportuna y satisfactoriamente, las críticas funciones complementarias -subordinación positiva (Offe, C., 1990)- que el modelo le asigna y requiere, por lo que la transformación del Estado debe introducir en su lógica un **criterio permanente** de operación que defina y constriña el marco de toma de decisiones y acciones: **la mantención de los equilibrios macroeconómicos y la eliminación de los déficits**

---

Estado es antigua y ha estado vinculada primordialmente a la urgencia de responder a los desequilibrios de las finanzas públicas" (Martner, G., 1999: 142).

<sup>62</sup> "La Reforma del Estado, está orientada a reorganizar las funciones públicas, con el fin de que el Gobierno se concentre en aquellas funciones que tiendan a reproducir en forma eficiente el aparato productivo..." (Torres- Rivas, E., 1995: 425).

**fiscales** -o control del gasto público (Larraín, F., 1992; Haddad, P., 1995; Nef, J., 1997)<sup>63</sup>-, como condiciones básicas del crecimiento económico<sup>64</sup>. Esto en una formulación más simple significa lograr **introducir la racionalidad económica** para aumentar la eficiencia (Martner, G., 1999). En este sentido, los consensos alcanzados en materia de diagnóstico y programas de reformas no están completos si no se logra plasmar una *semántica* que materialice un discurso político- técnico relativamente homogéneo que contenga los elementos sobre los cuales opera la autorreferencia del paradigma<sup>65</sup>. Es decir, la culminación del proceso, y lo que permite hoy día la mantención de un acoplamiento estructural estricto entre mercado y Estado, es la incorporación de aquellos dispositivos, códigos y criterios que sensibilizan y facilitan la resonancia interna del Estado a los requerimientos de la lógica operativa del subsistema de la economía.

Al respecto es oportuno recordar que los paradigmas definen ciertos límites de lo posible, de lo real, de tal manera que los elementos internos -premisas o distinciones- sobre los cuales funcionan son los que indican el tipo de realidad que es posible ver, el tipo de problemas que es necesario responder y el tipo de respuestas o "recetas" que se pueden aplicar frente a tales problemas (Kuhn, T.S., 1990)<sup>66</sup>. No estamos en condiciones de afirmar que el paradigma opera de *modo inconmensurable* (Feyerabend, P., 1984), respecto de programas alternativos para la toma de decisiones -ello requeriría algún tipo de investigación empírica que permitiera caracterizar la lógica de la toma de decisiones en el ámbito público-, pero si estamos en condiciones de visualizar una *diferencia directriz* (Luhmann, N., 1998a) que articula de modo privilegiado la lógica de toma de decisiones<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> En esta lógica se entienden las reformas institucionales destinadas a darle, por ejemplo, autonomía a los Bancos Centrales. Se trata de una diferenciación sistémica muy necesaria para abordar la complejidad de los desafíos que impone la tarea de equilibrio macroeconómico. Este tipo de diferenciaciones debe ser adecuadamente atendido desde una perspectiva teórica, ya que supone también una "pérdida" de la unidad de sentido del Estado. Sobre este aspecto volveremos en el próximo capítulo.

<sup>64</sup> En estricta definición programática, "se considera que la reducción de los déficits fiscales, los presupuestos equilibrados, el orden de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación son requisitos indispensables para el progreso económico..." (Hurtado, O., 1995: 295).

<sup>65</sup> "No se puede desconocer que la ideología neoliberal, en algunas de sus más simples y arbitrarias formulaciones (reducción del Estado, imperio del mercado, preeminencia de las políticas económicas, desregulaciones y privatizaciones generalizadas, etc.) ha formado parte del horizonte conceptual de varios de los artífices de las estrategias de reforma" (Blanco, C., 1995: 132-133).

<sup>66</sup> Es interesante observar como a propósito de la Crisis Asiática se ha iniciado un álgido debate respecto de las eficacia de las recetas aplicadas tradicionalmente por las instituciones de Bretton Woods, lo cual se ha traducido en un análisis del rol de dichas instituciones en el marco del mercado global. Sobre el punto, Amin, S., 1999; Soros, G., 1999; Le Monde Diplomatique, 2000; El Mercurio, 2000.

<sup>67</sup> Las diferencias directrices son distinciones que guían el procesamiento de información, por lo que funcionan para hacer operativas las selecciones, en el sentido de obligar a la selección entre útil/ inútil sin especificar lo que se



La semántica del paradigma nos remite, como lo hemos indicado, en sus referentes de sentido más sustanciales a la lógica del mercado y en consecuencia a la racionalidad y orientaciones de sentido del subsistema de la economía. Como se sabe, la comunicación económica opera sobre la base de criterios estructurales muy específicos que facilitan su clausura operacional. No es nuestro propósito profundizar sobre los contornos teóricos de esta descripción, sin embargo parece oportuno visualizar la siguiente observación: "el sistema económico moderno tiene su unidad en el dinero. Está plenamente monetarizado. Esto significa que todas las operaciones económicamente relevantes y sólo ellas se refieran al dinero. Su base son los precios, incluso los precios del mismo dinero. El acontecimiento autopoietico elemental, la última comunicación ya indivisible y de la que consiste el sistema, es el pago" (Luhmann, N., 1998a: 410)<sup>68</sup>. El código pago/ no pago es el código básico sobre el cual se estructuran las comunicaciones económicas.

dinero

Sin intención de detenernos de modo extenso sobre el punto, es necesario indicar que en el marco de la teoría de la diferenciación funcional, para la continuidad de la dinámica autorreferencial de los sistemas, la presencia de una codificación binaria, un código unitario o central como el caso señalado, constituye un recurso estructural de preferencia que facilita la función de clausura operativa y de concatenación de comunicaciones que los medios de comunicación simbólicamente generalizados cumplen -en este caso el dinero<sup>69</sup>-. De este modo, la codificación binaria facilita la recursividad de la comunicación del sistema condicionando la selección y la aceptación de las comunicaciones, incluso frente a su improbabilidad, gracias a la capacidad de definir la unidad del sistema a diferencia de los otros sistemas de su entorno (Luhmann, N., y De Giorgi, R., 1998). Sobre dicha codificación el sistema puede estructurar una sobrecarga de comunicaciones y semánticas ad hoc.

El código basal pago/ no pago, sin embargo, requiere de estructuras complementarias para decidir cuándo pagar o cuándo invertir y cuándo abstenerse. Es decir, pasar de un lado al otro del valor. Esto supone la creación y utilización de criterios y/o condiciones que establezcan en qué circunstancias la atribución del valor positivo y en qué circunstancias la atribución del valor

---

selecciona (Luhmann, N., 1998a). A diferencia de los códigos, las diferencias directrices se comprenden como mecanismos de observación y aquellos como mecanismos para hacer operativa la comunicación.

<sup>68</sup> "La autopoiesis de la economía consiste en la reproducción de pagos a través de pagos; pero, naturalmente, no existe ningún sistema de la economía que prevea sólo esto y nada más" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 189).

<sup>69</sup> "La función de los medios, entonces, se desarrolla cuando la selección de una comunicación puede ponerse como fundamento de otras comunicaciones como su premisa" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 189). Es decir como reductores de complejidad y absorción de incertidumbre.

negativo es correcta o falsa (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 175). Se trata de mecanismos destinados a absorber y procesar la información que ingresa al ámbito de comunicación y, a partir de ello, despliegan posteriores comunicaciones o dinámicas de toma de decisiones ad hoc. En otras palabras, son estructuras complementarias propias de sistemas complejos.

En el centro del paradigma en el que se inscriben los procesos de transformación y modernización del Estado, la teoría económica ha desplegado un *programa* -en el sentido antes aludido- que condiciona no sólo la toma de decisiones, sino que actúa a modo de una diferencia directriz para el procesamiento de información. La *optimización* de la relación entre fines y medios del cálculo económico, sintetizada en el esquema **costo/ beneficio**, se instala como uno de los criterios básicos que guía los procesos de configuración de la renovada racionalidad de la acción estatal, esta vez como *eficiencia* (Muñoz; O., 1998; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999). Lo que, por cierto, constituye una regla central y eficazmente re- instalada por el enfoque de opción pública (Arrau, A., 1998)<sup>70</sup>.

Ha sido, precisamente, la lógica con la que opera esta estructura la que se ha prestado para un análisis crítico debido a que define su racionalidad "... como un movimiento del cálculo *coste/ beneficio...*" para el conjunto de la sociedad, es decir en la práctica reprime la complejidad del mundo y excluye todas aquellas realidades que no encajan en este criterio (Vial, A., 1991: 30). Si se observa, el esfuerzo ha estado orientado a "revelar o develar" la irracionalidad de la racionalidad del esquema costo/ beneficio.

Para Vial (1991), "... el mecanismo lógico de *coste/ beneficio* deviene crecientemente irracional cuando se incorpora al análisis un set amplio de variables" (op. cit., pp. 30). En la perspectiva de este análisis, por ejemplo, hay una dimensión clave en la que es posible reconocer esta irracionalidad. Se argumenta que se trata de un parámetro que se utiliza en el presente para tomar una decisión que se proyecta en el futuro. Es decir, el parámetro de decisión es la proyección futura en función de los beneficios eventuales -y no los datos del presente. La elección deja "... a merced del azar el curso evolutivo del fenómeno mismo porque no controla a la mayor parte de los eventos que esas variables no contempladas en el análisis pueden

---

<sup>70</sup> Como podremos apreciar, también, esta regla se aplica incluso para atender variables no económicas, las que "... deben estar sometidas al escrutinio de costos y beneficios y sustituciones marginales, lo cual define los niveles de eficiencia posibles, único y real objetivo de la política pública (Ibid.: 75).

introducir a mediano y largo plazo..." (op. cit., pp. 30). O por otra parte, la decisión proyectada en el tiempo que considera variables del presente no puede anticipar la complejidad de las situaciones en el futuro. Visto desde este ángulo, "... el análisis inicial adaptado al momento en que se calculaba el coste/ beneficio nada tiene que ver con la nueva realidad" (op. cit., pp. 32). De este modo, y en función de ambas limitaciones, parece sólo posible un tipo de decisiones de corto plazo que aseguren grados relativos de efectividad y rentabilidad.

No debe extrañar, entonces, observar una relativa convergencia a partir de este punto de vista, con lo cual se puede indicar de modo bastante grueso que este análisis en torno al problema de la racionalidad puede constituirse en unos de los núcleos centrales, por lo pronto muchas veces latente, de todas aquellas indicaciones que buscan distinguir las debilidades, e incluso contradicciones, del modelo y con ello de la deriva de transformaciones del Estado. En función de este tipo de tematizaciones es posible identificar los siguientes tipos de argumentos:

- En primer lugar, la constatación de "la sobreestimación del mercado como asignador de recursos" y de **la relevancia del corto plazo** en las decisiones económicas y públicas (ILPES- CEPAL, 1995: 28- 31). Se trata de lo que Béliz (1995) denomina capitalismo "en lugar" del Estado, como una tendencia de carácter mundial. Entre sus efectos para el caso latinoamericano se suele indicar la capacidad de influencia del poder empresarial en la toma de decisiones públicas -y el correspondiente debilitamiento del sistema de partidos-.
- En segundo lugar, el problema de que las decisiones de corto plazo no permitan enfrentar los desafíos del desarrollo social en el largo plazo. Un ejemplo ilustrativo de esta situación la presenta Haddad (1995) al analizar los programas de estabilización aplicados en Brasil y sus efectos nocivos en variables estructurales -distribución del ingreso- y la falta de articulación entre las políticas económicas de corto plazo y las políticas de desarrollo de mediano y largo plazos (op. cit., pp. 275; Vial, A., 1991: 37- 38)<sup>71</sup>.
- En tercer lugar, la aceptación de la inexistencia de mercados perfectos, entre cuyas condiciones óptimas se enumeran la flexibilidad de precios, inexistencia de economías de escala, información perfecta y ausencia de poderes monopólicos. Como subraya Sarmiento

(1995), se trata de premisas que no se dan en la realidad, por lo que se hace necesario, para el funcionamiento adecuado de los mercados, acciones externas que les permitan alcanzar soluciones óptimas (Ibid., pp. 398; Muñoz, O., 1992; Martner, G., 1999).

- Y, en cuarto lugar, la incapacidad del mercado para producir las igualdades sociales y económicas largamente postergadas en nuestras sociedades. Esta convicción resurge a partir de las experiencias de cada sociedad en las que, por el contrario, se han observado retrocesos en materia social y económica -particularmente distanciamiento en la brecha de distribución del ingreso- (Torres- Rivas, E., 1995: 442)<sup>72</sup>. Esta situación facilita un análisis crítico de la "... conocida concepción del *derrame* que haría que una estrategia macroeconómica coherente tuviera bondades intrínsecas como para producir efectos sociales también benéficos, de manera espontánea" (Blanco, C., 1995: 132). Es decir se llega a la conclusión de que, efectivamente, el desarrollo social no es en ningún caso un subproducto cronológico del crecimiento económico, sino por el contrario su tendencia es la reproducción de las condiciones sociales iniciales, ya que los efectos genuinos del crecimiento económico están estructuralmente vinculados a los imperativos de la acumulación (Haddad, P., 1995: 263- 264; Thurow, L.C., 1996: 35 y ss., 258 y ss., Martner, G., 1999: 72 y ss.).

En síntesis, se puede resumir el conjunto de argumentos en la siguiente constatación: "el análisis y la experiencia evidencian que el mercado librado a su suerte no logra resolver automáticamente los problemas ambientales y de ordenamiento del territorio que se agudizan en todas las sociedades actuales, amén de los clásicos problemas de las fluctuaciones cíclicas, del equilibrio del subempleo, de la distribución inequitativa de los ingresos y los activos, de la pobreza y de la cobertura de los grandes riesgos en materia de salud, vejez y desempleo, los que han requerido históricamente de significativas intervenciones estatales en la economía" (Martner, G., 1999: 11)<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> "La mayor desventaja del capitalismo es su miopía. Tiene intrínsecamente un horizonte de corto plazo" (Thurow, L.C., 1996: 301).

<sup>72</sup> De acuerdo a Sarmiento (1995), en las concepciones clásicas no se le asigna prioridad a la distribución del ingreso, ya que tiene menor importancia en relación con el crecimiento económico (Ibid., pp. 398-400).

<sup>73</sup> Al respecto, parece interesante parafrasear el planteamiento de Offe, C., (1990), la relación entre el sistema económico y el Estado puede ser necesaria en el sentido de que las estructuras de este último dependan genéticamente del sistema económico. Necesidad significa aquí una relación genética de determinación. El concepto de necesidad puede adquirir aquí un significado completamente distinto: el Estado es necesario para la reproducción del sistema económico. Hay subordinación positiva cuando coinciden ambos significados, es decir las condiciones de

Sobre la base de tales constataciones y análisis se reinstala con nuevos argumentos la interpelación de redirigir los procesos de reforma del Estado con el objeto de que éste tenga un espacio más claro de acción e injerencia en la ecuación Estado- Mercado, con el objeto de que se encaucen las fuerzas económicas, moderando excesos y supliendo omisiones (ILPES- CEPAL, 1995: 31; Haddad, P., 1995: 276-281; Johnson, J., 1995: 360). O en su defecto, se incorpora en la discusión la noción de que "las acciones del Estado se justifican en las áreas expuestas a fallas de mercado y en la distribución del ingreso" (Sarmiento, E. 1995: 400; Vial, J., 1998: 192-195).

En este punto, es necesario distinguir los ángulos de observación que concurren para articular el discurso anterior y, por lo tanto, para evaluar sus efectos de enlace posterior. En efecto, las distinciones que indican las deficiencias del mercado en materia de distribución inequitativa de ingresos, problemas de desigualdad social o, incluso, los efectos negativos en materia medioambiental y territorial constituyen referencias provenientes de observaciones propias del sistema político -o de otros sistemas de funciones, como el científico social, e incluso movimientos ciudadanos-<sup>74</sup>. En consecuencia, se puede afirmar que no constituyen problemas para la lógica del mercado -con excepción de un esfuerzo por instalar las externalidades sociales negativas como obstáculos para el propio proceso económico, lo cual requeriría algún tipo de intervención limitada-. Debemos señalar en este punto, que estas observaciones cuando logran ingresar a los límites internos del paradigma dominante tienen el valor de una lógica de tercer orden, ya que obligan al sistema público-estatal a observarse observando sólo los requerimientos de su cumplimiento con el sistema económico y permitiéndole visualizar en ello las zonas grises que quedan en las fronteras de sus relaciones con otros sistemas en el entorno. Aquí, se abre la posibilidad de desarrollar, primeros los desempalmes necesarios para propiciar una autonomía suficiente -cumplimiento estructural amplio- que facilite el diseño de regulaciones que intervengan la autonomía del sistema económico con el objeto de que se reviertan los efectos de interrupción que este provoca en sus entornos.

---

operación del Estado no sólo son producidas, sino también requeridas para la reproducción de una economía basada en la lógica del mercado.

<sup>74</sup> Sobre este punto, aceptamos un supuesto básico sobre el cual no podemos extendernos: para el sistema político, o incluso para muchos autores, la democracia se hace cargo del problema de la igualdad -en estricto rigor es una condición implícita de operación- y la inclusión. Al respecto ver, Thurow, L.C., 1996, Bell, D., 1997. En la lógica del paradigma que describimos, por cierto, se incluye la creencia de que el mercado con la participación del Estado puede, efectivamente, resolver estos problemas. En tal sentido, es sintomático que en el marco de las discusiones en torno al modelo se advierta que "... no habría base real para una *crisis de fe*" (Cortázar, R. y Vial, J., 1998: 14), requisito indispensable para la continuidad operativa de un *paradigma*.

Y en segundo lugar, se encuentran todas aquellas distinciones que indican las deficiencias del mercado para operar de la manera más óptima posible. Por cierto, estas referencias constituyen observaciones provenientes del entorno interno del paradigma. La teoría económica conoce, desde siempre, que el mercado opera en situaciones subóptimas (Martner, G., 1999)<sup>75</sup>. De ahí que su respuesta deba entenderse como el despliegue de su racionalidad, esto es "... el Estado es indispensable para la existencia de muchos mercados" (Ibid.: 30). En consecuencia, desde un ángulo más amplio de observación se debe entender que la configuración de un determinado tipo de Estado es condición necesaria y funcional para el buen funcionamiento del mercado y el modelo de crecimiento impulsado en nuestro país. Por lo tanto, en esta lógica el Estado se termina convirtiendo en un actor económico complementario, pero significativo que produce y provee de bienes y servicios, regula mercados y transfiere ingresos (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999). Esta configuración es la que hemos denominado regulación de segundo orden, ya que efectivamente el sistema público-estatal desarrolla intervenciones, pero éstas responde a la lógica del subsistema de la economía, gracias a la capacidad que éste tuvo de instalar los mecanismos necesarios en la lógica de la toma de decisiones para que no interrumpen su autopoiesis sistémica. En consecuencia, si bien se avanza en un proceso de diferenciación funcional, aún no se revierten totalmente las condiciones de diferenciación propias de una modernidad paracéntrica. Las coordinaciones, por lo demás efectivas, que surgen en estas relaciones intersistémicas expresan la consolidación de un acomplamiento estructural estricto entre Estado y mercado.

Como veremos en el capítulo que sigue, las intervenciones del Estado para resolver las "fallas del mercado", y su función estabilizadora en la economía, no son equiparables o correspondientes a su eventual capacidad de intervención para "resolver" las externalidades sociales o función compensatoria. En otras palabras, el espacio de intervención en este último ámbito -que como lo indicamos puede constituir una de las referencias básicas del discurso político- queda limitado por la lógica de los otros ámbitos de acción<sup>76</sup>. En el mejor de los casos, sólo alcanzan una regulación de segundo orden en el marco de un acomplamiento estructural

<sup>75</sup> "... la competencia perfecta constituye un caso de escuela constantemente cuestionado por la realidad de los mercados ..." (Martner, G., 1999: 28).

<sup>76</sup> De ahí que no deba extrañar que en el marco de las evaluaciones y ponderaciones de los procesos de transformación del Estado se advierta que "... la reforma económica del Estado necesita de una lógica política que le otorgue sustentabilidad ambiental en el largo plazo y viabilidad social en el corto y mediano término" (Béliz, G., 1995: 86).

estricto con los requerimientos operativos del subsistema de la economía, es decir quedan sujetas a sus condicionamiento y limitaciones.

Por lo pronto, sobre el punto que debemos insistir es que las funciones "estabilizadoras" y "reguladoras" del Estado, en este marco, pueden ser interpretadas, en definitiva, como el despliegue de la racionalidad del sistema económico<sup>77</sup>. En este sentido, las tematizaciones que buscan advertir sobre la irracionalidad de la lógica del mercado -al igual que las demandas por desarrollo social igualitario- son, en estricto rigor, observaciones del entorno realizadas a partir de otras racionalidades. Por cierto, este tipo de observaciones adquieren valor de autoobservación para la sociedad en su conjunto -y para tematizaciones internas del sistema económico- y sus descripciones guían nuevas opciones para el futuro.

Desde el momento en que la teoría económica acepta la existencia de fallas en el mercado -las que no sólo se encuentran a nivel micro como externalidades negativas, sino también macro en el nuevo contexto de mercado global-, acepta también, de algún modo u otro, que la lógica del sistema se articula recursivamente en torno al motivo de la *ganancia*, entendido como un movimiento que genera inestabilidad, debido a su lógica competitiva (Thurow, L.C., 1996; Soros, G., 1999). La orientación al mercado, como una semántica o referencia que da unidad a la acción económica, permite que la ganancia se libere de restricciones morales y pueda apoyarse a sí misma (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998). La *autorreferencia basal* que supone la lógica de la ganancia -o de la *acumulación*<sup>78</sup> o de la *rentabilidad*<sup>79</sup>- no se informa sobre sus efectos no económicos (Thurow, L.C., 1996) -esto puede ser sólo resultado de la capacidad de reflexión del sistema, con la creación de nuevas estructuras que faciliten la dinámica de la autorreferencia basal-.

---

<sup>77</sup> "Ha resultado que las leyes y constreñimientos económicos también regían a las economías estatizadas, no es tan sólo la lógica del capital la que introduce restricciones. La competitividad, la inversión, el crecimiento, los costos: todo ello conforma las exigencias de eficacia económica. lo que tantas veces ha sido presentado como requisitos derivados de la lógica de la economía capitalista en buena parte no eran sino requisitos de la economía sin más" (Maravall, J.M., 1991: 161). A lo que habría que precisar que la lógica del mercado, entonces, provee de restricciones adicionales, fundamentalmente, en el marco de una modernidad paracéntrica.

<sup>78</sup> "... el capitalismo genera grandes desigualdades de ingreso y riqueza. Encontrar las oportunidades para poder hacer una gran cantidad de dinero es lo que rige la eficiencia del capitalismo. (...). Desplazar a otros del mercado para llevar sus ingresos a cero arrebatándoles sus oportunidades de ganancia es en lo que consiste la competencia. Una vez que se adquiere riqueza, las oportunidades de hacer dinero se multiplican, ya que la riqueza acumulada conduce a oportunidades de ganancia- ingreso que no están abiertas para aquellos que no poseen fortunas" (Thurow, L.C., 1996: 259). Sobre la discusión, capitalismo, desigualdad y democracia ver Thurow, L.C., 1996: 258- 292).

La orientación a la ganancia de la lógica del sistema económico y su referencia al mercado, entendida como autorreferencia basal, exige la elaboración de programas que informen sobre las decisiones correctas. Entonces, como indicamos, el *esquema costo/ beneficio*, viene a constituirse, **efectivamente**, en el marco de la racionalidad que comentamos en un *mecanismo altamente reductor de complejidad* que posibilita, particularmente, una observación del mundo -reprime la complejidad del mundo- en ambos valores, con el objeto de hacer la distinción en términos de ganancias -cuándo sí/ cuándo no, por ejemplo, invertir-. Es decir, orienta al sistema a acotar los márgenes de acción y decisión obligando a optimizar y asegurar rentabilidad<sup>80</sup>. El esquema, entonces, trabaja como un mecanismo para procesar información, por lo que el sistema se puede referir al proceso diciendo: *estos costos me aseguran ganancia*. En este sentido, se podría decir que **la lógica del sistema no se equivoca** en lo que concierne a su autorreferencia. Sólo desde el entorno se le pueden pedir otras cosas y es materia de análisis más específicos establecer como las procesa el sistema, para dedicarse a otros temas.

La optimización, y sus diferencias secundarias como rentabilidad y eficiencia, basadas en el esquema costo/ beneficio, han buscado tener pretensiones de racionalidad universal de modo característico en el contexto de una modernidad paracéntrica. Esto se debe, también, a las tematizaciones generada en sus entornos<sup>81</sup>. Por ello nos interesa el esquema costo/ beneficio en tanto distinción, porque en la medida en que opera provoca nuevas distinciones, nuevas descripciones en el entorno que pueden actuar a modo de un *re-entry* en el propio sistema. Es decir, el sistema se apropia de nuevos temas, después que procesa los efectos de su operar, utilizándose a sí mismo como referencia y por lo tanto actualizando la diferencia sistema/ entorno debido a su tematización diferenciada. La distinción entre autorreferencialidad y heterorreferencialidad permite comprender el proceso anterior, ya que puede recabar información, a partir de sus propias operaciones, tanto desde su entorno interno como desde su

---

<sup>79</sup> En el contexto del capitalismo global - e informacional-, la rentabilidad constituye el determinante motivacional que dinamiza la operatoria del sistema -y con ello de la innovación tecnológica y la productividad (Castells, M., 1997a: 107- 113).

<sup>80</sup> Nótese, por otra parte, que el factor costos opera como reductor de riesgos, porque moviliza al sistema para asegurarse frente a ellos (Luhmann, N., 1998b). Por otra parte, efectivamente, "cada sistema parcial, asume parte de la complejidad global al orientarse solamente según su propia diferencia sistema/entorno, sin embargo, reconstituye con ello al sistema global para sí mismo..." (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 201).

<sup>81</sup> "De esta manera los primeros socialistas recuerdan que en Londres todo el mundo piensa de acuerdo con los modelos de Adam Smith y David Ricardo. La introducción de una descripción en el sistema transforma el sistema, y esto requiere entonces una nueva descripción" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 80).



entorno externo (Luhmann, N., 1998a; Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998)<sup>82</sup>. Las referencias al entorno como operaciones propias, se deben entender en esta nomenclatura, como el despliegue de la racionalidad del sistema, que se obliga a introducir distinciones sobre distinciones -autoobservaciones y autodescripciones-, generando complejidad, produciendo nuevas posibilidades y nuevo conocimiento.

Las comunicaciones que se procesan desde el entorno a partir de la autorreferencia del sistema operan, entonces, como gatilladores de nuevas distinciones y nuevas propuestas comunicativas<sup>83</sup>. Estas re- introducciones son las que llamamos racionalidad del sistema, ya que éste es capaz de "... determinarse a sí mismo diferenciándose respecto del entorno...", otorgándole a esta diferencia un significado operativo, un valor informativo, un valor de enlace (Luhmann, N., 1998a: 420)<sup>84</sup>. Para esto, y debido a esto -reflexión-, los sistemas preparan semánticas<sup>85</sup>. Ante todo, la semántica de los sistemas viene a representar la relación sistema/ entorno dentro del sistema, es decir viene a otorgar un nuevo significado a la diferenciación, sin que ello sea válido, necesariamente para el entorno. Lo interesante es observar, entonces, cuando estas semánticas rompen los límites del sistema y logran disponerse como recursos comunicativos para la sociedad. Pero no se puede perder de vista que estas semánticas son ante todo nuevas distinciones que preparan mejores acoplamientos con el entorno desde la propia autorreferencia. Desde ahí, estas estructuras pueden ofrecer formas razonables y meritorias de permanecer en la comunicación (Luhmann, N., 1998a: 258)<sup>86</sup>. Es decir, se convierten en premisas de sentido que marcan transformaciones estructurales y evolutivas (Luhmann, N., 1985; Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998). En el marco del desarrollo de la

---

<sup>82</sup> "Un sistema puede construir la propia complejidad y, por tanto, su irritabilidad. Puede integrar la distinción de sistema y entorno desde ambas partes mediante ulteriores distinciones y de esta manera ampliar sus posibilidades de observación" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 80).

<sup>83</sup> "Del hecho de que todas las autoobservaciones y las autodescripciones sean operaciones realizadas en la comunicación, se deriva la posibilidad de ser observadas y descritas. El sistema, en efecto, puede sólo operar de un modo real. Y por eso cada autoobservación y cada autodescripción, a su vez, se expone inevitablemente a la observación y la descripción: cada comunicación puede volverse tema de comunicación" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 384).

<sup>84</sup> En consecuencia, un comportamiento racional supone que el "... sistema es capaz de controlar sus impactos en el entorno mediante las repercusiones sobre sí mismo. Un sistema que dispone de su entorno, dispone, a fin de cuentas, de sí mismo" (Luhmann, N., 1998a: 420- 421).

<sup>85</sup> "Esta autoobservación rudimentaria del sistema en el nivel de sus operaciones se convierte en *autodescripción* cuando produce artefactos semánticos a los que se pueden referir otras comunicaciones y con los cuales se *señala la unidad del sistema*" (Luhmann, N., 1998a: 406).

<sup>86</sup> "Llamamos a esta provisión de temas, *cultura*, y cuando esta se ha almacenado especialmente para fines comunicativos, *semántica*. La semántica es digna de conservarse y, por lo tanto, es una parte de la cultura, cuando nos transmite la historia de los conceptos y las ideas" (Luhmann, N., 1998a: 161). Ver también, Luhmann, N., 1985.

modernidad paracéntrica, esto se puede entender como la invitación a la autoregulación que el sistema económico le hace al Estado para que actúe de modo coherente a sus condicionamientos. La capacidad del Estado para responder positivamente, es decir de reconocer los criterios insertos en la comunicación, se deben a que en su entorno interno existen los dispositivos necesarios -paradigma- para identificar y procesar de modo pertinente las propuestas que se le hacen y actuar en consecuencia, es decir en la perspectiva de la coordinación sistémica para evitar la interrupción de la autonomía operativa del sistema económico<sup>87</sup>. Para el caso que nos interesa, por cierto, históricamente capital, mercado, pero también hoy día competitividad y eficiencia -por cierto equidad-.

La semántica de la competitividad la trataremos en el siguiente capítulo, por lo que para terminar esta primera parte del trabajo nos concentraremos en enfatizar y subrayar lo que ya habíamos dicho al principio de estas páginas: la modernización de la gestión pública es aumentar *su eficiencia*<sup>88</sup> tanto en su administración como en los *outputs* de las políticas y servicios públicos. Debemos partir, en función de lo dicho, que la noción de *eficiencia* constituye una semántica específica del sistema económico -es probable también que se pueda tratar como codificación secundaria- vinculada a las orientaciones de sentido tales como economizar, optimizar y maximizar entre otros<sup>89</sup>. Desde este punto de vista, insistimos en la necesidad de comprenderla como requerimiento de la racionalidad del sistema económico con el objeto de apropiarse de su entorno bajo condiciones que le resulten funcionales.

---

<sup>87</sup> Como lo hemos dicho esto permite que el Estado se autotransforme de modo regulado, para cumplir funciones de regulación. Pero al mismo tiempo, como ya lo hemos indicado, también se abre la posibilidad para nuevas tensiones y conflictos que propicien procesos de autoobservación y autorreflexión, los cuales pueden cristalizar como requerimientos de desempalme para nuevos tipos de acoplamientos.

<sup>88</sup> Esta distinción supone por cierto dejar de indicar la temática de la eficacia o efectividad, como otra orientación de la acción del Estado. A diferencia de Offe, C., (1990), consideramos que la lógica de la eficiencia es un producto semántico de la racionalidad económica orientada al problema de la rentabilidad. En cambio el tema de la eficacia, como consecución de metas, constituye una orientación que no se limita a la racionalidad económica, como podría ser, por ejemplo, cumplir el objetivo de ser elegido. Y en este sentido, y a pesar de que el autor, sostenga que el problema de la rentabilidad no se encuentra dentro de los criterios de acción del Estado, lo cual a estas alturas es bastante dudoso como se podrá recordar a propósito de aquellas semánticas que nos hablan de "rentabilidad social", consideramos que efectivamente uno de los "logros" de la racionalidad del paradigma ha sido introducir el criterio de la optimización bajo el esquema costo/ beneficio -o, p.e. costo/ impacto-. Pero en lo que sí concordamos con el autor es que un correlato de esto es mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia para la actuación de los agentes económicos privados, lo cual incluye al ciudadano racional y en este sentido, también: el Estado capitalista es eficiente y eficaz "... en la medida en que logra universalizar la forma mercantil. El estado de cosas perfecto es una situación donde todo ciudadano puede cuidarse de todas sus necesidades participando en procesos de mercado" (Ibid.: 125- 126).

<sup>89</sup> Sobre el punto, ver por ejemplo, Bell, D., 1994, 1997.

Lo que nos interesa indicar es que la apropiación y centralidad que adquiere la semántica de la eficiencia en el marco del paradigma en el que se inserta la estrategia de modernización de la gestión pública, tiene también una conexión y continuidad histórica. En efecto, en el marco de los análisis de las características del Estado post- crisis, se indicaban como debilidades críticas los problemas de "eficiencia, optimización y racionalidad" que implicaban las exigencias de superación de la crisis e impulso del nuevo modelo de desarrollo. Así por ejemplo, una de las preocupaciones básicas del paradigma sigue siendo la necesidad de productivizar el gasto público (Kliksberg, B., 1989). Desde nuestra perspectiva, el requerimiento de imprimir mayores grados de eficiencia a la administración del gasto público ha constituido en el marco del paradigma un *problema ejemplar* -o la *anomalía* que se debió resolver- que de algún modo guía el tipo de autoexigencias que se deben esperar (Portocarrero, F., 1997)<sup>90</sup>.

El sistema económico mediante esta elaboración semántica prepara condiciones para que sus propuestas, en este caso de transformación del Estado, adquieran valor de estructura y operen bajo sus márgenes de regulación racional. Debe entenderse, en consecuencia, como un criterio cuya función es sensibilizar a la conducción pública-estatal frente a las comunicaciones e invitaciones del sistema económico. Una vez instalada una semántica es posible esperar que su tematización tenga efectos culturales de largo plazo. En el caso chileno, la *eficiencia* es también, en un primer momento, una semántica vinculada al manejo económico de la administración pública, es decir a la gestión del gasto público, tanto en su asignación como en su ejecución (Lahera, E., 1993; Nef, J., 1997; Marcel, M. y Tohá, C., 1998; Vial, J., 1998; Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998; Martner, G., 1999). Este exigencia se comprende como un aporte específico y distintivo del Estado al desarrollo del país y el funcionamiento de la economía, en tanto otorga estabilidad al sistema económico (Marshall, J. y Velasco, A., 1998).

No debe extrañar, entonces, que en el marco del modelo chileno la eficiencia en la administración del Estado, de sus políticas y servicios públicos, termine convirtiéndose en un eje articulador del comportamiento político- técnico de los altos funcionarios públicos y los gerentes y, al mismo tiempo, la imagen objetivo del nuevo tipo de conducción de la administración

---

<sup>90</sup> De este modo, se afirma que "... la ineficiencia en la provisión de los servicios sociales y en el patrón del gasto público social es primordialmente un problema político (...), ya que (entre otras cosas), la burocracia tiene su propio juego, el cual quebranta cualquier lógica económica con las consecuentes pérdidas de eficiencia..." (Op. cit.; 194).

pública -si se quiere también una demanda (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998)-<sup>91</sup>. El tiempo, en este sentido, juega con rendimientos positivos para la consolidación de una deriva de transformaciones cuyo empalme se posibilita, entre otras cosas, por la semántica de la eficiencia. Asegura la reproducción de las condiciones que caracterizan el acomplamiento estructural estricto entre economía y Estado. La semántica de la eficiencia se desliza de modo creciente y coherente, explícita e implícitamente, desde los problemas financieros relativos al manejo del gasto público como factor crítico del equilibrio y estabilidad macroeconómica<sup>92</sup>, pasando por el manejo de los recursos para la implementación de las políticas públicas hasta las administraciones de los servicios y burocracia estatal (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998).

La eficiencia del manejo fiscal es condición necesaria para la dinámica del subsistema económico y del mismo modo, entonces, la eficiencia de la gestión pública es condición, como lo indicamos en las primeras páginas de este trabajo -segundo vector-, para el potenciamiento de la capacidad emprendedora de la empresa privada. Desde nuestra perspectiva, superadas las transformaciones estructurales, los procesos de modernización se inspiran, ya sea en las exigencias de "ponerse al día" con los modos de gestión del entorno económico o en las exigencias que impone el mercado para poder actuar. En cualquiera de sus desarrollos, lo cierto es que ello pone de manifiesto la gravitación de la lógica del mercado y el paradigma de la racionalidad económica en la modernización de la gestión pública y en la transformación del sistema estatal como desarrollo regulado de una modernidad que aún cuenta con características paracéntricas<sup>93</sup>. Se puede sostener, entonces, que dicha estrategia se identifica como la única respuesta posible frente a un sistema económico altamente dinámico. Su objetivo, en consecuencia, es posibilitar el éxito de la economía de mercado (Zumbado, F., 1994: 23; Martner, G., 1999: 29) o como lo hemos descrito se observa como el despliegue de la racionalidad económica para propiciar ambientes óptimos de coordinación intersistémicos.

En efecto, conservar y propagar la semántica de la eficiencia ha permitido introducir, como uno de los éxitos del modelo, la racionalidad económica en el aparato público, entendida también

<sup>91</sup> "Si la preocupación por las mayorías diferencia a progresistas y conservadores, la preocupación por la eficiencia y la estabilidad diferencia a los primeros de los izquierdistas tradicionales" (Lahera, E., 1993: 16).

<sup>92</sup> Por cierto, esto corresponde a uno de los aportes axiomáticos más sustanciales del enfoque de opción pública: " el Estado debe propender a sólo encargarse del control de las variables macroeconómicas, de modo que se mantengan dentro de un rango de valores constantes" (Arrau, A., 1998: 75).

<sup>93</sup> Es indudable que en esta concepción del problema ha tenido una influencia enorme el trabajo de Osborne y Gaebler (1995).

como una condicionalidad de operación (Muñoz, O., 1998; Martner, G., 1999)<sup>94</sup>. De este modo, no debe extrañar entonces que la gestión de las políticas públicas, particularmente las de carácter social, e incluso los procesos de descentralización se deriven de esta lógica<sup>95</sup>.

### **Efectos y nuevas expansiones de la Racionalidad Económica.**

No es posible en el marco de esta comunicación extendernos sobre los temas mencionados, sin embargo, por lo pronto, nos interesa establecer que efectivamente en los esfuerzos de descentralización, realizados durante la última década, ha primado el criterio de hacer más eficiente -y focalizada- la inversión y el gasto público. Es decir, la descentralización ha sido también administrativa (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993; Schilling, M., 1998; Yáñez, J., 1998; Ahumada, J., 1998; Rodríguez, J. y Serrano, C., 1998; Martner, G., 1999)<sup>96</sup>.

Del mismo modo, el diseño e implementación de las políticas sociales, ha buscado girar sus bases de acción incorporando los requerimientos de eficiencia -o como se conoció en la década del 80 como focalización- del gasto social (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Raczynski, D., 1998)<sup>97</sup>. En este sentido, es interesante advertir que lo que se tematiza como *la emergencia de un nuevo enfoque en política social* incorpore en su operar la lógica y semántica del paradigma en el que se inscribe la transformación del Estado. En coherencia con lo que hemos venido planteando, esto no puede ser de otra manera, por lo que no debe extrañar que en procura de la *eficiencia* se incorporen, entre otros, mecanismos de co-financiación, una *lógica competitiva* mediante la licitación de proyectos para la toma de decisiones, indicadores *costo-beneficio* y *costo-impacto* para la evaluación *ex-ante* y, eventualmente, *ex-post* (Portocarrero,

<sup>94</sup> De este modo es notable que algunas de las reflexiones técnicas orientadas a producir alternativas para el manejo del Estado, con el objeto de resolver sus fallas internas y las externalidades, deban poner siempre la semántica de la eficiencia como condición para el otro valor de la distinción. Así, eficiencia y regulación, eficiencia y equidad, eficiencia y redistribución (Martner, G., 1999).

<sup>95</sup> En este sentido, es importante aclarar que el diseño e implementación de políticas públicas, principalmente, las de carácter económico, ha constituido la principal herramienta para el impulso de las estrategias de modernización y desarrollo nacional (Varas, A., 1997).

<sup>96</sup> Por cierto, ello ha requerido cambios institucionales y nueva legislación para crear instancias con las funciones y responsabilidades necesarias. Sin embargo, desde el ángulo del sistema político e incluso de las ciencias sociales estos procesos no siempre se entienden como "reales" procesos de descentralización, en el sentido político del planteamiento. De ahí la discusión entre desconcentración, deslocalización y descentralización siga teniendo vigencia. Sobre el tema, Borja, J., 1987a, 1987b; Boisier, S. 1991, 1998; Arocena, J., 1991; Musalem, J., 1994).

<sup>97</sup> Por cierto, los requerimientos de eficiencia en la política social se entienden como instrumentos destinados a avanzar en la equidad, compensando la inequidad de las oportunidades sociales y económicas. Por lo demás este es un argumento de eficiencia para la economía (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 156-158).

F., 1997; Franco, R., 1997; Sulbrandt, J., 1997; Raczynski, D., 1998; Martin, M.P., 1998)<sup>98</sup>. Sin embargo, a ello se deben añadir otros componentes que buscan, de modo muy preliminar aún, producir cierto tipo de desempalmes con el objeto de dinamizar otro tipo de procesos en el ámbito de la sociedad civil.

En cualquier caso, aún los procesos de descentralización y los cambios en materia de política social se ordenan en función de los requerimientos y los programas de la racionalidad económica. Esto no puede ser de otra manera, porque tal como hemos insistido, los límites de sentido que define el paradigma estrechan de modo considerable las opciones de transformación y operación del sistema estatal<sup>99</sup>. El punto que hemos venido sosteniendo es que en el marco de los límites que este paradigma impone no es posible concebir, y menos implementar, diseños de transformación que desborden la lógica del mercado, sino sólo extensiones a aquellos ámbitos en los que es posible introducir modificaciones, pero siempre bajo la racionalidad rectora del modelo subsistémico. En este sentido, la lógica de las modernizaciones no pueden tener un carácter político, ni social, ni ciudadano, sino tan sólo económico (Salazar, G., et. al., 1999: 111), como desarrollos propios de una modernidad paracéntrica, lo cual no significa que no tenga efectos políticos, sociales y ciudadanos. Pero para indicar el tipo de transformaciones que allí se producen se requiere comprender las racionalidades que se despliegan en dichos entornos con el objeto de establecer a *qué se le llama modernización política, social o ciudadana*.

En la línea de las observaciones que hemos venido realizando, parece oportuno establecer una distinción clave con el propósito de evitar lecturas erróneas. Nuestra descripción ha indicado que la transformación del Estado, y por lo tanto los límites del paradigma en que se inscriben sus propuestas de modernización de la gestión pública -e incluso la lógica que opera en la descentralización del aparato público y la implementación de las políticas sociales-, corresponde al despliegue de la racionalidad del sistema funcional de la economía -lo cual incluye sus

---

<sup>98</sup> A pesar de esto, se insiste para el caso de Chile, que la política social se sigue orientando por los patrones tradicionales de centralismo en la formulación, debate e implementación, así como selección de problemas, mecanismos y medios para solucionarlos (Noé, M., 1998).

<sup>99</sup> A riesgo de sonar majadero, nuestro esfuerzo no está destinado a realizar una evaluación de sus efectos, positivos -éxitos- o negativos -fracasos-, sino a entender los límites en el cual se mueven las decisiones en la materia. Lo anterior no implica que no realicemos las preguntas que surgen en el entorno del sistema económico e indiquemos las dificultades que existen para encontrar respuestas satisfactorias bajo este modelo.

referencias al mercado y la empresa privada<sup>100</sup>. Estamos conscientes, sin embargo, que en el marco del debate económico- político, y también de las ciencias sociales, se suele describir este tipo de transformaciones como productos de la aplicación de las recetas y el modelo neoliberal<sup>101</sup>.

Desde nuestra perspectiva, esta descripción constituye una distinción que opera en los márgenes internos del paradigma gatillando procesos de reflexión, es decir, de autoobservación y autodescripción que permiten elaborar nuevos programas para observar el otro lado de la distinción y con ello desarrollar nuevas complejidades que permitan establecer las diferenciaciones correspondientes. En otros términos, se trata de indicaciones que trabajan con otros criterios, sensibles, por ejemplo, a los requerimientos políticos y sociales, que pueden llegar a producir la suficiente tensión como para introducir los desempalmes necesarios para propiciar nuevos tipos de coordinación intersistémica. Su valor debe ser medido en términos de la complejidad que logran elaborar para desarrollar contactos efectivos con otros sistemas en el entorno.

De ahí que lo importante en este punto es preguntarse por las realidades que se distinguen desde este otro ángulo de observación. Es decir, se trata de observar el tipo de observaciones que se realizan en el valor opuesto de aquello que se indica como neoliberalismo, con el objeto de establecer el tipo de preocupaciones que el paradigma, en su proceso de autodescripción y complejización creciente, busca hacerse cargo.

Es evidente en que en este vértice de la comunicación reflexiva las tematizaciones vinculadas a los problemas de la "inequidad" o desigualdad, a la creciente brecha en la distribución del ingreso, la superación de la pobreza, e incluso el problema de la exclusión social aparezcan con relevancia, centralidad y criticidad<sup>102</sup>. Por cierto, la respuesta del paradigma se direcciona, como

---

<sup>100</sup> Por ello hemos insistido que las opciones se restringían, efectivamente, a la modernización de la gestión pública. Nuestro convencimiento es que desde el ángulo de los decisores públicos este conjunto de iniciativas constituyen la mejor, más oportuna y coherente respuesta a los desafíos que la administración pública debe enfrentar.

<sup>101</sup> "La reforma económica se hizo inevitable y necesaria. La que no es inevitable ni necesaria es una reforma económica ultraneoliberal, con sus gravísimos costos económicos, sociales, ambientales y políticos" (Sunkel, O., 1999: 77).

<sup>102</sup> Debemos ver aquí la reflexión del enfoque cepalino que busca resolver algunas de las cuestiones más problemáticas del paradigma en el cual se insertan. En este sentido, se debe tematizar como una autorreflexión sistémica, lo cual no significa que abandone o ponga en "entredicho" algunas de las "creencias" paradigmáticas más sustantivas, p.e. equilibrio macroeconómico (Arrau, A., 1998).

ya lo hemos mencionado, en el papel compensatorio que se le asigna a la política social bajo la semantividad de la eficiencia y la competitividad -como veremos en el próximo capítulo-. Sin embargo, tras esta comunicación se desarrolla de modo cada vez más importante un segundo tipo de tematización vinculada al problema de la *construcción de la sociedad* y que busca resolverse, también, a través de las posibilidades que abre el diseño e implementación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. En esta perspectiva, el paradigma busca "hacerse cargo" de los efectos de fragmentación y desintegración social, es decir se apropia, en el marco de sus códigos y programas, de las tematizaciones del entorno político y con ello busca reproducir internamente la diferencia sistema/ entorno -observado desde otro ángulo, se puede decir que es la respuesta "política" que el paradigma desarrolla a propósito de estos temas<sup>103</sup>. Como estableceremos estas expansiones no pueden exceder los condicionamientos estructurales en las que se insertan, ya que de otro modo pueden propiciar quiebres que amenacen de modo muy abrupto las coordinaciones que se han establecido.

En el caso chileno, los efectos del paradigma que hemos venido describiendo han afectado y alterado el vínculo entre Estado y sociedad civil que prevaleciera en gran parte del siglo pasado. Es lo que se ha denominado *la revolución o estallido de lo social*, cuyos productos esperados fueron generar una despolitización de la sociedad civil y una desocialización de la política, modificar las orientaciones económico-culturales de las personas y grupos sociales, generar adhesión al sistema de economía de mercado y una redefinición de las prioridades atribuidas a la acción social del Estado (Rayo y de la Maza, 1998: 428- 429; Tenti, E., 1997: 156; Urzúa, R., 1994: 57- 58; 1998)<sup>104</sup>.

Paradójicamente, y como se podrá recordar en virtud de lo señalado en las primeras páginas del texto, el paradigma requiere contar con un nuevo tipo de ciudadano. Es lo que hemos

<sup>103</sup> "La otra cara de la transformación neoliberal, especialmente en sus inicios fue la pérdida del sentido del interés social, de la participación y del valor de la política como una acción de construcción social. En parte, ello se debió a una difusión intensa de la cultura del mercado, que estimuló los valores individualistas en oposición a los valores colectivos". (Muñoz, O., 1998: 485). Para una descripción de los matices de diferenciación entre liberalismo ortodoxo, neoliberalismo y liberalismo progresista como distinciones internas del paradigma que asume la racionalidad del subsistema económico, ver, Haddad, P., 1995: 260- 264.

<sup>104</sup> Sobre la temática de las transformaciones culturales no podemos extendernos, por lo que remitimos a: Urzúa, R., 1998; Campero, G., 1998; PNUD, 1998, 2000; FLACSO, 1997. Para una visión comparada de los efectos socio-culturales de los procesos de modernización tardía, ver Beck, U. 1998a. Finalmente, debemos indicar que estas transformaciones en la relación entre Estado y sociedad ha constituido el principal tema de análisis de lo que podríamos denominar la reflexión político- científica, cuyas preocupaciones centrales han sido los problemas de legitimidad y representatividad del sistema político.



denominado el vector del ciudadano- cliente<sup>105</sup>. En efecto, se ha indicado que uno de los grandes logros de los procesos de modernización social y económico ha sido la progresiva instalación de la semántica de la eficiencia fuera de las fronteras del subsistema económico, esto es también en el Estado, la política y la ciudadanía (Muñoz, O., 1998), como patrón cultural que asegure la dinámica sistémica<sup>106</sup>. Dicho en los términos de los planteamientos que hemos venido desarrollando, la racionalidad del paradigma requiere para su continuidad operativa producir efectos de enlace -orientaciones de sentido-, ya no sólo en su entorno político, sino también en el ambiente cultural y en las personas. Es por esto que, también, se debata en el ámbito público la necesidad de fortalecer la posición del usuario, a través de la conceptualización de la relación entre servicios públicos y personas, bajo la noción de *cliente* (Marcel, M. y Tohá, C., 1998)<sup>107</sup>.

Esto ha sido posible ya que las transformaciones y modernizaciones del aparato público han estado guiadas por una especie de integración de lo que Marcel y Tohá (1998) denominan los enfoques efficientistas y contractualistas. El primero de ellos, bajo las definiciones de los autores, se encuentra orientado por la racionalidad económica, su objetivo es elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos mediante un administración racional de los mismos<sup>108</sup>. El segundo entiende que la eficiencia es un resultado del contrato -de la interacción y la negociación- que realizan sistemas particulares bajo una lógica de mercado, por lo que tiende al interior del aparato público a responsabilizar funcionalmente sobre la base de contratos o compromisos y, por otra parte, a establecer contratos con organizaciones del entorno que le permitan un accionar más eficiente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> Lo cual, por cierto, se sostiene en las reflexiones sobre el "homo economicus" o individuo racional de la Escuela de Opción Pública. Al respecto ver, Urzúa, R., 1994; Arrau, A., 1998.

<sup>106</sup> "En Chile la cultura del consumidor es débil y sólo recientemente ha comenzado a desarrollarse, sin adquirir aún una presencia significativa en el ámbito de los servicios públicos. Esto representa una debilidad para cualquier proceso de modernización de la gestión pública..." (Marcel, M. y Tohá, C., 1998: 609).

<sup>107</sup> Los autores advierten sobre las dificultades que existen para internalizar la noción de cliente en el fortalecimiento de la relación servicios públicos (gestión del Estado) y usuarios. Sin embargo, se insiste en la necesidad de incorporar tal conceptualización, entre otras cosas, porque la noción de cliente supone una relación bilateral en la que existe la opción por parte de éstos de elegir sus servicios, reproduciendo situaciones de mercado, que potenciarían dinámicas de mejoramiento continuo en la gestión pública (Marcel, M. y Tohá, C., 1998: 618- 621).

<sup>108</sup> Como lo hemos descrito en estas mismas páginas la gestión financiera es su campo privilegiado de acción debido a la importancia que se le otorga a elevar la racionalidad y eficiencia de la asignación de los recursos, por lo que la gerencia deberá orientarse a maximizar la eficiencia institucional mediante la evaluación de costos y beneficios (Ibid.: 585- 586).

<sup>109</sup> Como fue indicado, el enfoque contractualista asigna un papel prioritario a la tecnificación de la gerencia pública (Ibid.: 588).

Bajo la lógica de ambos enfoques -la económica-, el bienestar del ciudadano es mejor resguardado si se les entrega derechos y poder en tanto *clientes* de los servicios públicos. El énfasis en el primer enfoque será, por cierto, maximizar el bienestar del ciudadano con el mínimo de recursos posibles mediante el cobro de servicios, la focalización de programas y la simplificación de los trámites. Y en el segundo, y de modo específico, por la ampliación competitiva de la oferta de servicios y la ampliación de su poder económico (Ibid.: 585- 588). En este cuadro, los esfuerzos por mejorar los estándares de calidad de los servicios, el mejoramiento de la información y transparencia, la elaboración de "cartas o compromisos ciudadanos" por parte de los servicios públicos, la institucionalización del defensor del pueblo y la ampliación de la capacidad de actuación de los servicios del consumidor constituyen iniciativas necesarias para mejorar la relación servicio público - ciudadano cliente -consumidor-, con la expectativa de que este último tenga cada vez mayor capacidad de exigencia (Lahera, E., 1993; Miller, D., 1997; Ovejero, F., 1997; Bitrán, E. y Saéz, R.E., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998).

Debemos entender que la mencionada "revolución" o transformación social y cultural se potencia en el largo plazo cuando la estrategia de modernización de la gestión pública y con ello la transformación del Estado sigue el vector que hemos indicado. En la reflexión internacional sobre la temática de la ciudadanía, se señala que derivas como las descritas esconden de manera larvaria la configuración de un ciudadanía "libertaria". Efectivamente, cuando las políticas públicas y las modernizaciones de los servicios públicos trabajan con la idea de cliente nos encontramos con un perfil de ciudadano entendido como "consumidor racional de bienes públicos" que modela su comportamiento de acuerdo a los patrones del "mercado económico" y el "paradigma de la racionalidad" (Miller, D., 1997: 79- 83; Ovejero, F., 1997: 94- 96)<sup>110</sup>.

Lo anterior no sólo puede atentar contra la configuración de una ciudadanía políticamente activa y responsable, también puede debilitar la conformación de un tejido social y un capital social denso como requerimientos de más sociedad para gobernar (PNUD, 2000). Desde nuestra perspectiva, sin embargo, su resultado final afecta directamente al sistema político. Ello se expresa, como lo señalamos, en desvinculación y/o debilitamiento de las relaciones entre los

<sup>110</sup> El autor precisa que ello no potencia el vínculo social y la acción colectiva, sino sólo la relación individuo-prestador de servicio. Como dice el autor, "esta posición fracasa por el hecho de que el núcleo de la ciudadanía implica derechos comunes y bienes disfrutados en conjunto", (Op. cit.: 83). Es resultado de las propuestas de la Nueva Derecha en Europa y su esfuerzo por transformar el Estado de Bienestar, particularmente en lo que dice

ciudadanos y el sistema político y transforma, también, la relación con el Estado y que constituye uno de los principales argumentos para redireccionar los procesos de reforma (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b, Urzúa, R., 1994; 1998; Garretón, M.A. et. al., 1993, 1994; Tenti, E., 1997; Varas, A., 1997; Filgueira, C., 1997; PNUD, 2000). Parte del problema se puede encontrar, en la distancia que se produce entre las expectativas que el paradigma proyecta - contar con un ciudadano cliente, es decir racional con capacidad de comunicar y exigir- y las respuestas concretas que la ciudadanía puede generar -convertirse simplemente en un consumidor compulsivo que cambia de "prestador" en función de la imagen y el "marketing"-.

En otras palabras, la racionalidad del paradigma debe ser entendido, en este punto, como un factor de retroalimentación positiva de las tematizaciones, reflexiones y análisis que nos hablan de la crisis de legitimidad o representación del sistema político.

Es en este escenario, donde la auto-reflexión del paradigma, insinúa la necesidad de un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado, e incluso se advierte sobre la necesidad de un "cambio de paradigma" (Marcel, M. y Tohá, C., 1997)<sup>111</sup>. Como la apropiación del tema también está relacionado con los problemas de legitimidad y representatividad del sistema político -y con ello el quehacer político del Estado-, la aportación del paradigma se orienta, en primer lugar, a especificar el rol político del Estado en el nuevo cuadro socio-económico y desde allí elaborar programas que se diseñen como contribuciones a la profundización de la democracia -ello sobre la base de un diagnóstico negativo respecto de las posibilidades y el rol del sistema político en materia de respuesta a las preocupaciones de la gente-<sup>112</sup>.

Desde tales preocupaciones, entonces, se indica que el papel político del Estado se orienta a la contribución de la mantención de la **estabilidad social u orden público** -o en otras palabras darle sustentabilidad a las reformas y procesos económicos-, control de las crisis **sociales**

---

relación con su vinculación al ciudadano, para que esta resulte explícitamente contractual. Sobre el punto ver también, Ovejero, F (1997).

<sup>111</sup> Paradigma democratista rotulan a estas propuestas que buscan " ... un mayor bienestar de los ciudadanos a través de la incorporación institucionalizada, activa y organizada de estos últimos en las decisiones gubernamentales, con el objeto de adecuar la oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de la comunidad (Ibid.: 588). En estricto rigor se trataría de un cambio de enfoque en el marco del paradigma que hemos descrito.

<sup>112</sup> Así, por ejemplo, se advierte, que una de las principales debilidades del proceso de modernización del Estado es la desvinculación de éste con la ciudadanía. El desafío es permitir, con los procesos en curso, construir una demanda ciudadana al Estado para que este responda en algún punto a las demandas que se le comunican al sistema político en general (Marcel, M. y Tohá, C., 1998).

gatilladas por los ciclos económicos e incorporación creciente de la población en los beneficios de los procesos de modernización -equiparación de oportunidades-, es decir, se elabora una semántica ad hoc: *governabilidad*<sup>113</sup> -lo cual incluye por cierto modernizar, flexibilizar y **hacer más eficientes** las instituciones del Estado -modernización de la gestión pública-, la gestión de las políticas públicas -especialmente las políticas sociales y los procesos de descentralización -en los términos que especificamos- (Boeninger, E., 1995; Portocarrero, F., 1997; Marshall, J. y Velasco, A., 1998; De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Muñoz, O., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998; Martner, G., 1999).

En el marco de los enfoques y estrategias desarrolladas y proyectadas en materia de modernización de la gestión pública basadas en el enfoque de la administración empresarial es probable que el paradigma advierta que no es posible realizar un aporte sustantivo con excepción de ampliar la participación del usuario a través de reclamos y sugerencias<sup>114</sup>. Por ello, es que sea el ámbito de las políticas públicas y especialmente las de carácter social, los espacios donde se visualizan mayores posibilidades para introducir rediseños que permitan una incorporación participativa de la población en la compensación de sus déficits sociales y económicos<sup>115</sup>.

Así, por ejemplo, la reforma del sector social se concibe, en términos de *imagen objetivo*, como un mecanismo que "... no sólo legitima al Estado fortaleciendo al conjunto del sistema político al consolidar el régimen democrático, sino que también ayuda a la formación de capital humano mejorando la dotación de servicios de salud y educación de los ciudadanos, lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico y a su sostenibilidad" (Portocarrero, F., 1997: 190). En otras palabras, la política social debe resolver la ecuación entre los requerimientos y exigencias

---

<sup>113</sup> Debemos indicar en este punto que la noción de gobernabilidad que aquí se significa, está vinculada al problema de la estabilidad. Bajo esta semántica, la actuación política queda condicionada por los requerimientos de los acomplamientos estructurales estrictos que mantiene con la economía. Es decir, se sitúa como una regulación de segundo orden que se orienta en la perspectiva de optimizar un ambiente favorable para la autopoiesis del sistema económico. Sobre una discusión sobre este punto, Santibáñez, D. (1999b). Por último, en el capítulo siguiente discutiremos la importancia de la noción de estabilidad.

<sup>114</sup> Se debe indicar, sin embargo, que en este vértice, entre el rol político de la modernización de la gestión pública y el rol político de las políticas públicas, existen planteamientos que privilegian la primera opción respecto de la segunda. Así, a partir de la temática de la gerencia y el mejoramiento de los servicios a las personas se fundamenta una visión política para la modernización (Marcel, M. y Tohá, C., 1998).

<sup>115</sup> Es parte de la investigación empírica proponerse objetivos que permitan evaluar el tipo de acomplamiento y coordinación que las políticas sociales, a través de sus programas y proyectos, logran establecer con los entornos no económicos. Una hipótesis de trabajo en este punto es que en la medida en que se desarrollan dinámicas que se

de los factores de integración social -política- e integración sistémica -economía- y, por lo tanto, debe desarrollar mecanismos de compatibilidad entre ambos condicionamientos (Offe, C., 1990)<sup>116</sup>.

Por ello tiene importancia crucial, en relación a las políticas sociales, establecer la *exacta* consecuencia lógica del razonamiento del paradigma. La sustentabilidad y viabilidad de la estrategia de crecimiento económico como condición de los subsecuentes procesos de desarrollo requieren de políticas sociales *eficientes* que cumplan las funciones de compensación y equiparación de oportunidades<sup>117</sup>. La experiencia y los análisis técnicos indican que *políticas* sociales eficientes -o que buscan ser efectivamente eficientes- requieren desarrollar nuevas complejidades. En esta perspectiva, el esfuerzo se orienta - en tanto proceso en curso y *desafío*- al diseño e implementación de una política social que responda al perfil del *enfoque emergente*. Es decir, cobran fuerzas los criterios de descentralización, afinamiento de los criterios y mecanismos de focalización, ampliación de los mecanismos de participación como instrumento de mejoramiento de la focalización y aumento del impacto, vinculación más estrecha con la sociedad a través de sus organizaciones, financiamiento de proyectos que concursan en procesos de licitación, generación de capacidades para el autodesarrollo y autosustentabilidad (Portocarrero, F., 1997; Franco, R., 1997; Sulbrandt, J., 1997; Raczynski, D., 1998; Martin, M.P., 1998, Serrano, M., 1998). En el marco de las configuraciones societales que siguen a la modernidad paracéntrica, se puede advertir aquí, nuevamente, la coordinación privilegiada o el acoplamiento estructural estricto entre la racionalidad económica y la conducción público-estatal. Es decir, los condicionamientos que impone el subistema de la economía son lo suficientemente efectivos para proyectar sus requerimientos en el tipo de diseño que aquí se elabora. Hay que decir, sin embargo, que en los espacios intersticiales que aquí se producen, por ejemplo por las dificultades que pueden existir para potenciar dinámicas participativas o por la

---

distancian de los requerimientos de la racionalidad económica se provocan tensiones que presionan al *desempalme*. Pero también es posible que dichas tensiones se orienten hacia el conflicto con el sistema político.

<sup>116</sup> "Como reacción a ambos grupos de problemas, el desarrollo de la política social nunca puede hacerles frente de modo coherente" (Offe, C., 1990: 92).

<sup>117</sup> El axioma básico aquí es que sólo el crecimiento económico sostenible permite un desarrollo social equitativo, por lo que la política social viene a cumplir el papel de hacer más eficiente la igualación de oportunidades, de ahí su definición compensatoria y función integradora. Lo que nos interesa resaltar es el planteamiento axiomático que se indica: "... la reforma del sector social debe incorporar consideraciones de eficiencia y equidad no como elementos antagónicos que deben ser sacrificados unos a favor de otro, sino más bien como las dos caras de una misma moneda que refuercen un crecimiento económico con equidad" (Portocarrero, F., 1997: 191). Sobre el punto, ver Marshall, J. y Velasco, A., 1998; Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998; De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Raczynski, D., 1998; Muñoz, O., 1998; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999, entre otros.

fragmentación social que se produce en el marco de la lógica de la competencia, es posible el surgimiento de tensiones que reclamen otro tipo de arreglos.

Más allá de la disgresión anterior, como se puede advertir, el papel de las políticas públicas, y especialmente las económicas y de carácter social, adquieren en primer lugar un marcado carácter técnico para asegurar los requerimientos de eficiencia que se les demandan. Sin embargo, se ha advertido que tras este aparente perfil neutral del carácter técnico, condicionado por los requerimientos de eficiencia del paradigma, en el diseño e implementación de las políticas públicas se esconde, sin embargo, una **función política crítica** para viabilizar la conducción de la sociedad desde el Estado (Varas, A., 1997). Por lo tanto, lo que nos interesa destacar de modo global y general es el desplazamiento creciente -u ocupación del espacio abandonado- que las políticas públicas están efectuando respecto del sistema político en su función tradicional de representación y vinculación entre el Estado y la sociedad (Varas, A., 1997; Noé, M., 1998). Dicho en otros términos, el Estado y la necesidad de conducción política que este requiere, encuentra en las políticas públicas un *equivalente funcional*, lo suficientemente efectivo en el marco de la racionalidad desplegada, para articular la toma de decisiones económicas, políticas y sociales.

Es notable, entonces, que los primeros análisis desarrollados, fundamentalmente como observaciones externas, sobre el tipo de deriva que se viene configurando indiquen y adviertan sobre sus deformaciones y efectos negativos para la consolidación del sistema democrático. Así, se observa que bajo los requerimientos y exigencias de una racionalidad puramente técnica, la discusión pública se realice en un ambiente contingente, cargado de connotaciones ideológicas y cortoplacistas, motivados por intereses corporativos, y abierto a sus capacidades de influencia, que impiden alcanzar un debate de fondo sobre los temas involucrados con una perspectiva de desarrollo (Portocarrero, F., 1997; Varas, A., 1997; Noé, M., 1998)<sup>118</sup>. Desde este ángulo de observación, entonces, surge un legítimo cuestionamiento respecto de si los medios que se utilizan para ejercer tales influencias constituyen mecanismos lícitos de presión. Como señala Noé (1998), "... los sectores de la sociedad con mayor capacidad de influencia irrumpen en

---

<sup>118</sup> Como señala Varas, "... a propósito de cada política pública que se define e implementa (son) debatidos temas que las trascienden. Sin embargo, la discusión así originada tiene como límite su propio espacio referencial, inhibiendo la posibilidad de entrar en un debate sobre las externalidades negativas o positivas que éstas puedan tener en ámbitos más allá de su espacio particular" (Ibid.: 178). Demás está decir, que en este vértice de las temáticas que

distintos momentos y *desordenan* el flujo planeado de las políticas públicas o las *particularizan*, llevando hasta la esfera estatal, relaciones y conflictos que podrían resolverse en la sociedad civil, si esta tuviese los mecanismos, la legitimidad y el poder necesarios para hacer políticas públicas" (Ibid.: 49).

En este marco de complejidad, por cierto el tema será siempre el de mejorar los **mecanismos institucionales** para aumentar la participación de la sociedad, los grupos corporativos<sup>119</sup> y la ciudadanía como clave para resolver las dificultades que se observan -lo cual incluye un conjunto importante de indicaciones relativas a los desafíos que ello implicaría-. En tal sentido, y con el objeto de **no desviarse de los requerimientos de eficiencia**, las políticas públicas se siguen visualizando como el espacio más efectivo y que presenta mayores ventajas comparativas para cumplir la función de conducción política en la gestión del Estado, como condición del proceso económico y profundización de la democracia (Varas, A., 1997; Portocarrero, F., 1997)<sup>120</sup>. Aquí se configura el enlace entre economía, Estado y política.

En esta misma orientación, como lo habíamos indicado, se promueve la **incorporación participativa de la ciudadanía** en la implementación de las políticas sociales, entendida en este sentido, como un mecanismo destinado a hacer más *eficiente* la función crítica de la política social, esto es compensar las distancias en materia de equidad y revertir los procesos de fragmentación social (Portocarrero, F., 1997; Sulbrandt, J., 1997, Serrano, M., 1998)<sup>121</sup>. Es en este último sentido, donde el enfoque emergente de la política social, busca corregir y revertir los efectos de la llamada *revolución de lo social* y la aplicación de las políticas de ajuste estructural, esto es el debilitamiento del vínculo social, la depreciación del capital social o la fragmentación del tejido social (Urzúa, R., 1998). En consecuencia, la política social no sólo se sobrecarga con las exigencias de ser eficiente en la compensación de los desequilibrios sociales

---

estamos trabajando surge una interesante tematización sobre los nuevos espacios de "lo público", que no podemos tratar en esta comunicación.

<sup>119</sup> Así, por ejemplo se advierte sobre la eventual corporativización de la vida política: "... en el nuevo marco escasamente regulado en el que se deben desarrollar las políticas públicas, las tendencias corporativizantes vuelven a adquirir mayor presencia y su acción desinstitucionalizadora erosiona el fundamento democrático de las instituciones representativas" (Varas, A., 1997: 182).

<sup>120</sup> Debemos apuntar en este punto la propuesta de Muñoz, . (1998), en el sentido de que esta función estaría efectiva y eficientemente cumplida por las redes sociales que se articulan en torno a la discusión, negociación y coordinación de determinados procesos de toma de decisiones. Si bien el autor no lo señala, queremos entender que se está refiriendo, también, al espacio que abre el diseño y gestión de las políticas públicas y su capacidad de catalización de comunicaciones sociales.

que genera la lógica del sistema económico, sino que debe resolver la paradoja de convertirse en un dispositivo eficaz y eficiente para generar dinámicas participativas y de densificación de capital social en la comunidad que el propio modelo ha debilitado<sup>122</sup>. Es decir, debe responder a los requerimientos políticos de la conducción pública.

Sin abandonar los requerimientos de la lógica económica y articuladas en torno a la semántica de la eficiencia, la modernización de la gestión pública y la implementación -y reforma- de las políticas públicas y sociales buscan disponerse, tras las profundas transformaciones de las últimas décadas, en el centro de la relación Estado- sociedad, asumiendo la función de vinculación política, en el marco de los desafíos de conducción gubernamental orientada a proveer de un escenario de estabilidad social y política al proceso económico -gobernabilidad-.

Las nuevas propuestas intentan, en consecuencia, incorporar en la discusión pública nuevos criterios, en el sentido de visualizar que márgenes de gobernabilidad se pueden desarrollar en la medida en que se incorpora participativamente a la ciudadanía en la toma de decisiones. Con mayor o menor convicción, el paradigma apuesta a estos nuevos despliegues con el argumento de que la participación ciudadana constituye, también, un factor de eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas gubernamentales.

Más allá de todo lo que se echa de menos -déficits de convergencia de las políticas sociales, debilidad en la influencia de la visión Política de largo plazo, desempeños todavía escuálidos en materia social-, lo cierto es que las nuevas orientaciones de la gestión pública y, particularmente de las políticas públicas y sociales deben cumplir sus funciones paralelas en un contexto económico, social y político cuya complejidad recién se empieza a perfilar con mayor claridad. Por lo pronto, deben revertir la inercia de la fragmentación social y el debilitamiento del capital

---

<sup>121</sup> Aquí también la temática de la gerencia, esta de las políticas sociales, se indica como un ámbito crítico de intervenir para aumentar la eficiencia de éstas en su gestión (Sulbrandt, J., 1997).

<sup>122</sup> No podemos extendernos sobre un aspecto crítico en este ámbito, pero consideramos oportuno dejarlo señalado, relativo a un debate incipiente respecto a la capacidad efectiva de cumplir tales fines. Entre las dimensiones sujetas a reflexión se encuentran las condiciones ex ante que este enfoque requeriría para su materialización dentro del contexto de eficiencia que se le exige: básicamente contar con niveles de asociatividad que permitan la implementación de programas y proyectos (Raczynski, D., 1998). Por otro lado, se indica la necesidad de que este tipo de enfoque tenga una permanencia y convergencia de mediano y largo plazo -lo cual debe traducirse en términos de recursos económicos- para que los efectos buscados se materialicen (Sulbrandt, J., 1997, Raczynski, D., 1998). Y, finalmente, lo más importante, es que el tipo de estrategia implementado -competencia de proyectos-, genera los efectos contrarios que busca resolver, esto es conflictos sociales, debilitamientos de relaciones sociales preexistentes y/o fragmentación social (Aguirre, R. y Larraechea, I., 1996, Raczynski, D., 1998).



social, como requisitos de autosustentabilidad futura del paradigma, en el marco de los programas y semánticas -orientaciones de sentido y patrones culturales- que se promueven, también, como requerimientos del desenvolvimiento de la racionalidad subsistémica y de los condicionamientos<sup>123</sup> que supone el contexto de la globalización.

Desde los sistemas y paradigmas en el entorno se pueden echar de menos otras iniciativas, una visión más integral de las transformaciones o, incluso, mayor rapidez en los cambios, pero lo que se ha hecho responde a las definiciones centrales y críticas de la matriz de toma de decisiones y, por lo tanto, permite identificar sus límites y condicionamientos estructurales. Estos especifican los modos con que se observan los nuevos desafíos y el tipo de flujo decisonal que es posible derivar, pero por sobretodo promueve orientaciones de sentido que logran sensibilizar a los sistemas del entorno para incorporarlos en una senda de transformaciones que retroalimentan, positiva o negativamente, los procesos en curso. En este sentido, también, logra catalizar un amplio abanico de comunicaciones que convergen para indicar los puntos ciegos, los vacíos y las debilidades de las propuestas dinamizando, con ello, las comunicaciones societales en un proceso recursivo en el cada uno de los sistemas participantes pone en juego sus propias expectativas. En este caso, ellas también tienen valor para las nuevas respuestas que, probablemente, se requieren elaborar en el futuro.

---

<sup>123</sup> "En alguna parte tiene que estar reglamentada la conexión de las relaciones. Esta reglamentación adopta la forma básica del condicionamiento, esto significa que una determinada relación entre los elementos se realizará bajo la condición de que eso otro venga o no al caso. (...). Los condicionamientos exitosos a partir de los cuales se logra posteriormente lo posible, pueden originar efectos de limitación" (Luhmann, N., 1998a: 46).

## EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN Y CONFIGURACIÓN DEL ESTADO

Una de las referencias obligadas en la comprensión de las transformaciones del Estado es el impacto que el proceso de globalización genera como entorno condicionante de la toma de decisiones. En sus formulaciones más concluyentes este tipo de análisis afirma que la reforma del Estado no es sino un proceso de adaptación destinado a absorber los nuevos problemas que impone la globalización. Por cierto, esto es correcto cuando no se pierde de vista que las decisiones orientadas a resolver problemas y a propiciar los nuevos acoplamientos se desprenden de determinados aparatajes conceptuales dispuestos a modo de mecanismos de observación para procesar el entorno.

Manteniendo la línea de análisis del capítulo anterior, se trata de observar aquí las principales distinciones que se movilizan en las comunicaciones de los expertos y equipos técnicos que, de algún modo u otro, participan de la toma de decisiones y de las premisas que articulan el paradigma de la racionalidad económica. En consecuencia, también nuestro esfuerzo se despliega como una observación de segundo orden destinada a identificar los esquema de diferencia que el paradigma utiliza para procesar su entorno, los programas decisonales que se utilizan para responder a los desafíos que se identifican, las propuestas de sentido y, fundamentalmente, las comunicaciones que se notifican hacia el entorno con el objeto de provocar los efectos funcionales que se requieren, pero también las irritaciones que permitan el despliegue de nuevas complejidades. En este punto cobran importancia los contenidos comunicativos que se disponen como descripciones externas provocando procesos de autorreflexión.

En la perspectiva insinuada, se puede advertir que el punto clave sobre el cual convergen, entonces, las distintas posiciones de observación y sus consiguientes comunicaciones tiene que ver con un incremento de las limitaciones en la actuación de los Estados nacionales en el contexto global<sup>124</sup>. Así, tanto las perspectivas neoclásicas como neodependentistas visualizan que el contexto global impone condicionamientos que especifican el tipo de comportamientos y

---

<sup>124</sup> Si se acepta tal diagnóstico, que en realidad debe dirigirse en la perspectiva de visualizar el tipo de transformación que se efectúa, se puede aceptar, por su grado de sugerencia, la siguiente descripción "...el estado- nación, tal y

toma de decisiones que los Estados de Latinoamérica deben seguir (Filgueira, F., 1996)<sup>125</sup>. Por lo pronto, entonces, las posiciones neoclásicas y neodependentistas son indicaciones de una misma distinción: su unidad remite al marco referencial al cual se orientan sus observaciones. Esto es, también, el despliegue de la racionalidad económica en el marco del problema del capitalismo tardo-global. Por ello es que no extraña que se insista que la actual coyuntura se debe, fundamentalmente, a las exigencias que enfrentan los Estados de adecuar sus estructuras a los cambios que el sistema económico genera tanto en los ámbitos financieros y comerciales, como en los patrones de organización, comunicación, desarrollo tecnológico e informático, entendidas como las dimensiones más dinámicas del proceso de globalización. Sin embargo, hay que advertir que poco a poco se ha venido comprendiendo que estos nuevos escenarios también formulan interrogantes relativas al funcionamiento del sistema democrático, a la soberanía nacional y a los cambios sociales y culturales en el entorno interno de cada sociedad (Béliz, G., 1995; Bianco, J.L., 1995; Torres- Rivas, 1995; Filgueira, F., 1996; Tomassini, L., 1997; Urzúa, R., 1997, 1998).

En función de lo anterior, hemos considerado oportuno y necesario desarrollar algunas reflexiones en torno al fenómeno de la globalización como ambiente en el que es posible observar determinadas derivas decisionales que especifican nuevas condiciones para la transformación y configuración del Estado.<sup>in se</sup> Nuestro propósito específico es observar los mecanismos de observación que el paradigma caracterizado en el capítulo anterior despliega para procesar su entorno global. Desde este ángulo se puede entender que el contexto de la globalización se termine constituyen en un ambiente que retroalimenta, para las sociedades en desarrollo, la modernidad paracéntrica. Por ello nos detenemos en los programas y semánticas que la racionalidad económica del paradigma prepara para articular determinados flujos decisionales, los cuales nos informan sobre los límites estructurales de la matriz sobre esta materia. Nuestra posición de observador nos permite, finalmente, trasladar los ángulos de análisis con el objeto de abrir nuevas indicaciones que informen sobre las tensiones que la deriva que modela y configura el Estado contemporáneo supone para la racionalidad del sistema

---

como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder, aunque, y esto es esencial, no su influencia" (Castells, M., 1997b: 271- 272).

<sup>125</sup> El autor apunta que para los primeros la globalización es un hecho inevitable y positivo, por lo que la disminución de la capacidad del Estado en regular las relaciones sociales internas o aceptar los marcos de opción internacionales no es un problema. Por el contrario, para la segunda perspectiva, la globalización conlleva una redistribución negativa del poder político y recursos económicos entre los países industrializados y los países menos desarrollados, con sus consiguientes efectos negativos en las relaciones sociales internas (Filgueira, F., 1996: 86-87).

político. Es decir, también es posible identificar tendencias que presionan a la diferenciación con el objeto de propiciar nuevos tipos de acomplamientos en el entorno interno del sistema societal que faciliten márgenes más amplios de autonomía sistémicas.

### **El paradigma de la racionalidad económica y la temática de la Globalización.**

Como signo de nuestro tiempos, la globalización parece ser el proceso que de alguna manera explica los cambios de todas y cada uno de las sociedades del planeta. Como apunta Urzúa (1997), las dificultades que impone el estudio de las transformaciones sociales que acompañan el proceso de globalización condicionan buena parte de los análisis sociológicos relativos a los procesos actuales de modernización social y económica, así como las estrategias de reforma y modernización del Estado. Más allá de las eventuales dificultades, lo que no se debe perder de vista es que la manera en que los técnicos, comprometidos en la toma de decisiones, comprenden las transformaciones de fines de siglo, determina y limita el tipo de respuestas que se diseñan, retroalimentando positivamente las condiciones que les dan origen.

De este modo, tal como lo indicamos, los análisis sobre los procesos de transformación del Estado tienden a converger visualizando en los fenómenos asociados a la globalización factores condicionantes de las decisiones públicas en la materia. En los planteamientos más drásticos se llega a afirmar que "...la necesidad de readecuación del Estado latinoamericano principalmente obedeció a profundas transformaciones que ocurrieron a escala global y crearon un cuadro de restricciones y oportunidades para las que las concepciones de Estado y desarrollo predominantes en la América Latina de posguerra pasaron a ser totalmente inadecuadas, ni siquiera para promover políticas de estabilización y crecimiento" (Haddad, P., 1995: 250-251). *Oportunidades y restricciones* definen el margen y los valores que se utilizan para informarse respecto del entorno global. Oportunidades y restricciones alinean visiones optimistas y pesimistas, condescendientes y críticas, pero ambas convergen en la tematización de los factores económicos asociados al capitalismo tardo-global, como las variables centrales a ser atendidas.

Por ello es que, más allá de las observaciones y análisis que los expertos realizan para identificar nuevos ámbitos de preocupaciones asociadas a las transformaciones que acompañan el proceso de globalización y que suponen desafíos al Estado contemporáneo en Latinoamérica -nuevos escenarios económicos, transformaciones políticas de orden global y transformaciones socioculturales-, lo cierto es que desde el paradigma dominante sólo las dimensiones económicas constituyen "realidades" a ser atendidas, focalizando los esfuerzos de comprensión y propuestas, así como condicionando la toma de decisiones vinculadas a los desafíos del desarrollo económico y social.

Por cierto, desde otros ángulos se busca ampliar el margen de observación insistiendo en la necesidad de concebir dicho proceso como un fenómeno multidimensional que comprende transformaciones en las dimensiones económicas, políticas y culturales. Así, la globalización no puede ser sólo entendida a partir de sus referentes económicos, sino que debe comprenderse también como una acentuación y radicalización de las tendencias inauguradas con el advenimiento de la sociedad moderna, es decir que incluye "la difusión de un nuevo paradigma tecnológico al mismo tiempo que la de los procesos productivos, los movimientos financieros, los cambios en los mercados laborales, los diseños organizacionales, las formas de gestión, la educación y habilidades de la gente, los sistemas de información y de comunicaciones, las formas de vida urbana y familiar, las pautas de consumo, publicidad y mercadeo, los conocimientos, valores y preferencias de la ciudadanía y, por ende, las maneras de hacer política y las formas de vida de las sociedades y de las personas" (Tomassini, L., 1997: 27)<sup>126</sup>. Una complejidad de tal magnitud, probablemente, no pueda ser procesada ni absorbida, sino es a través de un esfuerzo efectivo de reducción que facilite el desarrollo de complejidades sistémicas ad hoc. En este punto, cobra importancia observar las observaciones que se desarrollan a partir del paradigma de la racionalidad económica.

En efecto, como se indicó, nuestro propósito es caracterizar las principales distinciones con que opera el paradigma sobre el que se sostienen buena parte de los procesos de transformación del Estado, por lo que no es posible, en el marco de este trabajo, profundizar sobre los aspectos sociales y culturales que se asocian al proceso de globalización -ello requeriría identificar otras

---

<sup>126</sup> "No se trata de un movimiento estrictamente económico y, por ello, la globalización en marcha, no sólo es un incremento de las relaciones productivas, tecnológicas, comerciales y financieras, sino el apareamiento de nuevas

matrices teóricas-. En una apretada síntesis de carácter muy general, sin embargo, se pueden mencionar los referentes más importantes de los otros tipos de observación: cambios culturales que se suelen rotular bajo la semántica de la postmodernidad, cambios sociales relacionados con la nueva composición de la estratificación social y económica, la inserción de la mujer en el campo laboral, los nuevos patrones laborales y de consumo, el advenimiento de los valores postmateriales en cierto sectores de la sociedad, el cambio en la cultura política y el tipo de comportamiento y vinculación con el sistema político, entre otros<sup>127</sup>.

Desde el ángulo que hemos privilegiado, ya es una indicación recurrida señalar que los antecedentes más importantes de la globalización están relacionados con la internacionalización del comercio y las finanzas y la transnacionalización de la producción, pero al mismo tiempo con las aceleradas transformaciones de las tecnologías de la información. Se observan en ellos procesos distintos y paralelos relativos en la dinámica de la globalización, cuyos impactos son los que requieren respuestas, también, dinámicas, ya sea en la perspectiva de ampliar los márgenes de autonomía - neodependentismo - o en la perspectiva de aprovechar al máximo las oportunidades que se extienden - neoclásico - (Tomassini, L., 1997, Castells, M., 1997a; Brunner, J.J., 1998; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999). Por lo tanto, no es aventurado afirmar que en la óptica de la matriz paradigmática, buena parte de la evolución de los procesos de globalización están gatillados y jalonados por los desarrollos de los sectores cuyos ritmos de cambios son más dinámicos, es decir el económico- financiero, el tecnológico y el de las comunicaciones y la información, los cuales por lo demás se conciben como fuertemente interrelacionados<sup>128</sup>.

Desde nuestra perspectiva, y en base a la teoría, la capacidad de autopropagación del sistema económico, con su consiguiente soporte tecnológico e informático, no debiera constituir nada novedoso. Por el contrario, si consideramos que las sociedades contemporáneas se caracterizan

---

modalidades de interdependencia cultural, política y existencial" (Torres- Rivas, E., 1995: 415). También, Beck, U., 1998b; Giddens, A., 1994.

<sup>127</sup> Sobre estos temas existe importante literatura de carácter nacional y extranjera: Tomassini, L., 1997; Urzúa, 1997; Brunner, J.J., 1998; León, A. y Martínez, J., 1998, Santibáñez, D., 1999c. En una perspectiva internacional, Beck, U., 1998a; Bell, D., 1994, 1997; Castells, M., 1997a; Giddens, A., 1994; Inglehart, R., 1991.

<sup>128</sup> Al respecto se debe citar una reflexión que busca establecer la ecuación correcta entre economía y tecnología: "La revolución de la tecnología de la información ha sido útil para llevar a cabo un proceso fundamental de reestructuración del sistema capitalista a partir de la década del ochenta. En el proceso, esta revolución tecnológica fue remodelada en su desarrollo y manifestaciones por la lógica y los intereses del capitalismo avanzado, sin que pueda reducirse a la simple expresión de tales intereses (Castells, M., 1997a: 39).

por la diferenciación y emergencia de sistemas funcionalmente clausurados, lo que tenemos es que la autorreferencia de los sistemas económicos de cada nación los prepara para una mayor sensibilidad y resonancia a las comunicaciones de los sistemas económicos de su entorno mundial antes que a las de sus entornos políticos y sociales más próximos, como ha sido posible recordar a propósito de la (crisis asiática.) *Bo y.*

Nuestra insistencia en este aspecto, se debe al hecho de que, más allá de la observación y conceptualización externa que podemos aplicar, ésta descripción intenta caracterizar el tipo de foco de atención desde el cual el paradigma dominante analiza y comprende las transformaciones vinculadas al proceso de globalización y desprende los comportamientos con que el sistema estatal reacciona frente a sus impactos. Dicho en otros términos, es esta vertiente de análisis la que constituye el referente decisonal más importante, y en consecuencia quedan en un plano marginal los problemas vinculados a las transformaciones políticas de orden global y las transformaciones socioculturales que se detonan al interior de nuestras sociedades -las que por lo demás tienen importantes impactos en los sistemas políticos internos-.

No debe extrañar, entonces, que la inquietud preponderante en torno al proceso de globalización diga relación con los desafíos que la dimensión económica -con sus correspondientes variables tecnológicas y comunicacionales- supone para el Estado contemporáneo en Latinoamérica. La comunicación en este punto evidencia una preocupación subyacente, en materia de reforma del Estado, cuyas afirmaciones y constataciones más críticas formulan que, más allá de visiones integrales sobre las nuevas realidades, lo urgente y abrumador es que la globalización es primero que todo económica y antes que económica, es primero que todo financiera -capitalismo casino<sup>129</sup> que fomenta la especulación y desalienta la producción- y su efecto más directo es una disminución considerable de los márgenes de acción de los estados nacionales (Bianco, J.L., 1995: 103- 104), ya que éste pierde o ve debilitada su capacidad de manejo autónomo de las grandes variables macroeconómicas (Béliz, G., 1995: 76; Torres- Rivas, E., 1995: 417, 439)<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> Para una descripción del funcionamiento de los mercados financieros (Castells, M., 1997a: 468- 471 -el tiempo como fuente de valor: el casino global-). También, Thurow, .C., 1996; Soros, G., 1999.

<sup>130</sup> De acuerdo a Beck, U. (1998b), diseñar políticas de Estado en función de las exigencias del mercado global evidencia una mala comprensión de la globalización, pues expresa una concepción monocausal y economicista, esto es *globalismo*. Por *globalismo*, Beck, entiende una suerte de "...imperialismo de lo económico bajo el cual las empresas exigen las condiciones básicas con las que poder optimizar sus objetivos" (Op. cit: 27).

Este tipo de descripciones se podrían situar, en lo que Filgueira, F. (1996) denomina el neodependentismo, ya que indican, tras sus observaciones, la creciente renuncia o incapacidad de los estados nacionales a modificar o ampliar el abanico de alternativas para vincularse con el ambiente internacional<sup>131</sup>. Debemos entender que la reproducción del debate en el esquema neodependencia/ neoclásico, constituyen una diferencia interna del paradigma que busca responder con nuevos y mejores distinciones y argumentos a los desafíos que observa en su entorno global. Dicho en otro términos, probablemente no existirían descripciones posibles de rotular como neoclásicas o como neodependentista, sí la referencia observacional no fuera común. En tal sentido, esa discusión teórica sólo es posible de comprender como esfuerzos reflexivos destinados a interpretar y resolver los desafíos que supuso la consolidación de un proceso de reestructuración en el capitalismo tras las períodos de crisis en la década del 70, donde se observó una tendencia regresiva en la productividad y rentabilidad de las empresas y las economías (Sunkel, O., 1999)<sup>132</sup>. Como indica Castells (1997a), las estrategias alternativas que se ensayaron estuvieron relacionadas con la ampliación de los mercados y la aceleración de la rotación de los capitales<sup>133</sup> -lo cual se tradujo en una aumento del comercio internacional y culminó con la integración de los mercados financieros-, lo que terminó por configurar el entorno relevante de los nuevos equipos técnicos comprometidos en la toma de decisiones.

Así, en el contexto de los procesos de liberalización iniciados por los países industrializados y el consecuente proceso de consolidación del mercado global, con sus atractivos e incertidumbres, la apertura de las economías latinoamericanas terminó siendo, en la perspectiva del paradigma, la única vía posible hacia el crecimiento económico. Por cierto, este tipo de convicciones no se entienden, sino es con posterioridad a las crisis de las décadas del setenta y el ochenta y la intervención explícita de las instituciones financieras internacionales para influir, también, en el diseño de un aparataje conceptual para entender las transformaciones que se venían impulsando (Jobert, B., 1999). En ese mismo contexto, se sitúan las medidas descritas en el capítulo anterior, las que debían facilitar la incorporación de las economías a la competencia

---

<sup>131</sup> Una formulación característica de este tipo de planteamientos: "la contradicción de un Estado- nacional soberano en el marco de una economía internacional que lo determina sitúa el problema de la sociedad latinoamericana como una sociedad *dependiente* y es esta condición estructural- constitutiva la que especifica las funciones y el *desarrollo* de la nación, el estado y las clases sociales en la historia de la región" (Torres- Rivas, E., 1983: 110).

<sup>132</sup> Para una visión de la consolidación de los referentes conceptuales y técnicos ver, Jobert, B., 1999.

<sup>133</sup> "Aunque algunas respuestas a corto plazo a la crisis de rentabilidad se centraron en los recortes laborales y la reducción salarial, el reto real para las empresas y para el capitalismo en su conjunto fue encontrar nuevos mercados, listos para absorber una capacidad productiva en aumento de bienes y servicios" (Castells, M., 1997a: 109).



internacional con el objeto de asegurar los servicios a la deuda (Castells, M., 1997a; Sunkel, O. y Mortimore, M., 1997; Amin, S., 1999)<sup>134</sup>. Se ha indicado que el producto final fue la incorporación de los segmentos más dinámicos de las economías de cada país al comercio global. Probablemente, tales condiciones requirieron la conformación de una capacidad técnica que compartiera un lenguaje y aparataje conceptual común que permitiera facilitar la toma de decisiones estratégicas en este nuevo escenario y facilitara la inserción internacional de los sectores económicos más poderosos de cada sociedad.

Como una suerte de retroalimentación positiva en el proceso de consolidación paradigmática, el caso chileno ha sido indicado por los organismos internacionales como un modelo ejemplar de aciertos en la conducción de la transición hacia una estrategia de crecimiento basada en la exportación, debido entre otras cosas, al papel que se le asigna a la intervención de esos mismos organismos. Más allá de las caracterizaciones que se hacen de este proceso - exportación de materia prima, estancamiento de productos de valor añadido, proceso de desindustrialización, respaldo de las instituciones crediticias internacionales-, lo cierto es que la década del ochenta consolida el modelo de crecimiento "*hacia fuera*" y con ello el paradigma técnico- político dominante. Ello implica que se echan las bases para instalar un discurso, con su correspondiente programa semántico, que asegure la continuidad histórica y paradigmática de los procesos en curso, no sólo para el caso chileno, sino como una regla aprendida al menos para el concierto latinoamericano. Vale decir, se establece que la viabilidad de la economía se asegura mediante una nueva forma de inserción al mercado global: capacidad de exportación y capacidad para atraer inversión extranjera (Castells, M., 1997a).

Frente a una pregunta obvia, relativa a la vigencia, importancia y hegemonía de este referente decisional, una respuesta simple: los márgenes de análisis técnico, diseño de políticas, decisiones públicas e, incluso, discusión política, económica y social quedan y están constreñidos por los límites de sentido descritos en el párrafo anterior. En efecto, en un esfuerzo de síntesis y declaración de principios este discurso paradigmático, justifica su propia vigencia explicitando sus referentes de sentido y bases históricas, donde el hito fundacional lo constituyó la necesidad

---

<sup>134</sup> "Se había dispuesto el escenario para el segundo acto del drama: la entrada en escena de las instituciones financieras internacionales encabezadas por el Fondo Monetario Internacional. Con sus economías en bancarrota financiera, los principales países latinoamericanos se enfrentaron a una elección: cortar sus lazos con la economía global o aceptar una profunda reestructuración de sus economías, siguiendo estrictamente las políticas diseñadas para cada país por el FMI por el club de acreedores" (Castells, M., 1997a: 147).

de haber reorientado "... la economía chilena hacia la economía mundial, para así beneficiarse de las economías de escala, la mayor especialización y la adquisición de nuevas ventajas competitivas asociadas al mucho más amplio y dinámico mercado internacional. Quince años después del "shock" de la apertura, el país está claramente cosechando sus beneficios que no se expresaron inicialmente. Por ello es que a nadie se le ocurre dismantelar la economía abierta y exportadora que hoy se ha configurado" (Díaz, A. y Ramos, J., 1998: 74)<sup>135</sup>.

En tal sentido, y en coherencia con el planteamiento reproducido párrafos arriba, el dinámico mercado internacional ha sido entendido prioritariamente como una **oportunidad** -antes que como la única posibilidad- exitosamente aprovechada por nuestro país<sup>136</sup>. Con el objeto de visualizar, entonces, las tematizaciones más características de la comunicación técnica elaborada a fines de la década del noventa, con el objeto de revitalizar los compromisos y las creencias paradigmáticas, es posible rescatar los ejes discursivos que reproducen la imagen de oportunidad que supone la relación de la economía nacional con el entorno global: "Chile lleva trece años de fuerte crecimiento a una tasa de 6,5% anual. Ello es fruto de las reformas estructurales puestas en marcha desde 1975 y de las positivas respuestas que ellas indujeron de parte de los agentes económicos" (Díaz, A. y Ramos, J., 1998: 73; Rosales, O., 1998: 207). Estas reformas estructurales del sector económico, como se sabe, están vinculadas a una estrategia de crecimiento económico basado en la apertura al comercio exterior -modelo exportador- y, por cierto, a la inversión extranjera (Marshall, J. y Velasco, A., 1998; Díaz, A. y Ramos, J., 1998; Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998). Ambos elementos constituyen los axiomas paradigmáticos sobre la materia, aprendidos junto con lo que se ha denominado la reestructuración del capitalismo: "la apertura al exterior busca incorporar a Chile a las corrientes internacionales de intercambio de bienes, servicios e inversiones. Esta integración de la economía con el exterior es un medio para incrementar la productividad de los recursos nacionales. (...) ... la apertura permite atraer los flujos de inversión directa, indispensables para mantener un alto ritmo de crecimiento" (Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 56). Sólo habría que añadir al planteamiento anterior, el otro valor de la unidad de observación: esta apertura

---

<sup>135</sup> Por lo demás todos los técnicos indican, como una suerte de exculpación, pero también de alivio, que **los costos** de tal transformación *ya fueron pagados* durante el régimen militar.

<sup>136</sup> Es esta visión optimista la que ha sido ampliamente criticada por su miopía respecto de los riesgos que conlleva la globalización: "la ideología de la globalización presenta este proceso como una tendencia novedosa e históricamente inédita, centrada esencialmente en la revolución tecnológica contemporánea, parte inherente del proceso de modernización, de carácter espontáneo, irresistible y fundamentalmente positivo. Por lo tanto, no quedaría sino incorporarse a ella y aprovecharla al máximo" (Sunkel, O., 1999: 36).

también supone **peligros** -o en su nomenclatura más básica restricciones-. Así, por ejemplo, las comunicaciones que suelen indicar el otro lado de la distinción recurren a una descripción relacionada con los peligros que supone el capital de inversiones financieras, es decir: "... los flujos de corto plazo que buscan aprovecharse de los diferenciales de tasas de interés existente entre Chile y los grandes mercados de capitales; y los flujos de cartera, fundamentalmente emisiones de acciones por empresas chilenas en el mercado bursátil de Nueva York -emisiones de ADR- y la compra de las mismas acciones por extranjeros en el mercado chileno, para su posterior venta en Nueva York" (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R.,1998: 116).

La adopción definitiva de este modelo no es en ningún caso sólo una estrategia conscientemente elaborada y prolijamente implementada, sino que en la construcción conceptual del paradigma es, también, un proceso de adaptación orientado a asegurar condiciones mínimas de viabilidad en el marco de la irrupción del mercado global alentadas por las transformación, reestructuración e intensificación del capitalismo a partir de la década del ochenta en los países desarrollados<sup>137</sup>. Si eso es así, es decir, el mundo global se entiende como imposición, entonces, no se puede perder de vista que esta dinámica es una interacción recurrente que exige ajustes permanentes en función de las condiciones ambientales que impone el mercado internacional. Es en este punto donde los mecanismos de observación y los programas y criterios nucleares de toma de decisiones muestran su plena vigencia operativa, pero por sobretodo su relativa articulación en torno a un conjunto indicaciones y recetas de *cómo se deben hacer las cosas*.

En este marco, es importante no perder de vista las descripciones que buscan retratar de mejor modo la dinámica del mercado global. Se insiste que la configuración de la economía global es básicamente jerárquica y asimétrica en sus relaciones internas organizada en torno a tres polos de riqueza -Estados Unidos, Europa y Asia- Pacífico (Castells, M., 1997a; Soros, G., 1999; Amin, S., 1999; Sunkel, O., 1999)<sup>138</sup>. Por lo tanto, los términos de las relaciones económicas, para el caso de las economías pequeñas y en procesos de desarrollo, las impone el mercado

<sup>137</sup> Una síntesis de los principales cambios asociados a la reestructuración del capitalismo durante la década del ochenta, ver, Castells, M., 1997a: 44- 48. Ver, también, Sunkel, O., 1999.

<sup>138</sup> "La economía global que surge de la producción y competencia basadas en la información se caracteriza por su interdependencia, su asimetría, su regionalización, la creciente diversificación dentro de cada región, su inclusividad selectiva, su segmentación excluyente y, como resultado de todo esto estos rasgos, una geometría extraordinariamente variable que tiende a disolver la geografía económica histórica" y fortalecido las pautas de dominio creadas por varias formas previas de dependencia a lo largo de la historia (Castells, M., 1997a: 133 y 136).

internacional, dado su carácter desigual, desbalanceado y heterogéneo (Sunkel, O, 1999). Sin embargo, esta descripción suele ser matizada, estableciéndose que la composición variable y dinámica de la economía global permite la conexión de los sectores más activos de cada economía con los nodos mundiales permitiendo su integración funcional y, por cierto, rentable<sup>139</sup>. Se indica entonces, desde el ángulo de observación de la racionalidad económica, que la función de los Estados se encuentra en propiciar la incorporación y conexión, creciente y paulatina, de la economía nacional, a través de los sectores competitivos, en dichos nodos. Desde nuestro ángulo de observación, este tipo de observaciones actúan a modo de re- entry, es decir como descripciones que permiten completar el cuadro del mapa y elaborar nuevas complejidades con el objeto de trabajar con ambos lados de las descripciones.

En consecuencia, nos interesa describir las características que se le imponen al paradigma como propias de la relación que establece una economía como la chilena y el mercado internacional. Desde nuestra perspectiva, el "mapa" que surge de ello especifica las funciones que el paradigma le asigna al Estado con el objeto de cumplir el "desafío estratégico" de vinculación con el entorno. No debemos olvidar el axioma central que dinamiza y estructura la relación entre la economía nacional y los centros económicos, esto es la *competencia de acceso* a sus mercados y capitales -es decir comercio e inversión-. Ambos aspectos, obligan a desarrollar políticas de apertura creciente al comercio y a los flujos de capital con su consiguiente efectos de exposición y vulnerabilidad, sobretodo en el caso de los flujos financieros volátiles que operan con espacios de autonomía crecientes respecto de las capacidades de manejo de las economías nacionales (Thurow, L.C., 1996; Castells, M., 1997a; Soros, G., 1999; Amin, S., 1999; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999) -por cierto este es el aspecto más debatido, debido al debilitamiento o al menos sujeción del manejo macroeconómico como efecto de las dinámicas del mercado financiero global-. De este modo, se puede describir la relación de las economías pequeñas con el mercado global en términos de *doble vínculo*<sup>140</sup>, es decir como una relación paradójal, en el que en un nivel se comunica la necesidad de vinculación como condición de la propia viabilidad, en un segundo nivel se

<sup>139</sup> Una visión características del análisis dependentista que expresado en el siguiente planteamiento: "las relaciones entre la nación y el estado se han alterado aún más por el carácter crecientemente internacionalizado que asume la condición económica nacional. La consolidación de las cúspides monopólicas de la burguesía latinoamericana ya no requiere de una dimensión nacional para lograrlo. Ella se realiza en el seno del estado, que controlan cada vez más" (Torres- Rivas, E., 1983: 125).

<sup>140</sup> Para una descripción de la noción de doble vínculo, Bateson, G., 1991, 1993a. Para una descripción de la solución de las paradojas en los procesos de aprendizaje y evolución, Bateson, G., 1993b. También, Hofstadter, D., 1998.

comunica sobre los "peligros" que esta relación implica y en un tercer nivel se comunica la imposibilidad de dejar el vínculo. Una relación doble vincular ha sido descrita, también, como una interacción asimétrica en la que el sistema dependiente se encuentra encerrado en los límites de la paradoja -no hay escapatoria- (Bateson, G., 1991). El mercado global se presenta, al mismo tiempo, como oportunidad y como peligro, es decir en términos básicamente *contingentes*. La categoría *riesgo* es lo que da la unidad conceptual a distinciones como la anterior (Luhmann, N., 1998b)<sup>141</sup>. A modo de hipótesis, se puede sostener que la problematización del capitalismo global como riesgo cataliza los derroteros decisionales que impiden desempalmes más radicales en la modernidad paracéntrica. La formulación del riesgo paraliza otras opciones sociales.

Las conceptualizaciones teóricas que trabajan con el problema de la contingencia para comprender las dinámicas de las sociedades complejas deben remitir esta distinción a un manejo formal del problema de la observación (Luhmann, N., 1996a). Por ello aquí no cobra mayor importancia si una indicación determinada puede ser descrita como neoclásica o neodependentista. Lo que importa es la diferencia entre *oportunidad y peligro* como dos valores que se presuponen en la operación de observar el entorno rotulado como mercado global y que puede ser trabajado a través de una *teoría del riesgo* en la toma de decisiones. Desde nuestro ángulo de observación, entonces, con ello podemos observar las referencias, es decir las distinciones de los observadores, los cuales por ejemplo pueden atribuir una falta de visión a otros observadores que indican el otro lado de la distinción<sup>142</sup>. En otras palabras, podemos efectuar una observación de segundo orden que nos remite a la estructura latente del paradigma en su construcción de lo que se denomina mercado global. En este sentido, las comunicaciones, o incluso las decisiones, que se estructuran a partir de tales distinciones pueden ser descritas como contingentes dependiendo del tipo de indicación que se formule por parte de un observador que utiliza esta diferencia -pero que indica el otro lado del valor. Esto nos conduce al problema del riesgo en la toma de decisiones referidas al mercado global y a sus consecuencias operativas en el entorno económico interno -en términos de flujos decisionales-,

---

<sup>141</sup> Para una descripción de la relación globalización y riesgo, Giddens, A., 1994: 120 y ss.

<sup>142</sup> Para una presentación de la relación contingencia, observación y observación de segundo orden ver Luhmann, N., 1996a.

las cuales siempre querrán la mejor utilización de las oportunidades, evitando en ello exponerse a peligros y daños que obliguen a un arrepentimiento<sup>143</sup>.

Sobre la base de este tipo de problemas, podemos hacernos algunas preguntas relativas a la deriva -si se quiere coevolutiva de los sistemas- que supone el manejo del esquema anterior. En efecto, si atendemos a la formulación indicada párrafos arriba respecto de los requerimientos de acoplamiento que suponen las interacciones recurrentes entre economía nacional y mercado global, podremos comprender que en el complejo del riesgo, con el que trabaja el paradigma para estos efectos, se deben crear estructuras más complejas para trabajar la contingencia -los peligros y las oportunidades-. Así nos podemos preguntar por **a)** las estructuras semánticas y operativas con que funciona el paradigma para dar respuesta o absorber las dinámicas del entorno que se presentan como contingentes; **b)** en consecuencia, por los programas que se diseñan para trabajar con ambos valores del esquema; y, **c)** en definitiva con los límites de sentido, que estas estructuras preparan para producir efectos de empalme interno y con sus entornos relevantes.

En síntesis, y en función de los propósitos de este capítulo, a partir de este esquema básico que surge de las comunicaciones y tematizaciones que provoca la observación de la relación economía nacional y mercado global, nos es posible observar los límites de sentido que el paradigma propone en torno a semánticas específicas y con ello visualizar la preparación de estructuras ad hoc para aprovechar oportunidades y evitar peligros y daños, pero que tienen valor de continuidad temporal y estructural para la sociedad en el marco de una modernización paracéntrica. Dicho en términos simples, se trata de reconocer los límites de sentido en torno a los cuales concurren y se coordinan de modo estricto las comunicaciones de los diferentes actores económicos y políticos en la actual estrategia de crecimiento desde el ángulo del problema del riesgo.

---

<sup>143</sup> El problema del riesgo supone la manipulación de un complejo de distinciones. En la formulación de Luhmann, N. (1998b), es posible reconocer el esquema seguridad- riesgo- peligro. En el tratamiento que estamos realizando, el riesgo se abre como oportunidad en un vector y como peligro en el otro, pero en ambos casos se supone el valor seguridad frente a los daños por detrás. En este sentido, partimos de la siguiente sentencia: "... en la sociedad moderna lo marcado ha sido, hasta hace poco, más bien el riesgo. Porque de lo que se trata aquí es siempre la mejor utilización de las oportunidades" (Ibid.: 68- 69). Por lo que en lo que sigue trabajaremos con el esquema riesgo/ oportunidad para aceptar la orientación de sentido de la comunicación económica, sin embargo ello requerirá mantener en mente los otros valores del complejo, los cuales serán indicados cuando la descripción lo requiera. Como veremos, el aceptar los riesgos para ganar oportunidades exige la formación de estructuras y

Si bien se advierte, en la literatura especializada, que la noción de competitividad es un término evasivo y polémico, se reconoce que su aplicación da cuenta de un conjunto de atributos que determinados sistemas económicos presentan, en términos de posición relativa, en su inserción a la economía internacional (Castells, M., 1997a)<sup>144</sup>. Más allá de la discusión técnica en el margen de la teoría económica para operativizar la aplicabilidad de la distinción, entendemos que tras ella subyace una orientación de sentido, un conector que logra movilizar las acciones de los distintos actores económicos de una sociedad, incluido el Estado. En nuestra descripción, y en el marco interno de nuestras propias selecciones, hablaremos de la semántica de la **competitividad**<sup>145</sup>, para observar la potencia operativa y de empalme de una construcción discursiva como esta en el margen interno del paradigma dominante de la toma de decisiones público- estatales.

El modelo de crecimiento económico basado en la apertura comercial y financiera introduce en la comunicación pública aquel recurso semántico como un mecanismo altamente efectivo para clausurar los límites de la conversación económica y política. Actúa como un catalizador del acoplamiento estructural estricto entre economía, Estado y político, manteniendo desdiferenciado ciertos límites con el objeto de ordenar la coordinación intersistémica. En otros términos, traslada la complejidad del mundo, visto en términos de oportunidades y peligros, al entorno interno del sistema societal con el objeto de minimizar los riesgos controlando los propios comportamientos o maximizando los atractivos con el objeto de "seducir a los capitales" -inversión- o "abrir mercados" -exportar-. En tal sentido, logra crear un puente, un conector de sentido, entre las comunicaciones propiamente económicas y las comunicaciones políticas, facilitando la convergencia de las observaciones y permitiendo abrir un espacio de toma de decisiones con restricciones y resistencias mínimas, pero fundamentalmente generando bases

---

mecanismos que "... recomienden, obliguen, normalicen los riesgos, o absorba por su cuenta los riesgos..." (Ibid.: 115).

<sup>144</sup> El autor reproduce la siguiente definición de Stephen Cohen: "La competitividad de una nación es el grado en que, en condiciones de mercado libre y justo, produce bienes y servicios que pasan la prueba de los mercados internacionales, mientras que a la vez expanden la renta real de sus ciudadanos" (Ibid.: 114).

<sup>145</sup> Sobre los aspectos teóricos del tema de la semántica, ver capítulo I. Por otra parte, debemos hacer dos indicaciones en torno al tema. En primer lugar, se indica que en la discusión económica existe una tensión entre competitividad y productividad como mecanismos destinados a sostener los procesos de crecimiento económico. En segundo lugar, por cierto la modernización de la gestión pública se indica como un aporte al aumento de la productividad y la competitividad sistémica (Eyzaguirre, N., 1993). "Las empresas no son motivadas por la productividad, sino por la rentabilidad, para la cual la productividad y la tecnología pueden ser medios importantes, pero sin duda no los únicos. Y las instituciones políticas, moldeadas por un conjunto más amplio de valores e intereses, se orientarán, en el ámbito económico, hacia la maximización de la competitividad de sus economías

de *seguridad o fiabilidad*<sup>146</sup> que permitan el despliegue recursivo de la semántica de la competitividad.

De este modo, en cualquiera de los dos valores del complejo del riesgo, el sistema observador busca movilizar y disponer los propios estados, ya sea en una posición ventajosa o en una posición de protección -en este caso frente a los peligros y daños eventuales- para *ganar seguridad -cierta fiabilidad-*. Por otro lado, se debe hacer notar que la temática de la competitividad se mueve en la línea del tiempo, ya que de lo que se trata aquí es de *acceder a posiciones competitivas en el futuro*. La tematización teórica del riesgo es, también, una problematización del futuro, es decir es el tratamiento del tiempo, en el sentido de que *no es posible determinar en el presente comportamientos de otros en el futuro*. Pero en función del futuro se buscan arreglar los comportamientos presentes con arreglo al futuro proyectado. En esta perspectiva, el complejo del riesgo presiona a la creación de mecanismos que resuelvan el problema de la fijación temporal, es decir que aseguren cierta reproducción sistémica, *por ejemplo, estabilizando o proyectando expectativas*. Ello permite enlazar el futuro en el presente cuya consecuencia es especificar un marco de selecciones pertinentes. La semántica de la competitividad es de este modo un *fijador temporal* que determina comunicaciones<sup>147</sup>.

Debemos comprender, entonces, que la noción de competitividad es una semántica que *conecta comunicaciones*. En torno a ella confluyen los discursos de empresarios, políticos y técnicos de las más diversas posiciones. La semántica de la competitividad restringe los márgenes de la comunicación definiendo los temas y los problemas que deben atenderse, pero también *el tipo de respuestas y soluciones que se deben implementar*. En otras palabras, se perfila una autorreferencia basal en torno a la cual convergen las aportaciones de los diferentes actores relevantes. En torno a la semántica de la competitividad quedan definidos los márgenes de las discusiones posibles. Pero al mismo tiempo queda restringido el ámbito de decisiones posibles. En este sentido, la semántica de la competitividad funge como premisa decisional y puede

---

constituyentes. La rentabilidad y la competitividad son los determinantes reales de la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad" (Castells, M., 1997a: 107- 108).

<sup>146</sup> "Fiabilidad, presupone conocimiento de las circunstancias de riesgo", lo cual implica que los sistemas pueden trabajar el problema en términos autónomos y autorreferentes. Ver, Giddens, A., 1994: 39 y ss.

<sup>147</sup> "El futuro que sólo puede convertirse en presente de una u otra manera, pero en todo caso sólo de una manera determinada, es amoldado en una forma ficticia que, como tal, jamás se dará, a saber, la forma probable-improbable. Sólo eso crea un espacio para determinaciones presentes y, a la vez, el espacio para comunicaciones o no comunicaciones sociales acerca de tales determinaciones (Luhmann, N., 1998b: 116).



tomar la forma de un esquema con dos valores -competitividad/ no competitividad-. Las decisiones -que se despliegan en acciones y comportamientos- se deben orientar al menos en la mantención de la competitividad, es decir en el valor positivo del esquema. En lo ideal a mejorarla, pero en ningún caso pueden estar orientadas a su debilitamiento. Y en este punto la semántica de la competitividad adquiere, también, valor normativo y prescriptivo. Los comportamientos de los *agentes sociales* no pueden exceder aquellos límites que debiliten la competitividad país. Como esto no es seguro es necesario crear estructuras que minimicen las contingencias de las actuaciones de agentes individuales<sup>148</sup>. Esto significa, en última instancia, que se deben especificar los contenidos que se alinean en el valor negativo del esquema -p.e. rigidez del mercado laboral-.

Los análisis político- económicos en este punto sugieren que el problema de la competitividad termina constituyendo **una responsabilidad de Estado**. Como se indicó, en la perspectiva del paradigma, la mantención de una dinámica de crecimiento en el largo plazo depende de la capacidad de una economía para abrir mercados e introducir productos, así como para incorporar capitales externos. En consecuencia, buena parte de la movilización de los recursos internos, económicos y políticos, se orientan en definitiva a la concreción de nuevos negocios. Por cierto, la concreción de nuevos negocios está sujeta a las reglas de funcionamiento del mercado global -barreras comerciales, flujos de capitales y variables macroeconómicas-. La paradoja hace su entrada en escena, por lo que desde un punto de vista lógico, el tratamiento del riesgo sólo se puede realizar en un nivel de segundo orden. El paradigma despliega una atribución lógica en este punto: el Estado viene a constituir el meta- sistema cuya función es absorber el riesgo inscrito en la semántica de la competitividad, proveyendo de comunicaciones que articulen, ordenen y reproduzcan la lógica de la competitividad. Es decir, la construcción semántica debe lograr un valor de enlace y vinculación intrasocietal, más allá de los márgenes de control del sistema. Ello sólo se puede hacer desde el Estado. Esta atribución lógica, sin embargo, debe ser comprendida en términos correctos: esto es la presencia de dispositivos, criterios y estructuras en los márgenes internos de la conducción pública altamente sensibles y resonantes a los requerimientos de la racionalidad económica para estas materias, por lo que, efectivamente, los comportamientos de regulación del Estado se ordenan para posibilitar una

---

<sup>148</sup> Desde otro ángulo de observación, que no estamos en condiciones de profundizar, esta situación ejemplifica la emergencia de *crisis de segundo orden*, ya que los requerimientos de la lógica del mercado, en este caso para la

coordinación óptima entre ambos sistemas. Con ello, sin embargo, no se resuelven todos los niveles paradójales, ya que dependiendo del ángulo de observación siempre será posible identificar tras estos arreglos de acoplamiento condicionamientos contradictorios: "el proceso en que se insertan hoy nuestras sociedades fortalece el mercado, el sector privado y su inserción internacional, pero debilita el Estado nacional" (Sunkel, O., 1999: 49)<sup>149</sup>.

De ahí que se deba entender que la competitividad país termina convirtiéndose en un referente societal, con valor de comunicabilidad y, en términos del complejo del riesgo, como recurso minimizador de contingencias. Si no fuera la semántica de la competitividad, podría ser otra. En esta lógica, la comunicación hacia el entorno interno se hace fluir en términos bastante simples: de lo que se trata es presentarse como una economía con enormes oportunidades y con riesgos mínimos. Esta premisa es la que la conducción pública asume como problema y responsabilidad propia, incluso tematizándola en términos contingentes. Es decir, en tanto responsabilidad autoimpuesta implica que su cumplimiento exige, ya en los márgenes de la conducción público-estatal, incluso, sortear los eventuales obstáculos y dificultades que pongan los intereses económicos de los capitales internos. Por cierto, este es un recurso reflexivo que busca "desanclar" la autoatribución de los requerimientos económicos, estableciendo con ello los límites del espacio de actuación autónoma. Aquí se abre un espacio de tensión para el desempalme y para un tipo coordinación que se estructure a partir de propuestas de país. en cualquier caso, desde nuestro ángulo de observación, el paradigma de la racionalidad económica en su elaboración del problema del riesgo provoca una dinámica de diferenciación sistémica cuyo propósito no es otro que trasladar lo improbable/ probable -de que algo bueno o malo ocurra o no ocurra, con su correspondiente carga de incertidumbre y contingencia- a los márgenes de la conducción público-estatal, incluyendo la producción de estructuras y funciones complementarias ad hoc. Por cierto, esta minimización de riesgos tiene efectos paradójales, ya que también aumentan los riesgos intrasociales, toda vez que para su procesamiento existen otras racionalidades que observan - o la idea de crisis en la perspectiva de Offe, C., 1990<sup>150</sup>-.

---

mantención de la competitividad, suponen intervenciones regulatorias que finalmente pueden terminar invadiendo la dinámica del sistema, paralizándola (Offe, C., 1990).

<sup>149</sup> "Hay un aumento de la eficiencia, de la competitividad de la gran empresa nacional y extranjera. Pero no de las capacidades del Estado..." (op. cit).

<sup>150</sup> "La sociedad renuncia con ello a las tradicionales seguridades múltiples, a las instituciones multifuncionales, como por ejemplo la familia competente para todos los campos de la vida del individuo..." (Luhmann, N., 1998b: 126). Dicho en otros, términos la diferenciación funcional, y también vertical, presupone la "repartición" de los riesgos en nichos distintos, lo que se traduce en términos sistémicos globales a un aumento total.

Los rendimientos deben evaluarse en términos de regulación e intervención que la racionalidad económica logra con ello.

Por ello, en este vértice de las comunicaciones se pueden observar aquellas descripciones que buscan problematizar la deriva decisional que se desprende del recetario de la competitividad. Así, se indica que "la globalización consiste en un grado creciente de interdependencia, donde es mayor la que se produce entre empresas e intereses económicos **que entre estados** y en donde los agentes económicos magnifican su presencia, con una capacidad de influir sobre los otros actores o en eventos en cualquier parte del planeta" (Torres- Rivas, E., 1995: 417). Su forma de procesar el entorno global remite al valor de los peligros en el esquema del riesgo, pero por sobretodo, como otro ángulo de observación, se puede sostener que este tipo de descripciones dan cuenta de una tematización que introduce el problema del riesgo al entorno interno de los sistemas societales. De modo paralelo y por el reverso de la racionalidad económica, esta última se comprende como una fuente de riesgos. Sin embargo, incluso aquí, este tipo de descripciones son sólo posibles en el marco de la unidad que otorga la racionalidad económica como matriz y referente de observación.

A pesar de lo anterior, en este punto debemos señalar que una comprensión correcta, desde los márgenes del paradigma que nos interesa y con el objeto de reconocer su capacidad de enlace, debe permitimos comprender la semántica de la competitividad como un código que articula comunicación, por lo tanto los sistemas pueden trabajar con argumentos para indicar "esta decisión incrementa la competitividad" o "dicho comportamiento incrementa la no-competitividad"<sup>151</sup>, pero siempre con arreglo a los límites de los acoplamientos estructurales estrictos. En el ángulo del otro valor lógico, se podrían recoger comunicaciones del tipo: un incremento de la competitividad es un incremento de los riesgos intrasociales o la protección de los sectores vulnerables que significa un incremento de la seguridad intrasocietal, pueden ser significados como un incremento de la no- competitividad desde el otro ángulo. En consecuencia, y en coherencia con lo planteado en el capítulo anterior, se puede observar en la semántica de la competitividad, efectivamente, otra forma del despliegue de la racionalidad económica y sus logros en materia de clausura comunicacional y regulación de segundo orden - sus invitaciones a la regulación son aceptadas, por lo tanto fungen como autoregulaciones en

los sistemas del entorno-. Es decir, cataliza un margen importante de comunicaciones con independencia del tipo de indicaciones que ellas realizan, porque incluso las negaciones adquieren valor de descripción para procesos posteriores de complejización.

Ahora bien, más allá de las comunicaciones conflictuales que se pueden reproducir a partir de la centralidad que adquiere la semántica de la competitividad en la discusión pública, lo importante es visualizar el tipo de estructuras ad hoc que prepara para un relacionamiento efectivo con el entorno mundial. Es decir, se trata de identificar las orientaciones complementarias y los contenidos específicos del programa decisional que aquí se articula. Su valor operativo no sólo especifica los tipos de comportamientos deseables en el entorno interno de los sistemas económicos de cada sociedad, sino también, y lo más importante, el tipo de requerimientos y condicionamientos que estructura a los sistemas de su entorno. En este sentido, parece más correcto sostener que el paradigma establece un conjunto de requerimientos funcionales al Estado, las cuales sólo se pueden comprender en el marco de los requerimientos y condicionamientos que la semántica de la competitividad logra distinguir -ve lo que puede ver- como ángulo de vinculación con la dimensión económica de la globalización, es decir el capitalismo de fines de siglo -he aquí los nuevos ámbitos de influencia (Castells, M., 1997a, 1997b; Martner, G., 1999)<sup>152</sup>. El tema de las influencias se puede entender como un problema de conducción política y por lo tanto, también, como conflictos, pero aluden principalmente al tipo de autorregulaciones que acepta el Estado para el cumplimiento de funciones de regulación optimizadores.

Antes de iniciar un análisis de las funciones críticas del Estado propiciadas por el paradigma a partir de su tematización del contexto global como parte de una modernidad paracéntrica tensionada por presiones de diferenciación, consideramos necesario recoger las descripciones y comunicaciones económicas que, para el caso chileno, sostienen su estructura competitiva.

---

<sup>151</sup> Por ejemplo, los argumentos del gobierno para legislar sobre aspectos medio- ambientales o los argumentos del empresariado para mantener la flexibilidad laboral.

<sup>152</sup> "En la nueva economía global, si los Estados quieren aumentar la riqueza y el poder de sus naciones, deben entrar en la arena de la competencia internacional, dirigiendo sus políticas al incremento de la competitividad colectiva de las empresas bajo su jurisdicción, así como hacia la calidad de los factores de producción de sus territorios" (Castells, M., 1997a: 117). Una clásica discusión sobre este punto reproduce el binomio perspectiva neoclásica/ neodependentista en el sentido de que esto implica más intervención del Estado o menos capacidad de intervención del Estado. Como se podrá entender nuestro esfuerzo se orienta a observar las nuevas funciones y configuraciones del Estado como parte del despliegue de la racionalidad económica, sobre la base de una constatación ya indica, el mercado requiere la participación de la acción pública.

Dicho en otros términos, se trata de visualizar los márgenes y contenidos más específicos de la comunicación económica y política que se articula a partir de la semántica de la competitividad. Es decir, caracterizar la comunicación dominante con el objeto de *saber de qué debemos hablar* para que nuestras aportaciones sean pertinentes en el paradigma. Esta descripción sólo adquiere sentido cuando se comprende que la competitividad, así entendida, es un elemento crítico del crecimiento económico<sup>153</sup>. Se trata de la clausura autorreferencial que se presupone en las propuestas temáticas de la semántica de la competitividad. En el marco del esquema del riesgo, entonces, se trata de especificar qué ámbitos de acción y qué tipo de estrategias se deben desarrollar para aprovechar oportunidades y minimizar riesgos -ganar fiabilidad- y con ello evitar peligros y daños.

Como ha sido indicado, en el caso de las economías pequeñas esto tiene que ver siempre con la problemática de la profundización de la inserción internacional de la economía, como ha sido el discurso económico del país en la última década (Eyzaguirre, N., 1993; Landerretche, O., 1993; Rosales, O., 1993; Marshall, J. y Velasco, A., 1998; Díaz, A. y Ramos, J., 1998; Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998; Vial, J., 1998; Rosales, O., 1998; Martner, G., 1999)<sup>154</sup>. Por ello es interesante observar que en la lógica de la competitividad la profundización de la inserción internacional de la economía debe evitar quedar sujeta a los constreñimientos de las *ventajas comparativas* que presenta el país. En consecuencia se puede señalar que en las ventajas comparativas se encuentran las oportunidades que requieren ser potenciadas, pero también los riesgos que deben ser evitados para que aquellas no pierdan sus atributos. Parte importante de estos objetivos quedan en el margen de la acción de lo que se conoce como políticas de fomento de la competitividad (Rosales, O., 1993)<sup>155</sup>.

Nos encontramos, entonces, finalizando la década de los noventa con una comunicación restringida a la discusión técnica en torno a cómo la economía chilena puede mantener su competitividad y por lo tanto su ritmo de crecimiento, potenciando sus ventajas comparativas

---

<sup>153</sup> "Una economía pequeña como la de Chile necesita la apertura externa para potenciar su desarrollo" (Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998:105).

<sup>154</sup> A modo de argumento para este tipo de continuidad: "... para los países periféricos va quedando establecido que abrir sus economías tiene *ganancias estáticas* limitadas en la mejoría de la asignación de recursos, pero que puede ampliar sus mercados, generar efectos de variedad, reforzar la competencia, disminuir las rentas de situación derivadas del proteccionismo y puede obtener el beneficios de rendimientos crecientes" (Martner, G., 1999: 62).

-las que en la década del ochenta se mantuvieron básicamente asociadas a la exportación de recursos naturales-. Hasta donde podemos visualizar existen 4 tópicos de conversación en el marco de la profundización de la apertura e inserción internacional de la economía que focalizan los debates, establecen las aportaciones comunicativas que resultan pertinentes al paradigma e impertinentes también, pero por sobretodo señalan el tipo de definiciones y requerimientos funcionales que el paradigma formula con pretensiones normativas para la actuación y conducción público- estatal<sup>156</sup>:

- **Política macroeconómica**<sup>157</sup>: como se estableció en el capítulo anterior, el paradigma establece que la misión de la política macroeconómica es mantener la **estabilidad económica** expresada en superávit fiscal, inflación descendente y equilibrios en las cuentas externas. Es decir, su propósito central es reducir la vulnerabilidad de la economía respecto de las fluctuaciones del mercado internacional, como condición de la competitividad país (Eyzaguirre, N., 1993; Rosales, O., 1993; Boeninger, E., 1995; Marshall, J. y Velasco, A., 1998). En otras palabras se juega, básicamente, con el valor del *peligro* en la administración del riesgo que se incorpora en la observación del entorno y que se atribuye a una consecuencia de la apertura, por lo que para que esta se siga produciendo se requiere contar con estructuras de fiabilidad. El entorno en tanto peligro, se procesa como factor que distorsiona la competitividad -p.e. flujo de capitales-, entonces, cuando se distinguen fluctuaciones por sobre los umbrales de riesgo establecidos, se disparan y empiezan a operar los dispositivos creados para estos casos -p.e. política monetaria radicada en un ente autónomo como el Banco Central-<sup>158</sup>, con el objeto de volver seguridad al sistema. Sin

---

<sup>155</sup> Debemos indicar en este punto que las políticas de fomento de competitividad que buscan desatar las restricciones que imponen las ventajas comparativas pueden ser visualizada como un espacio potencial para la estructuración de regulaciones de tercer orden.

<sup>156</sup> Para Agosin y Ffrench-Davis (1998), tres son los ámbitos donde se realiza la internacionalización económica: comercial, inversión extranjera directa y financiera. Desde la perspectiva de los autores en ninguno de estos ámbitos es posible avanzar en la apertura unilateral debido al grado de liberalización que presenta nuestra economía. El gran desafío lo constituye el perfeccionamiento de la calidad de la inserción para que esta se exprese en un mejoramiento de la productividad y la distribución en el mundo laboral. Se indica que el papel del Estado en esta materia debe estar orientado a crear, completar y corregir fallas en los mercados que impiden acceder a la competitividad (Ibid., pp. 109).

<sup>157</sup> Se entiende por política macroeconómica al "... conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como los grandes agregados tributarios y de gasto gubernamental con que interviene el Estado en la economía" (Eyzaguirre, N., 1993: 195).

<sup>158</sup> En torno a una incipiente discusión respecto de los efectos que significa la autonomía del Banco Central en el manejo macroeconómico de las autoridades económicas del Gobierno, ver Eyzaguirre, N., 1993: 197- 199. Nos importa destacar, sin embargo, que el problema se tematiza en términos de requerimientos de coordinación pública, ya que el manejo monetario de la inflación puede, en determinadas circunstancias, implicar riesgos para la armonía de la política macroeconómica y, por consiguiente, en términos de competitividad externa (Ibid.: 197).

embargo, en función del valor positivo del esquema binario de la competitividad el paradigma siempre sugiere mayor apertura del mercado de capitales, a pesar de los riesgos asociados a este tipo de decisiones. O desde el otro ángulo se trata de decidir para evitar el riesgo de perder las oportunidades que supone el no decidir<sup>159</sup>. En base a este argumento, finalmente, la lógica del paradigma decidió y justificó la eliminación del encaje a las inversiones externas como un mecanismo destinado a recuperar la competitividad país y con ello el crecimiento económico. En el margen interno de este tipo de discusiones técnicas y teóricas, donde es posible prever argumentos en pro y en contra de una mayor apertura como condición de competitividad, el paradigma reflexiona elaborando nuevos argumentos para sostener decisiones orientadas a la competitividad. Estas elaboraciones cristalizan en estructuras y mecanismos que buscan, en lo general, absorber los riesgos que se supone se incrementan en el vector decisional que se privilegia. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de contar con instrumentos flexibles de política fiscal -específicamente para el manejo de las variables económicas más críticas (Eyzaguirre, N., 1993)-. Esta exigencia, en la perspectiva de los expertos, implica legislar para entregar mayor flexibilidad a las políticas públicas, con el objeto de evitar legislar para cada decisión. En otras palabras, la discusión técnico-política se traslada al margen interno de la toma de decisiones de los equipos responsables de las políticas públicas en la materia.

- **Exportación:** en este tópico la semántica de la competitividad y el paradigma dominante estrechan de modo considerable las opciones. Su foco de observación cuenta entre sus datos el hecho de que el auge exportador se ha sostenido sobre la base de la expansión y modernización de la minería del Cobre, la diversificación y modernización tecnológica del núcleo primario exportador, el segundo procesamiento de recursos naturales y

---

<sup>159</sup> Así por ejemplo, desde 1993, se venía discutiendo respecto del grado de apertura de la cuenta de capitales por sus efectos negativos en materia de efectividad de la política monetaria (Eyzaguirre, N., 1993). A fines de la década, uno de los elementos de mayor preocupación la constituía la fuerte entrada de capitales externos lo que tiene como efecto un aumento de la divisa y la apreciación del tipo de cambio con un componente cíclico que **distorsiona la competitividad** y la rentabilidad de los sectores de exportación no tradicional e industria sustituidora de importaciones, lo cual aconsejaría la implementación de medidas para estabilizar la entrada de capital de corto y largo plazo (Ramos, J. y Díaz, A. 1998: 95-96; Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 41). En este mismo sentido, Agosin y Ffrench-Davis (1998), proponen mantener, si no profundizar, las barreras de entrada al capital financiero, por su comportamiento cíclico que supone riesgos para las economías pequeñas. Al respecto estos autores apuntan que siendo Chile un país que aún no consolida su crecimiento basado en exportaciones, el factor crítico en la apreciación cambiaria es la entrada de capital que la economía no logra absorber en el corto plazo, por lo que se recomienda mantener, por ejemplo, el encaje a las inversiones extranjeras. Desde un punto de vista teórico lo que aquí está en juego es la construcción de estructuras de inmunidad para trabajar con el problema de los riesgos (Luhmann, N., 1998b).

exportaciones de servicios no financieros (Ramos, J. y Díaz, A., 1998). A partir de esta realidad, que incluye por cierto el reconocimiento de ciertos problemas<sup>160</sup>, el desafío que se construye dice relación con la dirección que debe tomar este sector. Lo que determina el campo visual y de toma de decisiones es el desafío de potenciar las ventajas comparativas del país -entendidas como base para aprovechar las *oportunidades* comerciales-. Desde el otro ángulo, se puede decir que las ventajas comparativas restringen el abanico de opciones (Sunkel, O. y Mortimore, M., 1997). Por lo tanto, la discusión se centra en el grado de dependencia que se debe mantener respecto de los recursos naturales y qué significa, de modo concreto, el imaginario de la segunda fase exportadora<sup>161</sup>. Parte de las propuestas, al parecer las con mayor predominio, se orientan a desarrollar una segunda fase exportadora a partir de la explotación industrial de recursos naturales, es decir desarrollando actividades procesadoras que generen encadenamientos "aguas abajo" y "aguas arriba" (Ramos, J. y Díaz, A., 1998), pero también poniendo énfasis en la diversificación de la base exportadora con mayor valor agregado y contenido tecnológico (Landerretche, O., 1993; Rosales, O., 1993, 1998)<sup>162</sup> y el fomento de un desarrollo exportador dinamizante (Sunkel, O., 1999). Esta orientación se sostiene en el siguiente argumento, el cual sin duda remite al observador: los mercados internacionales son ampliamente favorables y abiertos para los recursos naturales y semielaborados (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998)<sup>163</sup> y más restringidos para otro tipo de productos. Esto desde el otro ángulo, se traduce, para los países latinoamericanos, en una suerte de "dependencia" en materia comercio exterior.

- **Financiero:** la semántica de la competitividad proyecta a modo de requerimiento de autosustentación el desafío de contar con un sistema financiero moderno que facilite la intermediación financiera que requiere el funcionamiento de la economía de mercado. La

---

<sup>160</sup> Entre ellos se destacan, la reducción sustantiva de la expansión de la exportación de manufacturas, las cuales se prevé no podrán recuperarse, por lo cual existe la posibilidad de un escenario de involución y reversión de la producción de las manufacturas no basadas en recursos naturales locales (Ramos, J. y Díaz, A., 1998: 94-95). También se agrega una interrogante respecto de la capacidad de expansión de la exportación de recursos naturales debido a su proceso de degradación (Ibid.).

<sup>161</sup> Al respecto, Agosin y Ffrench- Davis (1998) apuntan de modo realista que por bastante tiempo Chile seguirá siendo un exportador neto de recursos naturales y bienes intensivos en ellos, lo cual no debe inhabilitar al Estado para impulsar una política integral destinada a potenciar un modelo exportador con mayor valor agregado. En efecto, no se debe olvidar que "... la inserción periférica clásica en la especialización de los naturales es para muchos países pobres una realidad difícilmente modificable en el corto plazo" (Martner, G., 1999: 61).

<sup>162</sup> Lo que se busca es "... avanzar hacia la elaboración de productos cuyos mercados sean más dinámicos, con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo la vulnerabilidad de nuestras exportaciones" (Rosales, O., 1993: 221).

<sup>163</sup> "Hay mercados incompletos de factores y productos que discriminan contra las exportaciones no tradicionales de un país como Chile" (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998: 122).



premisa básica aquí es que una "...mayor integración financiera de la economía con el exterior es un factor permanente más en el desarrollo económico del país..." (Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 48) -"... desaprovechar las oportunidades provistas por los mercados internacionales de capital sería una insensatez" (Eyzaguirre, N., 1993)-<sup>164</sup>. Como lo adelantamos, el grado de apertura constituye uno de los temas más ejemplificadores que reproducen la lógica de la competitividad y el riesgo. Ello se debe a que cualquier decisión orientada a la apertura -mayor competitividad- trae en la perspectiva de la racionalidad, un incremento de los riesgos en materia de variables macroeconómicas. Sin embargo, la deriva decisional del paradigma se orienta en la perspectiva de producir una mayor apertura, pues con ello se generan nuevas *oportunidades* de negocios. Por lo tanto, lo que está en la balanza de la discusión técnica es qué decisión comporta mayores riesgos: el incremento del riesgo queda catalizado en decidir o dejar de decidir en materia de apertura financiera. Sin duda, este tipo de desafíos implica la elaboración de nuevas estructuras internas, orientadas a incrementar seguridad, que permitan que una decisión en la perspectiva de la competitividad, por ejemplo una mayor apertura en materia de cuenta de capitales no implique daños futuros.

- **Generación de capital físico y humano:** la semántica de la competitividad opera recursivamente produciendo un discurso de segundo orden. Esto, en el margen de sus planteamientos se describe como el gran desafío país, pues se trata de crear lo que Agosin y Ffrench-Davis (1998) llaman **competitividad estructural** -o competitividad sistémica<sup>165</sup>-, esto es otorgar mayor **productividad** a la mano de obra a través de calificación técnica y desarrollar una activa política del desarrollo de la infraestructura nacional que permita mejorar la productividad país y, al mismo tiempo, haga más atractiva la inversión directa (Rosales, O., 1993; Marshall, J. y Velasco, A., 1998; Arrau, A., 1998). Ambas materias

<sup>164</sup> La globalización financiera es una oportunidad (Eyzaguirre, N., 1993). Agosin y Ffrench-Davis (1998) a partir de los síntomas que presentaba la economía en 1997, alertaban sobre la *urgente* necesidad de considerar medidas para desincentivar las entradas de capital excesivas (Ibid., pp. 108). Es decir crear mecanismos de inmunidad: así, para 1993, se indicaba que "... una liberalización o expansión de las actividades del sistema financiero y del mercado de capitales debe llevarse a cabo con los debidos resguardos regulatorios que impidan una mayor exposición a riesgos de crisis sistémicas..." (Eyzaguirre, N., 1993: 209). También, Rosales, O., 1993.

<sup>165</sup> Ver, Landerretche, O., 1993; Eyzaguirre, N., 1993; Rosales, O., 1993; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999. Se orienta a "... maximizar la incorporación de conocimiento, capacitación, productividad, calidad, preservación ambiental, infraestructura y modernización del sector público en cada bien o servicio exportado" (Rosales, O., 1993: 227). En otras palabras el desafío es: "crear una dinámica de transformaci'ón estructural recurrente en materia de mercados, productos, procesos, organización, tecnología y recursos ... (....) ..., esto significa intensificar la

requieren un activo y asertivo rol del Estado (Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998). En otras palabras, la competitividad estructural viene a constituirse en un programa de carácter temporal. Proyecta las expectativas futuras para especificar comportamientos deseables en el presente, fundamentalmente, en materia de inversión. En el marco de la discusión que se reproduce en el esquema de la competitividad y el riesgo, probablemente, quienes indican los requerimientos de competitividad estructural señalen al mismo tiempo los riesgos -y eventuales daños- de no elaborar e implementar una política de fomento de la competitividad que permita crear las condiciones para enfrentar nuevos riesgos. Así, la competitividad estructural actúa como argumento para enfrentar las decisiones de corto plazo que se suponen deben tomarse en función de la competitividad y los riesgos que se observan en el presente. Es decir, en estos límites, y en virtud, de los avances concretos es posible que surjan conflictos y tensiones que obliguen a intervenciones públicas más radicales con el objeto de dar una perspectiva de desarrollo de largo plazo a las decisiones económicas. Del mismo modo, en este punto también el discurso se desdobra en un segundo tipo de argumentos que incorporan observaciones de tercer orden. La inversión en capital humano no sólo es condición de mantención y mejoramiento de la competitividad futura del país, sino también condición de incremento de la productividad. En el aparatage conceptual del paradigma, esta última es el criterio y requisito básico para el mejoramiento de los ingresos de la población (Boeninger, E., 1995; De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Arrau, A., 1998)<sup>166</sup>. La visión de mundo que se desprende de esta lógica, indica que el paradigma establece que el acceso a mejores condiciones de vida por parte de la población quedan sujetas al grado de *competitividad económica* del país y del *capital* de cada persona.

En el marco de nuestros análisis, entonces, la racionalidad económica con la que opera el paradigma ha preparado una estructura semántica altamente efectiva. Ella no sólo opera posibilitando una convergencia en la observación, procesamiento y comprensión de la globalización, sino que ha especificado de modo bastante nítido el tipo comunicaciones,

---

acumulación de capital; acentuar y masificar el proceso de innovación, incorporación y aprovechamiento del conocimiento científico y tecnológico..." (Sunkel, O., 1999: 53).

<sup>166</sup> "El incremento de la productividad debe ser una de las preocupaciones fundamentales de las políticas de modernización, fomento productivo, promoción de la competencia y perfeccionamiento de los mercados, y de las políticas de capacitación e infraestructura que forman parte de la política de desarrollo productivo en sentido amplio. Ella puede y debe constituirse en un poderoso ingrediente de la estrategia de desarrollo que tiene por objeto asegurar un crecimiento dinámico, reduciendo, al mismo tiempo, el nivel de las desigualdades" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 185).

razonablemente pertinentes, que se deben desarrollar a nivel público- estatal y político. Los tópicos conversacionales descritos en las páginas anteriores especifican los límites de sentido que se articulan en torno a la noción de competitividad y nos muestran los efectos de empalme que logra producir en sus entornos relevantes. Y al mismo tiempo se abre un espacio para una intervención del Estado bajo otros criterios de racionalidad. Finalmente, dibuja con cierto grado de claridad algunas de las premisas con que la población debe contar para sus propios comportamientos. Sin embargo, y partir de las descripciones ya realizadas, queda por observar los programas y estructuras que se especifican como requerimientos de comportamiento funcional hacia el Estado. Por lo tanto, y dependiendo del grado de sensibilidad para aceptar tales condicionamientos, emergen los límites estructurales de los comportamientos coordinativos y de acoplamiento estructural entre mercado y Estado.

### **Semántica de la competitividad y requerimientos funcionales hacia el Estado.**

Las políticas de fomento de la competitividad, las estrategias para consolidar una competitividad estructural o sistémica, así como las decisiones en materia de política fiscal, en el marco de los desafíos, requerimientos y condicionamientos que el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la competitividad se imponen a partir de las distinciones con que procesan el mercado global, especifican en un segundo orden las expectativas de comportamiento, flujos decisionales y cumplimiento de funciones que se le realizan al Estado contemporáneo. La aceptación de tales condicionamientos dan cuenta de los dispositivos que el sistema estatal posee, como productos de los desarrollos de la modernidad paracéntrica, para autoregularse de modo pertinente.

Debemos observar en ello los límites del tipo de acción y/o intervención que la semántica de la competitividad elabora para el Estado, en términos del tipo de funciones que debe cumplir en el marco del despliegue de la racionalidad económica y la lógica del mercado en el contexto de la globalización. Si se observa con detención, los tópicos que definen los márgenes de la conversación sobre competitividad suponen opciones y selecciones en materia de toma de decisiones que no siempre convergen. Por cierto, como observadores externos podemos distinguir al esquema del riesgo como un complejo que da unidad temática al problema. Sin

embargo, la comunicación económica indica los espacios de contradicciones y/o eventuales conflictos -si se quiere costos- que pueden surgir por determinadas opciones en momentos específicos. Más aún, y como parte de sus propios procesos de autoobservación, se reconoce que decisiones necesarias en momentos determinados -política monetaria frente a presiones inflacionarias-, pueden exigir en el mediano plazo decisiones que reviertan las derivas anteriores con el objeto de resolver los efectos o costos que ellas implicaron -externalidades sociales negativas como el desempleo-. Ello se debe a que, como lo señalamos, la elaboración y procesamiento del riesgo presiona dinámicas de diferencia que buscan "repartir" los riesgos en estructuras o instituciones funcionalmente especializadas en determinado tipo de problemas. En consecuencia se puede aventurar la hipótesis de que, en el marco de los procesos de adaptación al entorno global desde el ángulo de observación de la lógica económica que copa al paradigma, las derivas decisionales tienen efectos internos, en términos morfogénicos o de autotransformación, ya que se requieren mecanismos orientados a la absorción del riesgo mediante procesos de diferenciación sistémica. El tratamiento de los riesgos "particularizados" remiten, en última instancia, a los sistemas observadores -por ello es que se presenta de modo contingente-, los cuales juzgan, deciden y despliegan comportamientos con dicho propósito, ya sea hacia delante -oportunidades- o hacia atrás -seguridad-. La pregunta que cabe aquí es si el Estado cuenta con dispositivos centrales para articular las observaciones particulares y los flujos decisionales que se desprenden de ellas. O en su defecto, que tipo de problemas se pueden identificar de esta policentralidad. En última instancia, si los comportamientos del Estado en esta materia, una vez librados a su dinámica operativa particular, siguen siendo siempre funcionales a los requerimientos de la lógica del mercado global y la semántica de la competitividad. Es decir, si no se abre aquí un espacio para el desempalme que obligue, por ejemplo, al sistema político a intervenir presionando hacia una radicalización de la diferenciación funcional.

Sin perder de vista lo anterior, debemos apuntar, por otro lado, que la comunicación económica inscrita en la semántica de la competitividad se hace posible en virtud de la construcción de imaginarios que expresan delineamientos de escenarios posibles y proyecciones eventuales referidas a los requerimientos de una economía competitiva en el mercado internacional futuro. En otros términos, como ya lo mencionamos, la semántica de la competitividad es una orientación de sentido temporal. En consecuencia, más allá de la realidad de tales proyecciones, escenarios o imágenes objetivos, lo cierto es que dicho imaginario opera como un parámetro de

futuro para la toma de decisiones presentes sobre la base de la aplicación de la lógica del riesgo<sup>167</sup>. En este sentido, la semántica de la competitividad se convierte en un patrón latente que busca absorber tiempo, imponiendo en la actualidad los márgenes posibles de acción, pero por sobre todo presionando a la toma de decisiones. Entonces, el paradigma dominante en la toma de decisiones debe buscar mecanismos que le permitan resolver las paradojas que crea en función de la construcción semántica de la competitividad. Así, por ejemplo, en virtud de la competitividad futura del país se diseñan e implementan políticas de largo plazo orientadas a avanzar en el imaginario diseñado por los expertos -competitividad estructural o sistémica, segunda fase exportadora a la nórdica, centro financiero, flexibilización de los instrumentos de la política macroeconómica, etc.-, limitando decisiones en el presente destinadas a sostener y apoyar sectores de la sociedad que en el imaginario futuro no aparecen como competitivas, como puede ser el caso de la industria manufacturera que sustituye importaciones<sup>168</sup>. Pero al mismo tiempo, en nombre de la competitividad presente se debe reaccionar frente a las dinámicas del entorno económico internacional a través de decisiones vinculadas a medidas de corto plazo orientadas a restituir la competitividad de los sectores más expuestos, más dinámicos y rentables, asumiendo los costos no económicos que ello puede implicar o postergando las políticas de largo plazo. Por cierto, con ello no desaparece el riesgo y tampoco se trae el futuro al presente, pero la lógica de la toma de decisiones logra ganar cierta profundidad. En cualquier caso, se ganan orientaciones para tomar decisiones en el presente, representando el futuro como riesgo (Luhmann, N., 1998b). Pero su consecuencia última, desde nuestra foco de observación, es la disposición de estructuras paralelas, y en los requerimientos más "racionales" también autónomas, para tematizar cada una de estas fuentes por separado, lo cual se traduce en una incorporación e incremento de riesgo en el entorno interno del aparato estatal, el cual debe ser traducido en términos de problemas de conducción y coordinación de políticas -o si se quiere de la sincronización de las decisiones- (Offe, C., 1990).

De ahí que no extrañe que desde el ángulo de la comunicación económica se establezca como responsabilidades del Estado: acompañar, impulsar y anticipar, es decir crear entornos favorables para las empresas dinámicas -estabilidad-, potenciar la modernización productiva,

---

<sup>167</sup> "... con el término riesgo se determina una forma de problematización del futuro, es decir, una forma de trato con el tiempo"(Luhmann, N., 1998b: 95).

<sup>168</sup> "Por lo mismo no es sostener en forma indefinida, a través de formas veladas de proteccionismo, a sectores cuya competitividad sea seriamente amenazada, sino avanzar con decisión en el camino de la reconversión" (Eyzaguirre, N., 1993: 204).

tecnológica y del capital humano -competitividad sistémica- y crear bases para mercados futuros (Martner, G., 1999). Debemos advertir, entonces, que la semántica de la competitividad configura un **programa decisonal** que opera sobre el problema del riesgo y especifica las funciones del Estado, intentando establecer un núcleo crítico que articule y de coherencia -conducción, sincronía y coordinación- a la toma de decisiones. Sin embargo se trata, también, de una configuración paradójal que introduce tres tipos de requerimientos funcionales -con sus consiguientes racionalidades- en la dinámica sistémica de las estructuras decisonales del aparato público:

### 1. **Función estabilizadora<sup>169</sup> -la configuración de una Estado vigilante-**

A lo largo de la exposición de los elementos que quedan inscritos en el marco de lo que hemos denominado la semántica de la competitividad, hemos indicado de modo recurrente que la premisa basal con la cual opera el paradigma, que también toma la forma de una atribución respecto de los requerimientos del entorno empresarial, es *la estabilidad de las variables macroeconómicas*. Las estructuras decisonales que operan a partir de estas premisas en el entorno estatal, procesan esta exigencia argumentando que el modelo de apertura basado en la capacidad exportadora requiere de la inversión e innovación permanente en el sector productivo, lo cual sólo es posible manteniendo la "estabilidad y continuidad de las políticas económicas". Es decir, y en tanto atribución, se trata de respetar la lógica básica del funcionamiento de la empresa privada (Boeninger, E., 1995: 173). La comunicación que sintetiza el planteamiento es: la estabilidad macroeconómica es una señal que comunica disminución de riesgo (Landerretche, O., 1993; Muñoz, O., 1996)<sup>170</sup>.

Como lo advertimos en el capítulo anterior, esta premisa constituye una orientación transversal que otorga continuidad paradigmática a los procesos de modernización y se considera una condición de la dinámica económica. Se trata de un ejemplo por excelencia de una aceptación del Estado de la invitación que la racionalidad económica le hace para su autoregulación: "no te comportes excediendo los límites de gastos que pueden hacer peligrar nuestras coordinaciones

<sup>169</sup> La expresión es tomada de Martner, G., 1999.

<sup>170</sup> "El capital privado exige un retorno competitivo y la seguridad de que las previsiones a futuro se cumplirán, dentro de márgenes de error y riesgo que deben ser acotados. (...). Países con instituciones estables y políticas económicas razonables, disminuyen los márgenes de riesgo y, por lo tanto, las tasas de retorno que pueden ofrecer se acercan a las de mercados competitivos internacionalmente" (Muñoz, O., 1996: 10).

intersistémicas". En este punto es interesante observar la elaboración recursiva de autovalidación axiomática: "la estabilidad económica y el crecimiento están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. Debe tenerse presente que hay un círculo virtuoso entre estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido. El crecimiento trae estabilidad, y la estabilidad trae crecimiento" (Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 48)<sup>171</sup>. De este modo, lo que los expertos denominan la mantención de equilibrios macroeconómicos sostenibles, entendido como disciplina fiscal, expresados en variables objetivas como control de la inflación, superávit fiscal - p.e. estructural del 1%-, defensa del tipo de cambio real y mayores niveles de ahorro, entre otros, quedan anclados a uno de los productos de la lógica de la competitividad. Sin embargo, el cumplimiento de esta misión requiere en la perspectiva de los expertos el perfeccionamiento de las instituciones -mayor eficiencia y flexibilidad<sup>172</sup>- encargadas de generar el ambiente para la toma de decisiones económicas -lo cual incluye por cierto la flexibilidad de los mercados laborales y los salarios-, nuevos instrumentos -tales como los fondos de estabilización- y la receta predominante como es el ajuste económico cuya función es exactamente la de estabilizar la economía<sup>173</sup> (Landerretche, O., 1993; Eyzaguirre, N., 1993; Rosales, O., 1993; Johnson, J., 1995; Rosales, O., 1998; Marshall, J. y Velasco, A., 1998). Es decir, la invitación se procesa en el entorno interno del Estado como un movimiento de autotransformación.

Las demandas que el paradigma formula en materia de mecanismos adecuados para el efectivo cumplimiento de la función, se debe a los márgenes de riesgos que se visualizan en el manejo financiero de la economía. Específicamente, se indica que las exigencias de equilibrio en la política económica constituye el área más crítica del manejo económico desde el Estado. Esto se debe, y en este punto también hay un reconocimiento -la mayor de las veces implícito, pero también explícito- por parte de los expertos chilenos, a que los niveles de control e injerencia en este ámbito son cada vez menores por parte de los Estados, ya que buena parte de las

---

<sup>171</sup> Por lo demás el discurso económico en esta materia condiciona otros tipo de cambios sociales al efecto de la estabilidad económica y el crecimiento, particularmente, lo que dice relación con la superación de la pobreza y la equidad social: "asimismo, la estabilidad macroeconómica ha sido fundamental para el logro de una elevada tasa de crecimiento y, por lo tanto, la reducción de la pobreza" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 167; Vial, J., 1998: 203).

<sup>172</sup> "... el desafío central para mantener el impulso del crecimiento de la economía chilena se encuentra en el perfeccionamiento de las instituciones. De ellas se pueden obtener mejoramientos en la eficiencia y flexibilidad para que los diferentes actores de la vida económica se adapten a las nuevas realidades que aparecen continuamente, tanto en el país como en el exterior, y proyectar la estabilidad en el tiempo. Es allí donde está la principal prioridad de la actual fase de crecimiento de la economía chilena" (Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 36).

decisiones en este ámbito corresponden al mercado internacional (Eyzaguirre, N., 1993; Muñoz, O., 1996; Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999)<sup>174</sup>. En este sentido, la *vigilancia* debe entenderse como actuación restrictiva e incluso reactiva, destinada a impedir que los ciclos económicos exógenos cuenten con factores de expansión en el entorno interno de las economías nacionales. Esto es la tematización de los *peligros* del ambiente. Esto en la jerga económica se ha traducido como la responsabilidad de actuar con prudencia y políticas que aseguren los márgenes de equilibrios económicos mínimos<sup>175</sup>. La función **estabilizadora** se dispone, entonces, de modo complementario -o en subordinación positiva- en el marco de la dinámica del capitalismo tardío, es decir, como lo tematiza el propio paradigma, se trata del efecto disciplinador que se le asigna desde el paradigma a la globalización (Muñoz, O., 1996)<sup>176</sup>. Las intervenciones que el Estado puede desarrollar aquí están ampliamente limitadas y especificadas por la comunicación económica como parte de sus propios procesos de autoregulación.

El efecto disciplinador, entendido como una distinción que reproduce la diferencia sistema/entorno, opera reflexivamente en el paradigma. Con ello se busca sensibilizar al sistema y a los sistemas en el entorno respecto de los riesgos frente a los cuales hay que prepararse. En lo básico se advierte que una vez adoptada esta configuración, que se correlaciona positivamente con el grado de apertura y la eficiencia de los instrumentos internos, los márgenes de acción se restringen cada vez más. La explicación teórica que se instala en este punto hace referencia al modo en que se construye el entorno, es decir a las características de los mercados financieros, los cuales han sido descritos como intrínsecamente inestables. Las descripciones que logran

---

<sup>173</sup> " ... el ajuste o estabilización económica busca primero el equilibrio y la estabilidad macroeconómica, así como el equilibrio externo para asegurar la eficiencia global de la economía y un entorno para el crecimiento y la competitividad, tanto interna como externa..." (Johnson, J., 1995: 325).

<sup>174</sup> Debemos insistir en que es exactamente este problema el que se indica como lo más crítico en la configuración del Estado contemporáneo. Por ejemplo: "Aparece aquí una paradoja: el Estado se debilita en su dimensión externa cuando debe enfrentar la fuerza de los factores internacionales, y mejorar su capacidad de manejo macroeconómico, y crece en su dimensión interna cuando sólo le resta el control de los mecanismos microeconómicos (Torres- Rivas, E., 1995: 439). Nuestras observaciones se orientan en esa perspectiva, es decir a identificar el tipo transformaciones que el Estado sufre en este marco de condicionamientos. Sin embargo, en los planteamientos más inquietos se puede indicar del tipo: el análisis de los mercados financieros y su capacidad para "perforar las fronteras nacionales", provocando una necesaria reflexión en torno a los temas de la soberanía nacional y la autodeterminación (Béliz, G., 1995).

<sup>175</sup> "La profundidad de la crisis chilena de comienzos de los ochenta contribuye a explicar por qué las actuales autoridades económicas han manejado, en los años noventa, tan prudente como activamente las variables macroeconómicas y la regulación del sistema financiero, para evitar riesgos de que se produzca otra crisis" (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998: 116).

<sup>176</sup> "La globalización ha pasado a ser una forma de disciplinar las políticas macroeconómicas nacionales" (Muñoz, O., 1996: 9).



gatillar el despliegue de la racionalidad económica en su tratamiento del entorno global, establecen que los mercados no actúan como péndulos en busca de equilibrios sino que tienden a agudizar las situaciones de inestabilidad, exigiendo que las políticas públicas de todos los países se ordenen tras las recetas de los Bancos Centrales de los países desarrollados o los Bancos globales (Soros, G., 1999: 17-18). Con este tipo de distinciones se busca debilitar la creencia generalizada, que ha sido descrita como fundamentalismo de mercado (Soros, G., 1999), de que los mercados se autocorrigen y tienden a la estabilidad. No es posible la autocorrección porque el mercado financiero actúa en función de expectativas de rendimientos crecientes o maximización de los beneficios, lo que se traduce en una lógica de acumulación de corto plazo que presiona la creación de círculos viciosos hasta el punto en que ya no tiene retorno, sino es mediante algún tipo de crisis financiera<sup>177</sup>. Por lo tanto, hay que prepararse estructuralmente para los ciclos dominados por tendencias especulativas que han sido descritos por modelos asimétricos de expansión/ depresión (Soros, G., 1999; Thurow, L.C., 1996)<sup>178</sup>. Dicho en otros términos, estas descripciones con las que se incorpora el entorno en la campo de visión del paradigma, tienen como función sensibilizar al sistema frente a los riesgos que se indican, es decir el sistema gana complejidad provocando irritaciones internas. Así, la materialización de la función estabilizadora se presenta como inevitable: el *disciplinamiento* sólo puede venir desde el Estado<sup>179</sup> y con ello la racionalidad con que opera el paradigma se dispone a producir los efectos de regulación que requiere.

En el estrecho margen de actuación que se autoimpone la racionalidad económica en función del requerimiento disciplinador, la política pública debe asumir como objetivo y desafío permanente la mantención del equilibrio o estabilidad de las variables macroeconómicas. Ahora bien, si las descripciones reflexivas que hemos reproducido operan, efectivamente, en los términos que se observan, la elaboración y construcción de comunicaciones y contextos

---

<sup>177</sup> Son estas las que permiten que las economías desarrolladas coordinen sus esfuerzos para superar los desequilibrios económicos financieros, lo cual por cierto es improbable en función de los costos internos para estas economías (Thurow, L.C., 1996).

<sup>178</sup> "El sistema capitalista global se basa en la creencia de que los mercados financieros, si se los abandona a sus propios recursos tienden al equilibrio. Se supone que se mueven como un péndulo: pueden ser trastornados por fuerzas externas, las llamadas conmociones exógena, pero intentarán volver a la posición de equilibrio. Esta creencia es falsa. Los mercados financieros son dados a excesos, y si una secuencia expansión/ depresión avanza hasta más allá de cierto punto nunca volverá a su origen. En vez de actuar como un péndulo, los mercados financieros han actuado recientemente como una bola de demolición, golpeando sobre una economía tras otra" (Soros, G., 1999: 17-18).

<sup>179</sup> O en su defecto, como lo proponen los nuevos intelectuales del capitalismo, mediante la consolidación de estructuras globales cuyo propósito sea regular la dinámica económica del mundo (Soros, G., 1999).

paradojales caracteriza de modo distintivo la relación que la racionalidad económica propicia desde los sistemas económicos de cada país con la dinámica del mercado financiero<sup>180</sup>. De este modo no debe extrañar que finalmente se termine hablando de "esclavitud" (Soros, G., 1999). Probablemente, ello pueda ser tematizado también como parte de las relaciones internacionales de poder, donde los gobiernos de los países industrializados<sup>181</sup> y las empresas multinacionales sesgan y condicionan las tendencias del mercado, profundizando la vulnerabilidad de los países pequeños frente a los flujos financieros volátiles (Castells, M., 1997a)<sup>182</sup>. Más allá de lo anterior, las descripciones que indican el valor de los *peligros* en el marco del esquema del riesgo, advierten que esta "esclavitud" o "dependencia" cuenta con un convidado de piedra permanente: la *recesión económica*<sup>183</sup>. La comunicación de los riesgos toma aquí un tono de alarma: la recesión económica no se puede evitar, ni combatir, sino sólo tolerar (Thurow, L.C., 1996. 226 y ss.), con sus consiguientes impactos en las fuentes laborales y los niveles de ingresos y por lo tanto con consecuencias distributivas permanentes, (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998)<sup>184</sup>, es decir *daños* en el entorno interno. A pesar de lo anterior, y probablemente por ello mismo, la función estabilizadora constituye un ejemplo crítico de desdiferenciación entre la lógica del mercado y una actuación altamente limitada de la conducción público- estatal, no sólo en su papel de dispositivo de seguro, sino también en función de los constreñimientos que se ejercen en materia de finanzas públicas.

Frente a este escenario que se logra configurar a partir de los aparatajes conceptuales del paradigma, los Estados como el chileno están exigidos a desarrollar una agenda pública que respete las indicaciones técnicas: esto es la mantención de los equilibrios macroeconómicos, en el contexto de relaciones de carácter doble vincular, como lo indicamos más arriba. No es

---

<sup>180</sup> "... la economía global crea un mundo en el cual las fuerzas geoeconómicas extranacionales dictan las políticas económicas nacionales. Con la internacionalización, los gobiernos nacionales pierden muchos de sus recursos tradicionales de control económico" (Thurow, L.C., 1996: 141).

<sup>181</sup> "Para decirlo rápidamente, depende de lo que haga la OCDE" (Torres- Rivas, E., 1995: 418).

<sup>182</sup> Para decirlo en otros términos, la interconexión de los mercados financieros, cuyos comportamientos en red condicionan los movimientos de capital, crédito, valor de las monedas, tasas de interés y otros, implica que el control o regulación de los flujos de capital es casi inexistente, por lo que las economías nacionales se convierten, en alguna medida, en dependientes de estos mercados (Castells, M., 1999). Ver también, Martner, G., 1999: 62- 63.

<sup>183</sup> "Los grandes mercados globales, electrónicamente interconectados, no cambian las probabilidades de generar burbujas financieras, sino que las hacen potencialmente más grandes y vinculan a los mercados nacionales en una red, de modo que los mercados son más propensos a ir juntos a la quiebra" (Thurow, L.C., 1996: 238).

<sup>184</sup> Para el caso de Chile, " ... las recesiones internacionales se han traducido en fuertes caídas de ingresos, de la inversión, y han profundizado la pobreza. Por su parte, la tendencia más reciente de insertarse en el mundo también a través de la cuenta de capitales ha traído consigo ciclos de excesivo endeudamiento y sobrepreciación de las monedas nacionales, condenando a la economía a profundos y penosos ajustes posteriores" (Agosin, M., y Ffrench-Davis, R., 1998: 106).

posible "escapar" a una relación que en uno de sus perfiles muestra su cara atractiva y en el otro su cara agresiva. Aquí la semántica, provee de indicaciones para elaborar estructuras complementarias para enfrentar la creación de daños intrasociales -p.e. seguros de desempleo-, pero fundamentalmente condiciona los comportamientos del Estado para que, efectivamente, cumpla su función estabilizadora. En ambas perspectivas, la autorreferencia procesual obliga a crear una serie de mecanismos de inmunización -o seguridad- que permitan minimizar los riesgos que implica la apertura económica. Por ejemplo, a través de estrategias de vinculación internacional mediante acuerdos comerciales multi y bi- laterales o a innovar en materia de resguardos económicos mediante fondos de estabilización y flexibilización de los instrumentos de las políticas públicas en la materia (Landerretche, O., 1993; Eyzaguirre, N., 1993). Pero también, implica disciplinar el comportamiento de los decisores públicos, esto es aceptar los márgenes y los límites que suponen las razones de Estado en la toma de decisiones. Tal sobrecarga de indicaciones internas, para absorber las contingencias y complejidades que se advierten, logran su convergencia gracias a una semántica especializada en el manejo del riesgo: competitividad. Ella establece de modo simplificado sus especificaciones: se deben crear estructuras, mecanismos y dispositivos para administrar el impacto de las fluctuaciones externas en el entorno interno -peligro- y, por la otra, generar y mantener la confianza de los mercados y capitales externos -oportunidades-.

Pero por otro lado, los factores desestabilizadores no son sólo observados como fluctuaciones del entorno internacional, sino también como turbulencias en el entorno de cada sociedad. En otras palabras, los sistemas económicos describen sus entornos cercanos como fuentes de riesgos y peligros, gatillados por eventuales explosiones y desbordes en materia de demandas sociales, producidas en gran medida por las externalidades negativas del proceso económico (Offe, C., 1990). Desde esta perspectiva, los requerimientos de estabilidad se expanden hasta los entornos políticos, requiriéndose de "... una transformación política paralela, que retroalimente ambas esferas y no genere **peligrosos desequilibrios**. Si las instituciones económicas se renuevan y las instituciones políticas envejecen, se produce un desbalance de consecuencias imprevisibles" (Béliz, G., 1995: 68). Aquí se produce un tipo de coordinación con los contornos del sistema político y público estatal que ya no se orienta en la perspectiva de desarrollar coordinaciones que faciliten el manejo de los factores que se atribuyen al entorno mundial, sino que de un tipo de coordinación que supone intervenir el entorno interno para

evitar desbordes. Más allá de las funciones de coerción que el Estado puede desarrollar en esta materia con sus consiguientes costos y tensiones sociales, se abre un espacio para procesos reflexivos tendencias a desarrollar mecanismos más "políticos" de conducción social. Sólo la política está en condiciones de reclamar la autonomía y las condiciones que requiere para ello. Por lo pronto, en esta perspectiva, la semántica de la competitividad conecta, entonces, la racionalidad de la estabilidad con los márgenes de la actuación política. La racionalidad de la estabilidad se debe entender en el dominio político como gradualidad del cambio económico, político y social en plazos cortos (Boeninger, E., 1995; Vial, J., 1998)<sup>185</sup>. Para ello también hay descripciones específicas: gobernabilidad. Desde aquí, se define el grado de aceleración del cambio social y político. Desde nuestra perspectiva, lo anterior se debe entender como disminución de las posibilidades de intervención de lógicas alternativas y complementarias a las ya descritas.

## 2. Función reguladora o "constructora de institucionalidad"<sup>186</sup> -la configuración de un Estado activo e interventor<sup>187</sup> -

Esta dimensión constituye la deriva configuracional que presenta mayores dificultades para su tratamiento, ya que desde la perspectiva que está siendo tratada en este trabajo, la identificación de sus límites de sentido exige una observación más detallada de los diversos ángulos de observación que confluyen con tematizaciones muy particularizadas respecto del problema. No se debe perder de vista que se puede elaborar una teoría de la regulación y la autoregulación (Mascareño, A., 1996), entre otras cosas porque las tensiones que se producen en las relaciones entre economía, Estado y política en torno a este tema propicia la aparición de presiones al despilame y/o a nuevos arreglos coordinativos. Nuestro propósito, en este caso, es dejar insinuadas, entonces, las diferencias más críticas. En el marco del esquema del riesgo, se debe entender que este requerimiento funcional está orientado, básicamente, a propiciar la

---

<sup>185</sup> "En democracia, la consolidación del cambio de manera compatible con el funcionamiento de economías basadas en la empresa privada, requiere de aceptación y capacidad de absorción, y eso se mide en plazos largos. Los cambios pueden entenderse aceptados en un sistema democrático cuando, en la elección siguiente al momento en que un determinado régimen o administración los implementa, son ratificados por una mayoría fuerte del electorado o desaparecen de la agenda de debate público. La aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social, es una condición de gobernabilidad en democracia" (Boeninger, E., 1995: 174).

<sup>186</sup> La expresión se la debemos a Muñoz, O., 1993.

<sup>187</sup> Por otra parte, se la antepone a una política pasiva como es la de desregulación de mercados -p.e. financieros- y la liberalización -unilateral- de las restricciones al comercio (Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998).

creación de estructuras internas o condiciones sociales y materiales de largo plazo capaces de sostener, en la perspectiva del paradigma, posiciones competitivas cada vez más altas. En otras palabras, se trata de crear bases "objetivas" de seguridad o fiabilidad que permitan abrir nuevos horizontes de riesgos o reproducir la semántica de la competitividad hacia el futuro. Sin embargo, se debe indicar que dependiendo del tipo de regulaciones que se propicien, éstas tendrán un carácter de optimización de las condiciones de desenvolvimiento de la autonomía del subsistema de la economía o una orientación de desempalme para producir condiciones óptimas para el despliegue de las operaciones de otro tipo de sistemas.

Por ello, en este punto, la semántica de la competitividad se re-introduce en su propia lógica, respondiendo a los desafíos que la racionalidad económica, a través de mecanismos observacionales más complejos, logra identificar en la construcción del futuro. Por lo tanto los requerimientos funcionales hacia el Estado se orientan en la perspectiva de sensibilizarlo y movilizar sus recursos para crear las bases de una competitividad "estructural" o "sistémica" en la economía. En este contexto, por recursos se debe entender los mecanismos institucionales que propicien un tipo de intervención o invitación que logre que la economía se haga sensible al largo plazo. Por ejemplo, se procura la productivización de la mano de obra -p.e. generación de capital humano a través de su calificación técnica y profesional- y del país -p.e. creación de infraestructura que potencie el desarrollo-, fundamentalmente, en lo que dice relación con su avance tecnológico (Muñoz, O., 1993; Rosales, O., 1993)<sup>188</sup>. Sin embargo, se debe indicar que, bajo esta lógica, la semántica de la competitividad no sólo reflexiona en torno a hacer más competitiva la economía chilena en el contexto internacional, sino también en torno a la expectativa de que el Estado se sensibilice y se entrene en el diseño e implementación de políticas destinadas a posibilitar el funcionamiento óptimo de los mercados.

Este entrecruce, se debe, a nuestro modo de ver, a la interacción de las lógicas que subyacen en la triada *eficiencia- productividad- competitividad*. Como fue mencionado con anterioridad, el punto de apoyo para esta triada es el problema del crecimiento económico. La semántica de la competitividad orienta y moviliza los recursos en función del entorno internacional como desafío

---

<sup>188</sup> Debemos hacer notar en este punto -aspecto que no habíamos indicado todavía-, que la infraestructura tecnológica de un país, constituye uno de los factores críticos para sostener la competitividad futura. Así, se suele establecer que el "monopolio" que mantienen las grandes riquezas en este factor constituiría uno de los obstáculos estructurales de los países en desarrollo para competir en el mercado global (Thurow, L.C., 1996; Castells, M., 1997a; Amin, S., 1999).

de inserción y la productividad coloca el foco de atención en el entorno interno de la economía, por lo tanto busca movilizar los recursos en función de las debilidades estructurales de ésta. De este modo, se puede advertir que desde uno de los ángulos de observación la productividad es el reverso de la competitividad y se orienta a minimizar daños en el marco de toma de decisiones riesgosas. Se trataría de una relación compleja de potenciación mutua, pero también conflictiva, porque se requieren políticas y decisiones que no siempre convergen<sup>189</sup>. Productividad y competitividad son requerimientos de la economía que logran incorporarse como parámetros de la toma de decisiones público- estatales. el Estado se hace sensible a los requerimientos de la economía mediante estos recursos semánticos. Lo interesante, al mismo tiempo, es que el Estado los puede utilizar, potencialmente, a partir de de otros criterios, como irritadores de la lógica económica y, en tal sentido, permear su autorreferencia para que acepte intervenciones "costosas".

Por lo tanto, no debe extrañar que la lógica paradigmática elabora una propuesta de sentido en el que competitividad y productividad aparezcan como semánticas que se requieren y potencian. En efecto, así se especifica que el sentido correcto de la competitividad internacional "... resulta de una transformación productiva endógena, impulsada por la innovación tecnológica y por los cambios institucionales y organizacionales" (Muñoz, O., 1993: 43). Es decir, también, el mantenimiento de la competitividad supone el incremento de la productividad sistémica de la economía. Entonces, como requerimiento de la competitividad la acción del Estado debe impulsar políticas y recursos para desarrollar los sectores que el mercado no desarrolla -por sus bajas rentabilidades-, pero que son críticos para el dinamismo de la competencia. En este sentido se debe entender la especificación de la función promotora -o de fomento- que la racionalidad económica señala para el Estado -la cual tiene un carácter complementario o de subordinación positiva-. Desde este ángulo, la inercia del Estado se tematiza como falta de compromiso con el crecimiento económico. Pero al mismo, en razón de la función promotora la conducción público- estatal puede hacer más cosas. Por cierto, estos requerimientos y comportamientos potenciales, que comprometen la capacidad de inversión del Estado, se limitan

---

<sup>189</sup> Como apunta Arrau (1998), "los aumentos de productividad constituyen el gran desafío en economías con alto nivel de competitividad local e internacional. El tema de la productividad es el más crítico en la modernización de las relaciones laborales, principalmente por su triangulación con la capacitación profesional y las remuneraciones" (Ibid.: 66).

en función de los equilibrios económicos<sup>190</sup> -de ahí, la búsqueda de nuevas estrategias como las políticas de concesiones-. Finalmente, se debe indicar que estos propósitos estratégicos suponen la creación de una institucionalidad ad hoc que opere en la perspectiva de crear mecanismos de fomento de la competitividad. En este último sentido, la acción del Estado se entiende también, en una de sus versiones, como constructora de institucionalidad, es decir como el diseño e impulso de sistemas de incentivos que facilite la concurrencia de los actores del mercado para potenciar su capacidad de competencia, a través de la inversión productiva, la innovación tecnológica y el aumento del conocimiento (Muñoz, O., 1993; Rosales, O., 1993; Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998; Rosales, O., 1998; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998, Martner, G., 1999)<sup>191</sup>. Desde una perspectiva teórica, una institucionalidad orientada a generar nuevas condiciones estructurales en ámbitos específicos de la sociedad supone la incorporación de criterios conectores con esos ambientes, lo cual debiera traducirse, en una presión adicional a la diferenciación funcional.

En una segunda versión, el papel activo del Estado se modela a partir de los requerimientos de intervención para "resolver" o corregir las fallas de mercado que impiden acceder a la competitividad internacional en nuevos rubros (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998: 109)<sup>192</sup>. Aquí la semántica de la competitividad converge con la semántica de la *eficiencia*. La premisa que sostiene esta relación es que la eficiencia de los mercados -en materia de asignación de recursos- es condición necesaria para la mantención del crecimiento económico. En otras palabras, las autodescripciones sistémicas indican aquí que las ineficiencias del mercado -sus fallas- impiden el desarrollo de ciertos sectores económicos, lo cual no sólo afecta la competitividad país -que es el ángulo de observación que hemos privilegiado-, sino que afectan

---

<sup>190</sup> "Las presiones presupuestarias que derivarán de las necesidades de inversión pública tanto física como en capital humano, así como del apoyo estatal al desarrollo de la competitividad, exigen que el incremento de estos gastos sea gradual, aunque sistemático" (Eyzaguirre, N., 1993: 208).

<sup>191</sup> "Se desprende la necesidad de desarrollar distintas estructuras de gobernabilidad sectorial, es decir, autoridades responsables de formular las políticas de largo plazo y de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones" (Muñoz, O., 1993: 44).

<sup>192</sup> "Existen razones sobradas para que el Estado diseñe e implemente una activa política de desarrollo y que ella sea selectiva en lugar de puramente funcional o aplicable en forma horizontal a todos los sectores. Es necesario atacar las fallas del mercado allí donde ellas ocurren" (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998: 135). Estas son básicamente, 1) la existencia de economías de escala estáticas y dinámicas; 2) la existencia de externalidades en algunas actividades económicas; 3) el problema de la coordinación de las decisiones de inversión; 4) y las fallas de los mercados de capitales (Ibid., pp. 136-138). Los autores proponen un conjunto de medidas como parte de una política activa: regulación al mercado de capitales, subsidios para la capacitación, mejorar la adquisición de información sobre mercados externos, fortalecimiento de la función del Estado como banco de desarrollo, etc. (Ibid., 138-146). También, Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993: 254; Guzmán E., 1993: 310- 316; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998: 494- 498; Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998: 240- 241.

el crecimiento dinámico de la economía en su conjunto, es decir su eficiencia (Muñoz, O., 1993; Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998; Martner, G., 1999).

Los requerimientos de eficiencia de la economía buscan provocar la sensibilidad suficiente en el aparato del Estado para movilizar los recursos institucionales con el objeto de crear las condiciones óptimas de competencia interna. La respuesta positiva, como ya lo indicamos, por parte del Estado se debe a la presencia de criterios coordinativos efectivos. En última instancia, desde nuestro punto de vista, se trata de una autoregulación del sistema económico a través de las funciones de regulación del Estado. Prácticamente, como una sentencia godeliana la completitud del mercado se posibilita en la medida en que la racionalidad económica logra especificar la configuración reguladora del Estado -entendida como subordinación positiva-. Por cierto, se trata de un ámbito de decisiones altamente complejas que reproduce una larga discusión bajo el esquema regular / no regular -e, incluso desregular-, alineando indicaciones económicas de distinto signo<sup>193</sup>. Más allá del conflicto que aquí surge, lo que nos interesa resaltar es que el despliegue de la acción reguladora del Estado supone, también, la *construcción de una institucionalidad sectorial* que fije "reglas del juego claras" con el objeto de hacer eficiente la competencia en los mercados específicos e, incluso, introducir subsidios con el objeto de desarrollar mercados no rentables o gravar con impuestos para corregir externalidades negativas -p.e. ambientales-<sup>194</sup> (Muñoz, O., 1993; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998; Vial, J., 1998). En este espacio de acción que se abre para el Estado destaca el proceso de diferenciación sistémica que supone la construcción de institucionalidad reguladora con márgenes suficientes de autonomía. En ella se deposita, no sólo la exigencia técnica de definir claramente el marco regulatorio, sino también la misión de realizar una acción fiscalizadora (Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993; Jadresic, A., 1993; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998).

---

<sup>193</sup> Esta situación sería descrita por Offe, C., (1990), como el movimiento de subordinación negativa que se orienta en la perspectiva, para los casos del valor no regular y desregular, de limitar las acciones interventoras del Estado con el objeto de impedir que "politice" la dinámica de la economía. Para las tematizaciones del paradigma esto supone una fuente permanente de conflictos que terminan trasladándose a la esfera de la decisión política.

<sup>194</sup> Por cierto, direccionar al mercado hacia la eficiencia incluye el esfuerzo por corregir las externalidades negativas, también, de carácter social -lo cual no incluye, por cierto, la regulación del mercado laboral por su ineficiencia (Guzmán, E., 1993). Por cierto, las externalidades requieren convertirse en valoraciones económicas -ponerle precio- con el objeto de que sean incorporadas como costos del funcionamiento económico. De este modo, la entrada a regulación por parte del Estado está condicionada a una comparación entre "... los beneficios que se deriva de corregir las ineficiencias en la asignación de los recursos con los costos que se derivan de la intervención estatal" (Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993: 254). También, Guzmán, E., 1993: 314. A mayor abundamiento: "... la sola existencia de una situación o argumento en base al cual se puede justificar una intervención en el funcionamiento de los mercados no basta para que ésta deba implementarse" (Bitrán, E. y Sáez, R., 1998: 494). En este punto recordamos un axioma ya indicado, siempre la competencia es mejor que la regulación (Ibid.; Lahera, E., 1993).



Es interesante advertir, aquí, cómo la autoobservación opera temáticamente procesando las comunicaciones del entorno como efectos de la propia comunicación. Efectivamente, las acciones de regulación pública abren un espacio para la *captura del regulador por el regulado*, que no es otra cosa que el esfuerzo de los grupos de intereses para influir en la toma de decisiones en la materia con el objeto de sacar algunas ventajas u obtener privilegios de mercado -p.e. subsidios-. (Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993; Guzmán, E., 1993; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998; Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998; Martner, G., 1999). Debemos entender aquello como el procesamiento de la comunicación que informa sobre las posibilidades de intervención del aparato público creando la expectativa de generar una alianza con rendimientos positivos. Tras estas autodescripciones se reintegra a los observadores del entorno y se atribuyen sus motivaciones, lo cual se traduce en un comportamiento anticipatorio destinado a *proteger al regulador* de las presiones corporativas. Estas atribuciones motivacionales suelen rotularse, desde la toma de decisiones público- estatales, como presiones proteccionistas.

El procesamiento de las comunicaciones del entorno que se describen como presiones proteccionistas reproducen un debate político- técnico para establecer **cuando si** -p.e. para apoyar industria naciente en su adquisición de competitividad internacional (Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998)- y **cuando no** -p.e. industria que pierde competitividad y que requiere someterse a un proceso de reconversión (Eyzaguirre, N., 1993)- desarrollar políticas de protección<sup>195</sup>. Lo importante desde otro ángulo de observación es que esta discusión, generalmente desarrollada en el ámbito de la política pública tiene una resonancia propiamente política, cuyo desenlace tiende a incorporar a los actores en dinámicas que conflictúan la conducción política del Estado. Así, nuevamente, los riesgos se trasladan y expanden en el entorno interno y emergen los requerimientos de gobernabilidad. Esta vez, no en función de las demandas sociales de los sectores más desprotegidos, sino que en función de las demandas corporativas de los sectores con intereses económicos particulares.

---

<sup>195</sup> Por cierto, la teoría indica que siempre se debe intentar evitar. Así, por ejemplo, hoy se reconoce que en función del tipo de modelo de crecimiento que ha adoptado el país, y en función de los requerimientos de competitividad externa, existen áreas productivas que tenderán a desaparecer (con todos los efectos que esto puede tener sobre el empleo). Esto es particularmente cierto para el sector industrial que sustituye importaciones (Ramos, J. y Díaz, A., 1998: 94-95).

### 3. Función compensatoria<sup>196</sup> - la configuración de un Estado complementario-:

La semántica de la competitividad ordena las estructuras internas con el objeto de que el mercado actúe en función de la inserción internacional y el crecimiento económico. Se parte de la premisa de su eficiencia en materia de asignación de recursos y, en consecuencia, de su capacidad de dinamización del crecimiento de la economía. Por cierto las descripciones del entorno suelen indicar los efectos negativos que supone la lógica del mercado. Como ya lo indicamos en el capítulo anterior, estas descripciones actúan a modo de re-entry, constituyéndose en temas para los procesos de autoobservación y reflexión. Esta manera de traer el mundo a la propia comunicación facilita el despliegue de la racionalidad sistémica. En este caso, también, el paradigma se prepara para visualizar las externalidades negativas que sus dinámicas generan en el entorno -particularmente el microeconómico-. Es decir, las decisiones económicas deben trabajar, de alguna manera, los riesgos no económicos que se traducen en daños sociales internos como eventuales entramientos de su propio proceso. Finalmente, estas fallas terminan siendo, del mismo modo, indicadas como factores que debilitan la competitividad país. Se puede desarrollar la hipótesis de que esto corresponda a una capacidad de regulación de tercer orden, ya que exige visualizar la relación de acomplamiento Estado-mercado, el entorno de dicho acomplamiento -efectos no económicos- y traducir aquello a la comunicación y lógica económica para que esta se haga sensible a sus requerimientos. Entonces, debemos observar la efectividad de esta construcción semántica y su potencial capacidad para producir sensibilidad interna y facilitar la movilización de recursos orientados a autoproducir la lógica de la competitividad incluyendo temas no previstos. Las debilidades estructurales en los entornos sociales son, entonces, factores de debilitamiento de la competitividad, por lo que es necesario producir respuestas eficientes para su solución. Las respuestas frente a estas externalidades han transitado desde la subsidiariedad a la compensación. Por cierto, se trata de una diferencia interna a la lógica económica, que busca indicar una ruptura respecto de los criterios que guían la toma de decisiones<sup>197</sup>.

Sin entrar en el debate, y a pesar de la hipótesis anterior, nos interesa establecer que los requerimientos funcionales de compensación hacia el Estado -o regulación compensatoria (Offe,

---

<sup>196</sup> Ver, Offe, C, 1990 y Luhmann, N., 1997, a propósito del Estado de Bienestar en Europa.

<sup>197</sup> Se dirá, entonces, que en la lógica del Estado subsidiario impera la lógica económica sobre la política (Muñoz, O., 1993: 34; Raczinsky, D., 1998: 201 y ss.).

C., 1990).- se ordenan en función de las premisas y axiomas que el paradigma ha establecido como núcleo central para estos efectos. Esto es, confiar en la capacidad del crecimiento económico para avanzar en grados mayores de equiparación de oportunidades<sup>198</sup>. Desde esta óptica, entonces, las políticas públicas y sociales tienen un papel parcial en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de compensación de las heterogeneidades sociales excesivas y la generación de oportunidades que aseguren un umbral de sobrevivencia y permitan que las personas se integren al desarrollo a partir de sus competencias individuales (Lahera, E., 1993; Boeninger, E., 1995). Como ya fue establecido, esto es un requerimiento de la semántica de la competitividad que se orienta estrictamente a la minimización de los riesgos y la prevención y/o evitación de los daños que se pueden generar en los entornos internos de cada sociedad, entendidos como factores que pueden entorpecer el propio proceso económico, medido esta vez en términos de competitividad. El debate interno tiende a mostrar los estreñimientos que la conducción público- estatal debe aceptar en esta materia.

A partir de tales condicionamientos, importa observar las distinciones más críticas que producen efectos de autodescripción y reflexión propiciando la preparación de nuevas semánticas y propuestas de orientaciones de sentido. La revisión de la comunicación económica en este punto permite advertir una alta sensibilidad y reflexión crítica frente al problema de la distribución del ingreso. Probablemente, ello se deba a una aceptación implícita de la reproducción de la desigualdad, por lo que la discusión se traslade a una identificación de los umbrales mínimos aceptables de desigualdad. Como sea, desde nuestra perspectiva, estas problematizaciones funcionan, en primer lugar, como percutores para el diseño de soluciones alternativas, pero en segundo lugar, y más importante aún, se trata de tematizaciones cuyos productos claves son la elaboración de discursos y semánticas secundarias ad hoc. Desde nuestra perspectiva, esto es un ejemplo del acomplamiento estructural estricto y de los condicionamientos que se aceptan, en el sentido de no expandir una actuación que ponga en peligro la autopoiesis del sistema económico -no se pueden resolver todos los problemas-. Una de estas indicaciones axiomáticas es la relación que se ha establecido entre productividad-eficiencia para la fijación de los niveles salariales. En estricto rigor, entonces, las condiciones

---

<sup>198</sup> "En general el Estado capitalista tiene la responsabilidad de compensar los procesos de socialización disparados por el capital, de manera que no se produzca ni una auto- obstrucción de la acumulación mercantilmente regulada ni una abolición de las relaciones de apropiación privada de la producción socializada. El Estado protege la relación capitalista de las condiciones sociales que produce, sin ser capaz de alterar el estatus de esta relación como relación

salariales deben fijarse en función de la productividad, en el marco de mercados laborales flexibles, como condiciones de mantención de la competitividad (Boeninger, E., 1995)<sup>199</sup>. Por cierto, con ello no se gana otra cosa que reintroducir el problema de modo más complejo, ya que las comunicaciones externas tienden a indicar que en base a la ecuación anterior el ensanchamiento de la brecha se profundiza. Tales descripciones terminan obligando a desarrollar, principalmente, comunicaciones de carácter explicativo y, en cierta medida, "estabilizadoras de riesgo".

El proceso reflexivo debe asumir, entonces, una proposición conflictiva cada vez que se comunica al entorno -o cuando se tematizan desde otros criterios-: "... el mercado funciona, y en general, tiende a asignar bien los recursos, condicional a la distribución de la riqueza y las oportunidades iniciales" (Vial, J., 1998: 192). Sin embargo, en el marco de la autorreferencia basal del paradigma de la racionalidad económica, la comunicación debe asegurar su reproducción autopoiética *comunicando* que respeta su propia condición operativa, esto es que la lógica de la ganancia o acumulación reproduce, si no amplia, las desigualdades de las condiciones iniciales (Thurow, L.C., 1996; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999). Una vez reintroducida temáticamente esta "falla", que en última instancia de cuenta de su incompletitud, propicia la visualización de un espacio para la actuación del Estado, la que se especifica en los márgenes de lo que se rotula como la lógica de la compensación. Por cierto, aquí se puede observar el carácter paradójico de la comunicación, ya que en función de la competitividad e incluso de la eficiencia del mercado, se comunican los requerimientos funcionales de la actuación del Estado bajo una disposición de *subordinación positiva*, es decir como condición de la viabilidad sistémica de la lógica del mercado. Pero, al mismo tiempo obliga a la elaboración de indicaciones que deben mantenerse alineadas en la lógica de la *subordinación negativa*, esto es que el espacio de actuación que se abre no termine interviniendo -o ahogando- la eficiencia y

---

dominante. Hacer otra cosa sancionaría mecanismos como la huelga de inversión que haría el remedio más dañino que la propia enfermedad" (Offe, C., 1990: 58).

<sup>199</sup> La flexibilidad del mercado laboral es uno de los espacios más amplios que el mercado tiene para su actuación. Cualquier tipo de regulación se entiende como pérdida de competitividad. "Un tercer desafío para mantener una asignación eficiente de los recursos es cuidar que los mercados de trabajo tengan la flexibilidad que permita la adaptación de las empresas a los cambios en su entorno. Gran parte de la variabilidad en el empleo, a nivel de empresas, es consecuencia de los propios cambios que ocurren en el mundo real, que se originan en los cambios en la productividad de los diferentes sectores y las innovaciones de los mercados externos. Ciertamente, la contraparte de esta flexibilidad es una mayor incertidumbre en el empleo, lo que plantea el desafío de proteger sus ingresos y mejorar sus capacidades para enfrentar este fenómeno" (Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 61). Como se sabe hoy día este problema sigue siendo materia de discusión a propósito de la reforma laboral. Los sectores empresariales aceptan un proceso de reforma que se oriente a otorgar mayor grado de flexibilidad al mercado laboral.

competitividad de la economía. Por cierto, para ordenar estas estructuras contradictorias se esgrimen argumentos técnicos que logran establecer una jerarquía lógica que resuelve el problema teórico, pero que probablemente no logra resolver el problema si se introduce la variable tiempo. En el marco de una descripción de la tensión entre modernidad paracéntrica y modernidad compleja, aquí es posible visualizar los movimientos friccionales que presionan hacia una radicalización de la diferenciación funcional o a la mantenncción de la desdiferenciación. En cualquier caso, el planteamiento es más o menos el que sigue: si las intervenciones del Estado fueran eficientes en la corrección de los desequilibrios y las distorsiones producidas por externalidades y fallas de la competencia, "la reproducción de las condiciones iniciales" se mantendrían, al menos, en el mediano plazo, por lo que frente a ello la intervención del Estado se hace más riesgosa y se sugiere la necesidad de su prescindencia<sup>200</sup>.

En este contexto, la potencial solución de las externalidades sociales se enfrenta a una estructura teórica y discursiva que ordena jerárquicamente la toma de decisiones, condicionando, incluso, el tipo de comunicaciones -informaciones, acciones, "señales", etc.- que se pueden efectuar. Con ello se establece el umbral máximo de lo posible o el umbral mínimo tolerable de riesgos: sólo es posible generar una "igualdad en la medida de lo posible" (Vial, J., 1998). En consecuencia, desde el ángulo del problema del riesgo para la lógica económica, en "la medida de lo posible" significa que en el marco de una economía de mercado no es posible propiciar mayores niveles de igualdad en el corto plazo, pues se corre el riesgo de "... ahogar el principal motor del progreso económico y material", ya sea por déficits fiscales o cargas impositivas inhibitoras de la inversión (Vial, J., 1998: 193- 195)<sup>201</sup>. Es decir, no se pueden sacrificar los equilibrios macroeconómicos como condiciones de crecimiento y competitividad - esto es un riesgo demasiado alto- (Vial, J., 1998; Martner, G., 1999)<sup>202</sup>. De ahí que no extrañe que en función de esta lógica -la del equilibrio-, finalmente, se formulen, otra vez, requerimientos de gobernabilidad entendidas como capacidad de contención y conducción de las demandas sociales, ya que se sabe que "... se debe ser cuidadoso en priorizar la reducción de la

---

<sup>200</sup> En el caso de Chile, los últimos diez años han sido de profundización de la brecha de desigualdad. De ahí que planteamientos más críticos indiquen como necesario diseñar e implementar una política redistributiva, que corrija ingresos y activos (Martner, G., 1999).

<sup>201</sup> Así mismo, no se puede empujar los salarios más allá de cierto límite, ya que implicaría una menor creación de empleo (Vial, J., 1998: 196).

<sup>202</sup> Dicho en los términos de Offe, C., (1990), "... en la subordinación negativa el dominio del sistema económico (sobre el Estado), depende de que puedan estabilizarse las fronteras entre los respectivos sistemas, de manera que el sistema económico pueda evitar interferencias..." (Ibid.: 46).

pobreza, cuando sea necesario optar entre políticas. Tratar de avanzar en todos los frentes en forma simultánea es peligroso y puede ser incluso ser contraproducente" (Vial, J., 1998: 204).

Atrapado en la paradoja teórica, y probablemente, sensible a la sobrecarga que se somete tal tipo de discurso cuando debe hacerse cargo de la variable tiempo y altamente irritado respecto del tipo de descripciones que se procesan desde el entorno, el paradigma debe producir un discurso de *tercer orden* para que la semántica de la competitividad y la racionalidad compensatoria se constituyan, efectivamente, en las directrices básicas que guíen las políticas públicas orientadas a los problemas "microeconómicos" -y la política social-. Así, como en el capítulo anterior, describimos la lógica operacional de las políticas públicas y sociales, acá nos es posible observar la definición funcional de éstas.

Recapitulando, en este escenario el papel del Estado, a través del diseño e implementación de políticas públicas y sociales, se define como un esfuerzo destinado a *compensar* las condiciones desfavorables de las personas con el objeto de mejorar sus posibilidades de competencia para aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad, *en una perspectiva de largo plazo entendida como proceso creciente de equiparación*<sup>203</sup>. Es importante advertir, en este punto, que el pensamiento económico de los noventa ha buscado diferenciarse de las propuestas neoliberales que sustentaban sus planteamientos en torno a la función subsidiaria de las políticas públicas y el retiro del Estado para potenciar la acción del mercado. El esfuerzo se orienta, hoy día, entonces a **compensar** la inequidad no sólo sobre la base de argumentos éticos, sino también de eficiencia económica (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Raczynski, D., 1998)<sup>204</sup>.

En consecuencia, para ello se ha elaborado un discurso de tercer orden con una alta resonancia en los entornos políticos, sociales y culturales que busca actuar a modo de una estructura de

---

<sup>203</sup> "Es necesario dotar a los sectores más desfavorecidos de servicios complementarios de educación, capacitación, asistencia técnica, salud, vivienda, infraestructura básica, información, orientación y protección, subsidiados por el Estado, que no se reflejarán directamente en los ingresos de los hogares, pero que deben tener una incidencia muy importante en la ampliación de oportunidades" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 154). Es importante indicar que el énfasis de un proceso de carácter progresivo y creciente se conecta de modo coherente a la racionalidad de la estabilidad ya analizada.

<sup>204</sup> "... la política social contribuye a mejorar la equidad. Además de los efectos positivos de la política social sobre el crecimiento de un país, ella tiene un efecto directo en la **compensación** de la desigual distribución de ingresos, contrarrestando la desigualdad propia de la competencia entre personas con muy distintas dotaciones de recursos" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 166).

contención de las demandas sociales por mayor igualdad, busca propiciar efectos de empalme con los entornos relevantes y, en consecuencia, un alineamiento implícito con las premisas del paradigma manteniendo el tipo de coordinación intersistémico que conocemos hasta el día de hoy. Nos referimos al discurso de la **equidad en las oportunidades**, que constituye la distinción semántica de las propuestas cepalinas, las que no abandona los axiomas básicos del paradigma (Urzúa, R., 1994; Arrau, A., 1998). Desde una perspectiva conceptual se ha indicado que la "equidad no puede ser entendida sino como el ofrecimiento de oportunidades efectivas para que todos los integrantes de la sociedad puedan desarrollarse como ciudadanos y puedan participar de los frutos del progreso económico y social en base a su propio esfuerzo" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 153).

En el discurso de la equidad de oportunidades es posible identificar dos tipos de premisas basales que lo sostienen. En primer lugar, la sociedad se tematiza como una abanico recursivo de *oportunidades* de progreso para los individuos. En estricto rigor, el principal mecanismo generador de posibilidades es el mercado, el cual por lo demás cuenta con dispositivos generadores de incentivos para el esfuerzo personal. Por lo tanto, en segundo lugar, el discurso de la equidad de oportunidades basa su efectividad en la interpelación a la motivación de logro de las personas, lo que en otros términos se puede tematizar como un traslado de los riesgos sistémicos a las decisiones personales. Es posible advertir, por lo tanto, que el problema de la inclusión social, como distinción central de la temática de la ciudadanía, se traslada de modo creciente, del ámbito de preocupaciones del Estado a los mecanismos que dispone la lógica del mercado<sup>205</sup>. Debemos recordar que "el concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas de funcionales de la sociedad" (Luhmann, N., 1997: 47-48). El Estado de Bienestar para Europa y, de alguna manera, el modelo Estado- céntrico en América Latina buscaron ampliar los mecanismos de acceso a tales prestaciones, es decir garantizar la materialización de los derechos sociales bajo la semántica de la igualdad (Kymlicka, W. y Norman, W., 1997; Zolo, D., 1997; Luhmann, N., 1997)<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> En estricto rigor, por "... razones de tipo estructural, la sociedad moderna, funcionalmente diferenciada, tiene que renunciar a una regulación uniforme de la inclusión" (Luhmann, N., 1998c: 176).

<sup>206</sup> "... la realización del principio de inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de Bienestar", porque sólo bajo condiciones de plena igualdad el proceso político se hace legítimo, por lo que "... los políticos, al tener que ganarse la aprobación del pueblo por su gestión, tuvieron que velar por atenerse a los intereses del electorado, proyectar mejoras, referirse a problemas..." (Luhmann, N., 1997: 49- 50).

Sin embargo, se ha indicado que la semántica de la igualdad se confrontó -y se confronta- rápidamente a enormes problemas en el marco de sociedades complejas. Por lo pronto, las condiciones mínimas y máximas de vida van en permanente aumento debido a que no existen controles centrales sobre las dinámica de los otros sistemas de funciones, los cuales incorporan -si se quiere incluyen- a toda la población en aquellos aspectos que les son relevantes. De este modo, crudamente, queda patentada la reproducción de las desigualdades efectivas de posibilidades. En este vértice del problema, la teoría económica advierte sobre los límites del Estado de Bienestar. Se dispone como un referente que indica sobre los *riesgos* de conductas ampliamente inclusivas, en tanto constituye una fuente de desequilibrios fiscales que imprimen mayores grados de inestabilidad en el sistema económico perjudicando las posibilidades de crecimiento económico (Vial, J., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998)<sup>207</sup>.

De ahí que la semántica económica prefiera hablar de igualdad de oportunidades o de *equidad*. Así, la función compensatoria y la configuración de complemento, de algún modo, abandonan la lógica de la inclusión y se concentran, primero en la creación de condiciones de *seguridad* mínimas para el desarrollo de las potencialidades de los individuos y sus estrategias de inserción social. Y, en segundo lugar, para complementar el funcionamiento adecuado de los mercados (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Vial, J., 1998).

Es interesante advertir, a partir de lo anterior, la coherencia que logra desarrollar en este punto el paradigma. En efecto, como se sabe el área que más se ha privilegiado para equiparar las oportunidades ha sido el de la educación y la capacitación. Ello se sustenta en un análisis que atribuye como factor crítico de mantención de las condiciones de desigualdad la diferencia sustantiva en *capital humano* proveniente de las habilidades y conocimientos adquiridos dentro y fuera del sistema educativo (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998)<sup>208</sup>. Pero no se debe

---

<sup>207</sup> "Ya antes de la crisis económica de los años setenta se formuló la teoría de la crisis fiscal del Estado, crisis que impediría financiar el coste creciente de las políticas sociales, y que plantearía una contradicción insoluble entre los requisitos de acumulación del capital a través del mercado y los requisitos de legitimación a través de la provisión de políticas sociales por el Estado. Con la crisis de los años setenta la fórmula de crecimiento con redistribución ya no sería posible: ambos términos se hallarían en una relación incompatible, el reformismo ya no podría basarse en un juego de suma no-cero en el cual sería posible compatibilizar políticas divergentes y hacer coexistir intereses contrapuestos. La incompatibilidad se plantearía entre el crecimiento del gasto social público por una parte y los requisitos de acumulación, inversión, crecimiento y empleo" (Maravall, J.M., 1991: 154).

<sup>208</sup> Es importante destacar que la centralidad de este tópico en la función del Estado en materia de mejoramiento de la equidad, supone la marginación a un plano secundario, como mecanismos económicamente efectivos, aumento del gasto social en todos los ámbitos o aumento de impuestos. "La redistribución de las oportunidades educativas tiene un rol fundamental, al redistribuir el capital humano, que es un factor cada vez más importante en la actividad



perder de vista que estos ámbitos son también condiciones críticas para mantener la competitividad futura de la economía, como lo hemos indicado páginas arriba, para producir la competitividad sistémica<sup>209</sup>. Mercado y Estado logran posibilitar la convergencia de sus expectativas y coordinar sus comportamientos desplazando las preguntas sobre las condiciones de vida que cada ciudadano se hace.

La generación de capital humano y su calificación a través de la educación y la capacitación laboral tiene como imágenes objetivos inyectar competitividad a los recursos humanos y, con ello, a la economía del país. En consecuencia, lo que nos interesa destacar al respecto es que la semántica de la competitividad introduce aquí una orientación de sentido con enormes consecuencias e impactos en el ambiente cultural de nuestra sociedad. El discurso de la equidad de oportunidades opera sobre la lógica de la competencia o lógica de las oportunidades<sup>210</sup>. La equiparación requiere la actuación del mercado y las personas que deben entrenarse, también, en el manejo de las contingencias. La ecuación se resuelve estableciendo que el Estado se retira propiciando mecanismos compensatorios que faciliten la actuación del mercado en la generación de oportunidades y de las personas aprovechándolas. Así como las empresas se insertan a la economía internacional haciéndose más competitivas, las personas se insertan a la economía nacional haciéndose más competentes y, por cierto, compitiendo -si se quiere adquiriendo ventajas comparativas, como recurso estructural para enfrentar riesgos-.

Y en un segundo término, la coherencia que muestra el despliegue de la racionalidad económica se advierte cuando se propicia que la actuación pública complemente los ciclos económicos o las pérdidas de energía del mercado, anexando funciones paralelas a las políticas públicas y sociales. Esto es, en la lógica del paradigma promover la capacidad de activación de la economía con que cuenta el Estado -p.e. generación de empleo o manejo flexible de tributos y con ello incremento de demanda interna-. Dicho en los términos "correctos", el gasto público

---

productiva y que debería ser el vehículo menos conflictivo para una estrategia de redistribución de la riqueza" (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 181).

<sup>209</sup> "...una fuerza de trabajo con mayores niveles de calificación debería, por un lado, potenciar el crecimiento económico proveyendo de recursos humanos para actividades que requieren de fuerza de trabajo con elevado capital humano y, por otro lado, permitir que más personas tengan acceso a trabajos bien remunerados (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 181).

<sup>210</sup> "La lógica de las oportunidades descansa mucho más en el individuo y su capacidad de desplegar una tecnología de gestión de sus propias oportunidades" (Aguerto, I., 1994: 362). Dicho en otros términos, implica que los individuos deben reconocer sus capacidades y habilidades, o en su defecto desarrollarlas, con el objeto de contar con ventajas comparativas que los hagan competentes y competitivos para su inserción económica.

tiene también un papel en el crecimiento y dinamización de la economía (Landerretche, O., 1993; Eyzaguirre, N., 1993; De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998). Esta complementariedad, se traduce, en la perspectiva de Martner (1999) en una disminución de *riesgo* frente a las turbulencias y ciclos económicos de carácter exógenas. La lógica que sostiene esta configuración es que un gasto más grande, sobretudo en materia de protección social, constituye un contrapeso compensador efectivo frente a los *riesgos* que implica la apertura<sup>211</sup>. Así, la "precaria" función compensatoria de las políticas sociales, debe trabajar atendiendo requerimientos múltiples -subordinación positiva a la lógica del mercado, demandas y expectativas de la población, subordinación negativa, activación económica-, lo cual se traduce, sin dudas, en un comportamiento de acción y retracción permanente del acción del Estado, una combinación de intervención y abstención que dificulta las capacidades de planificación y abre la puerta para el comportamiento oportunista (Offe, C., 1990). Las políticas públicas, particularmente las sociales, se muestran como una de las fronteras donde la desdiferenciación se hace patente, fundamentalmente porque estas adquieren una configuración plurifuncional.

Los análisis desarrollados en la últimas páginas permiten sostener un punto de partida inexcusable: El Estado y el mercado, en la lógica paradigmática, se hacen complementarios en el marco de los desafíos de competitividad internacional en cualquiera de sus tres requerimientos funcionales -acomplamiento estructural estricto-. Desde nuestra perspectiva, entonces, la co- existencia de estas racionalidades y sus consiguientes funciones aparentemente paradójales deben su unidad, desde el ángulo de observación escogido, a la semántica de la competitividad<sup>212</sup>. En el marco del paradigma decisional que hemos venido describiendo, las economías llamadas emergentes o en procesos de desarrollo requieren de la inserción internacional como condición necesaria para la mantención de sus procesos de crecimiento. En sus retículas, las dinámicas del mercado global imponen incertidumbres -oportunidades y peligros- y las complejidades estructurales que se puedan construir en el presente, en función de tales requerimientos, especifican buena parte de las posiciones competitivas futuras. Para

---

<sup>211</sup> "Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector *seguro* en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional" (Martner, G., 1999: 65). Incluso en este punto y alejándose de la ortodoxia, la posibilidad de déficits fiscales cíclicos serían legítimos (Ibid.: 156).

<sup>212</sup> Desde otros ángulos de observación, tal vez planetarios, se indica que la semántica de la competitividad es un subproducto del ordenamiento jerárquico del mercado global (Amin, S., 1999).

expresarlo de una manera clarificadora, desde las observaciones y tematizaciones del paradigma este axioma debiera ordenar los requerimientos funcionales de carácter complementario que se le especifican al Estado. Ello, porque a modo de estructura latente la incertidumbre y el futuro se están procesando bajo el esquema del riesgo. En otras palabras, el paradigma político-técnico alienta una alta y efectiva coordinación sistémica entre Estado y mercado en función de estos requerimientos, diferenciación lo que se debe diferenciar y manteniendo desdiferenciado lo que debe continuar así.

En consecuencia, nuevamente, las funciones del Estado contemporáneo deben ser vistas como el despliegue de la racionalidad económica en el ámbito público- estatal. Sin embargo, como pudimos establecer, esto provoca diferencias internas que ganan en autonomía y, con ello también, se abren al procesamiento de las comunicaciones del entorno, sobrecargándose de requerimientos no previstos. En una visión global se debe advertir que ello gatilla procesos de construcción de estructuras y programas paralelos que, por lo demás, buscan ser ordenados de modo jerárquico para absorber los riesgos que se desprenden de la deriva decisional que articula la semántica de la competitividad, entendida desde este ángulo, como un dispositivo para observar e identificar los requerimientos y condicionamientos que imponen las exigencias de acoplamiento con las dinámicas del capitalismo tardo-global. Sin duda, teniendo como foco de observación al Estado -y esto implica un traslado del ángulo de análisis-, tales transformaciones deben entenderse como parte de un proceso autoorganizativo. El Estado debiera ganar complejidad.

En este punto, por lo tanto, debemos establecer una precisión. Si los requerimientos formulados desde el paradigma tienen las consecuencias esperadas y despliegan, efectivamente, un proceso de complejización en términos de diferenciación interna, con los consiguientes potenciales rendimientos de control sobre la deriva de toma decisiones, entonces, aquellos que hemos descrito como una estructuración paralela que busca ser ordenada jerárquicamente debe ser debidamente explicada. Pero antes de desarrollar el punto, se debe tener en consideración que estas mismas tensiones deben ser entendidas, en términos temporales, como presiones a la coevolución en el sentido de disolución de la modernidad paracéntrica, es decir en algún punto deben estar en condiciones de provocar los desempalmes necesarios que permitan su operar autorreferente.

Por lo pronto, los requerimientos funcionales descritos requieren producir criterios y programas que respondan a una coherencia lógica básica con el objeto de que produzcan los efectos que se esperan de ellos. Para ganar efectividad, estos requerimientos funcionales deben producir estructuras que operen de modo paralelo creando, hacia el entorno interno del Estado nuevas diferenciaciones que pueden tomar la forma de instituciones con autonomía relativa -p.e. Banco Central, Superintendencias-. De otro modo, la toma de decisiones con arreglo a los requerimientos funcionales específicos se verían afectados en su dinámica por el confronte entre criterios y lógicas superpuestas. Habría que decidir sobre los criterios a aplicar para poder decidir, con sus consiguientes retrasos e incrementos de riesgos. Por lo que los requerimientos de autonomía y flexibilización del paradigma aparecen como demandas coherentes hacia el sistema político. Así, se aseguran espacios y condiciones para desarrollar procesos de toma de decisiones en sus ámbitos respectivos, en función de las lógicas con las cuales operan. Sin duda, las dinámicas operativas paralelas pueden tener efectos múltiples, y, probablemente, pueden generar tensiones y conflictos. Es en este punto donde la disolución de la desdiferenciación hace su entrada, sin embargo ello todavía debe ser explorado en términos empíricos.

Ampliando el ángulo de observación, entonces, nos es posible identificar, desde un punto de vista teórico, que el desarrollo de funciones asentadas en lógicas particulares potencian la aparición de conflictos, desincronizaciones e incoherencia en la conducción pública. De este modo, gana espacio una descripción que distingue una configuración del Estado contemporáneo clausurado a resolver sus paradojas y contradicciones internas. Esta hipótesis puede ganar terreno en la medida en que se comprende que este tipo de complejidades propician procesos de complejización permanente, ya que si alguna función tienen las paradojas, en el marco de sistemas reflexivos, es que presionan para que sean desarrolladas en el tiempo. Es decir provocan su propia desparalojización creando nuevas complejidades o reclamando márgenes de autonomía creciente o condiciones óptimas para al despliegue de su propia clausura. Ahora bien, más allá de esta descripción teórica que se orienta en la perspectiva evolutiva antes indicada, ya que requiere introducir la variable tiempo para visualizar su deriva, lo cierto es que estas racionalidades y funciones que buscan operar en ámbitos cada vez más autónomos, introducen en la administración del Estado problemas de coordinación y sincronización en la toma de

decisiones y, por lo tanto, dificultades de conducción para la gestión pública central<sup>213</sup>. Y esto requiere soluciones ad hoc en el marco de la racionalidad con que opera el paradigma, es decir claves para evitar la paralización de la toma de decisiones, ya que nuestra hipótesis en este punto es que los condicionamientos económicos son todavía muy altos y efectivos.

Desde el ángulo de la racionalidad del paradigma en el que se inscriben las transformaciones del Estado y sus esfuerzos de modernización, la solución se busca mediante una estructuración jerárquica de los requerimientos funcionales bajo argumentos técnicos. Es la expresión de la remanencia de la modernidad paracéntrica. No cabe duda de que lo dicho en las páginas anteriores, se extrae que la lógica del equilibrio y la estabilidad macroeconómica es la que intenta regular -con éxitos y fracasos- la coordinación de la toma de decisiones. Esto es muy claro, sobretodo, en los casos de acontecimientos críticos de primer orden en la economía (Offe, C., 1990), lo cual obliga a movilizar dispositivos reguladores, por ejemplo, de ajustes estructurales<sup>214</sup>. Sin embargo, también, cuando el ajuste tiene efectos duraderos y rompen algún tipo de umbral de riesgos, los mecanismos activadores buscan constituirse en la lógica dominante -siempre bajo condicionamientos y constreñimientos muy altos-. Es decir, los requerimientos funcionales se disponen, del mismo modo que en la lógica tradicional, en niveles lógicos distintos con el objeto de evitar la confusión en la toma de decisiones, pero siempre en la perspectiva de retroalimentar las condiciones de acoplamiento estructural estricto que conocemos. Sin embargo, como se advierte esta estructuración jerárquica requiere ser flexible con el objeto de responder a los efectos de sus propias decisiones. Estos movimientos pendulares, o saltos en los niveles lógicos, retratan el comportamiento de acción y reacción de la conducción pública estatal -lógica del oportunismo-, aún cuando ello responda a criterios "racionales" en la lógica del subsistema económico.

En otra parte, (Santibáñez, D., 1999b), hemos indicado que esta deriva sistémica viene presionando, de forma latente, el diseño y cristalización de un Estado (en)globado<sup>215</sup>, es decir

---

<sup>213</sup> Así, por ejemplo, se indica este aspecto como uno de los problemas críticos: "la coordinación intersectorial, y especialmente entre los ministerios económicos y los sociales, no ha resultado fácil" (Urzúa, R., 1994: 56).

<sup>214</sup> Sin embargo, también, cuando el ajuste tiene efectos duraderos, como ha sido posible observar en el último año, los mecanismos activadores buscan constituirse en la lógica dominante. Esta última situación permite, por otro lado, retratar el comportamiento de reacción -oportunismo- del Estado.

<sup>215</sup> Castells, M. (1999), lo formula como Estado Red, una de cuyas dimensiones dice relación con la necesidad de crear alianzas estratégicas con otros Estados, estables o coyunturales, para tratar conjuntamente los problemas planteados por la globalización. Es decir, mejorar la capacidad de negociación e intervención en relación con los flujos

un sistema estatal que ante la presión de reaccionar frente a los desafíos que impone el mercado global debilita sus vinculaciones con sus entornos internos. Esta afirmación en el marco del análisis que hemos desarrollado ya debió ser complejizada y precisada. Esta configuración que se expresa en una estructuración paralela de funciones diferenciadas no sólo cuestiona respecto de las vinculaciones políticas hacia el entorno social, sino que cuestiona, principalmente, respecto de las exigencias de coordinación y conducción al interior del propio aparato estatal dentro del margen de la racionalidad del paradigma dominante. Sus manifestaciones más claras dicen relación con los vaivenes y las desincronizaciones de la toma de decisiones que tienen por objetivo corregir los efectos internos, y a veces también externos, de la dinámica del mercado y de los efectos de las decisiones previas orientadas a corregir los efectos de decisiones anteriores.

Sin embargo, este no es el único ángulo donde la lectura puede ser complejizada. Rotando el ángulo de observación, esta configuración tiene efectos adicionales en los contornos políticos de la conducción y coordinación de la toma de decisiones público- estatales. En la perspectiva de la diferencia directriz que hemos utilizado aquí, podemos afirmar que la absorción de riesgos que supone la elaboración de estructuras funcionales a la racionalidad económica tiene efectos de incremento de riesgos para el dominio político. Las descoordinaciones y desincronizaciones, así como las acciones y reacciones de la toma de decisiones, debieran terminar siendo absorbidas políticamente por el Estado. O, por ejemplo, en otra dimensión del problema, los condicionamientos que impone la lógica compensatoria a las políticas sociales, se expresa en el dominio político como debilitamiento de las posibilidades de respuesta a las demandas y expectativas de la población. Aquí se encuentra, entonces, que el riesgo se puede traducir en política como pérdida de legitimidad de la actuación, ya sea desde el apoyo ciudadano -porque no se satisfacen necesidades- o desde los intereses corporativos -porque se obstruye la dinámica sistémica-. Ello se puede tornar crítico cuando las demandas de intervención política, desde el Estado, impliquen decisiones que contravienen los requerimientos de la racionalidad económica o, de modo más específico, cuando las demandas buscan disolver la lógica de la

---

globales. *Ibid.*, pp. 7. Por lo tanto, modela también un nuevo estilo político. Es decir, nutre a una nueva clase de hombre público: aquel que se define como hombre de Estado, para subrayar sus capacidades de vinculación y negociación con el entorno internacional.

toma de decisiones en la cual está comprometida la acción pública (Offe, C., 1990)<sup>216</sup> -de la cual, al parecer, no puede "desembarazarse". Pero, por el otro lado, una sobrecarga de pretensiones políticas en las funciones reguladoras o compensatorias, por ejemplo, pueden constituirse en el mediano plazo en gatilladores de efectos similares sólo que a través de recorridos distintos -por cierto se trataría de intervenciones que hoy día no tienen cabidas-.

Desde tales indicaciones, y aceptando el desplazamiento del ángulo de observación, se puede aceptar iniciar una problematización cuya afirmación inicial es que el programa decisional construido en función de la semántica de la competitividad, como producto de la racionalidad económica del capitalismo tardo- global, constituye ante todo una limitación efectiva de la acción política en el Estado (Offe, C., 1990). Aceptar la premisa que describe el problema básico desde esta perspectiva, y sin perder de vista la argumentación que da cuenta de la centralidad y gravitación de la racionalidad económica en la articulación del paradigma de toma de decisiones, sólo es posible sugerir hipótesis complementarias. Sobre este aspecto se deben mantener ciertos recaudos. Entre ellos, por centralidad del paradigma en ningún caso se debe entender reemplazo, sino en el mejor de los casos desplazamiento -y/o tensional convivencia- de los criterios alternativos, entre ellos los de carácter estrictamente políticos. Desde este tipo de convivencia se puede aventurar, de modo plausible, la hipótesis de que la actuación público-estatal, articulada en torno al paradigma dominante, puede generar en los entornos relevantes del dominio político un tipo de efecto que se puede traducir en términos de pérdida de apoyo político de carácter representativo. Si esto es así emerge un margen de tensiones que debieran exigir, tarde o temprano, nuevos tipos de coordinaciones sistémicas.

En síntesis, el despliegue de la racionalidad económica y los productos que logra introducir y especificar en la configuración de la toma de decisiones del Estado de modo funcional a sus requerimientos, cuya deriva busca expresarse en términos de un acoplamiento estructural estricto sobre la base de una diferenciación sistémica en el entorno interno del Estado, bajo marcos de actuación autónomos -que respondan a los criterios de la racionalidad económica- y flexibles -*policentralidad*-, debiera provocar tensiones, conflictos y contradicciones en al menos tres niveles. En primer lugar, en el margen interno del paradigma técnico- económico, en tanto

---

<sup>216</sup> "El conflicto cada vez más visible entre promesa y experiencia, forma y contenido de las políticas estables, puede llevar a que las políticas estatales encuentren una creciente dificultad a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político" (Offe, C., 1990: 133).

las funciones diferenciadas ya suponen problemas de coordinación de políticas para el paradigma y la racionalidad dominante, es decir no debe permitirse que las políticas particulares se cancelen mutuamente. Como lo indicamos este tipo de paradojas buscan resolverse mediante la construcción de niveles lógicos superiores que permitan sostener la comunicación que se desarrolla en los niveles inferiores.

En segundo lugar, dicho despliegue es fuente de tensión, conflicto y contradicciones para la conducción del Estado desde la aplicación de criterios que responden a lógicas alternativas. Si bien se trata, finalmente, del encuentro de racionalidades distintas en el marco de la conducción público- estatal, lo cierto es que este tipo de situaciones han sido descritas como el problema de resolver la ecuación entre los criterios técnicos y los criterios políticos en la toma de decisiones. Finalmente, parte de su solución pragmática se encuentra en las "cuotas" de poder que cada uno de los equipos internos administran.

Finalmente, y desde los intereses políticos de la conducción público-estatal el despliegue de la racionalidad económico en la conducción del Estado, en los términos que hemos descrito, abre un potencial espacio para la producción de efectos que se traducen en términos de debilitamiento de la legitimidad del poder político y ante los cuales la capacidad de acción público- estatal se ve limitada por los condicionamientos que imprimen los tres requerimientos funcionales descritos más arriba. Dicho en otros términos, se trata de efectos no- económicos de la toma de decisiones que debe absorber y procesar la conducción política del Estado y, en consecuencia, las resienten, básicamente, sus bases de apoyo -conglomerados y partidos políticos-. Desde la lógica de la conducción público-estatal, este tipo de conflicto y contradicciones en el proceso de toma de decisiones, también, se resuelve mediante la elaboración de una semántica de un tipo lógico superior. Diríamos, de segundo orden, para entender el espacio en el que se mueven y validan las *razones de Estado*.

Los tres niveles de conflictos y tensiones, fundamentalmente, los que suponen efectos en los cortonos no económicos de las coordinaciones intersistémicas pueden traducirse en presiones orientadas al despallme de los actuales tipos de acoplamientos estructurales y arreglos coordinativos y, en consecuencia, a la radicalización de la diferenciación funcional y el debilitamiento definitivo de ajustes de la modernidad paracéntrica. Por cierto, esto es parte de



los procesos en curso y supone, en primer lugar un importante esfuerzo de autoobservación, descripción y reflexión del sistema político y el Estado para elaborar programas y semánticas que respondan a otros criterios de racionalidad, pero que tengan la capacidad de sensibilizar a sus entornos con el objeto de que ellos acepten márgenes de intervención cada vez más altos.

Para observar las consecuencias de tales arreglos se deben procesar otros tipos de tematizaciones, es decir se requeriría una indagación sobre las orientaciones de sentido y la racionalidad desplegada en los contornos políticos de la conducción público-estatal como reacción frente a las nuevas condiciones ambientales en las que debe operar. Esta vez, dichas observaciones debieran realizarse desde el ángulo de la relación entre la política y el Estado. Si ello es así, es decir si se entrecruzan racionalidades distintas en la conducción público-estatal entonces, es posible proyectar la hipótesis de que el Estado contemporáneo no puede ser comprendido como una unidad de sentido. Esto debido a que, al menos, confluirían en el entorno interno del Estado, en movimientos de carácter convergente y divergente, los requerimientos de la racionalidad política expresada en términos de legitimidad y la racionalidad económica expresadas en términos de eficiencia y competitividad -con sus consiguientes diferenciaciones subsistémicas-.

Sin embargo, más allá de la plausibilidad de una hipótesis como la anterior, el desafío inicial se debe orientar en la perspectiva de propiciar una observación de segundo orden que permita reconocer los mecanismos observacionales que la reflexión referida al sistema político y al Estado ha privilegiado para comprender los procesos que han caracterizado su comportamiento en el marco de los procesos de modernización paracéntrica que se han vivido en las últimas décadas y que hoy muestran movimientos de desempalme para producir nuevos tipos de coordinaciones intersistémicas.

Nuestra convicción es que todas las observaciones, descripciones y comunicaciones que convergen sobre estas temáticas tienen el valor de enriquecer las posibilidades de selección y aportar en complejidad a los procesos sociales de los cuales participamos, de algún modo u otro.

## EPÍLOGO

### OBSERVACIONES PARA LA POLÍTICA

Se puede afirmar, sin correr grandes riesgos, que durante las décadas del ochenta y noventa las ciencias sociales han intentado, de modo bastante poco sistemático, desarrollar una reflexión que permita contar con una nueva conceptualización respecto del Estado. Esta falta de concentración ha estado, en gran medida, provocada por los requerimientos temáticos que las coyunturas históricas de nuestras sociedades han ejercido sobre ellas. Sin embargo, a partir de estos mismos requerimientos han surgido análisis cuyo referente ha sido un intento de comprensión del Estado contemporáneo. Por lo tanto, más allá del grado de focalización de los análisis, el complejo política- Estado, ha permitido una reflexión con valor de autodescripción y autorreflexión para el sistema político que puede entenderse, en términos globales, como parte de un proceso tendiente a producir determinados acoplamientos a los nuevos ambientes en que éste ha debido desenvolverse.

Nuestro ángulo de observación nos sugiere entender todo el amplio abanico de tematizaciones como parte de las observaciones y autoobservaciones que el sistema político ha debido desarrollar, o ha estado obligado a atender, con el objeto de comprender las condiciones de operación que los momentos históricos le han ofrecido y evaluar las opciones y los cursos a seguir. Las notas que siguen tienen por propósito preliminar producir recursividad en la reflexión que tiene como referente temático la relación política- Estado. En coherencia con nuestras formulaciones el juego de espejos que se produce gracias a la convergencia de comunicaciones tiene el valor de permitir visualizar nuevas opciones. Es la sociedad la que gana complejidad. En tal sentido, los apuntes que desarrollamos en las breves páginas que siguen no buscan formulaciones de síntesis, sino que todo lo contrario la expectativa es que abran nuevos senderos de problemas.

Bajo ese espíritu, debemos partir estableciendo una constatación: las décadas del ochenta y noventa han privilegiado, pero en ningún caso restringido, el análisis del problema de la democracia. La temática de la democracia vino a constituirse en el eje central en torno al cual se articuló el pensamiento latinoamericano de los ochenta, interrumpiendo de este modo el

análisis sistemático que se venía desarrollando a propósito del Estado (Lechner, N. 1988)<sup>217</sup>. Este giro implicó una reflexión que buscó propiciar una revalorización del régimen político democrático, la política y, particularmente, la sociedad civil concebida en términos heterogéneos. En lo fundamental se trataba de diseñar las estrategias de transición que devolvieran las condiciones mínimas para la operatividad del sistema político.

En uno de sus márgenes, también se apostaba por realizar un tipo de indagación que lograra repensar el fenómeno político- estatal en su conjunto, evitando entramparse en discusiones antiestadistas o en los intereses pragmáticos que suelen refugiarse tras la problemática de la gobernabilidad que situaba -y en parte sigue situando- la dicotomización entre orden- estabilidad v/s crisis- caos (Lechner, N., 1983; Landi, O., 1983).

Parte de los propósitos de estos enfoques se dirigían a elaborar un marco de análisis más complejo que pudiera dar cuenta de la relación Estado- sociedad civil, ya no como contraposición, sino como "actores sociales" que se potencian mutuamente. Por cierto, la tarea debía producir un armazón teórico que pudiera permitir comprender al Estado como un *momento* de la producción de la sociedad por ella misma (Lechner, N., 1983: 15; Zermeño, S., 1983)<sup>218</sup>. En esa línea de argumentación, se desplegaba una pregunta teórica sustantiva relativa al problema de la integración de la sociedad. Es interesante observar, entonces, que el análisis de las nuevas realidades sugirieran que lo económico, lo social y lo político debían comprenderse en sus propios términos con el objeto de identificar los impactos y consecuencias de la lógica del capitalismo tardío en los entornos sociales, culturales y políticos<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> De acuerdo a Lechner, N. (1988) este desplazamiento en el ámbito de preocupaciones de las ciencias sociales se debería al intenso poder ejercido por el Estado autoritario -objeto de análisis preponderante hasta principios de los ochenta- y ocurriría recién iniciada la década.

<sup>218</sup> Parte de la preocupación surgía de la constatación de la "...no correspondencia necesaria entre la viabilidad del desarrollo económico y las formas de organización social, política y cultural de una unidad societal- nacional (Zermeño, S., 1983: 63). Es decir, se empezaba a comprender que la lógica económica cuenta con una racionalidad y dinámica propia en el capitalismo tardío que, en principio, no requiere factores sociales y culturales para su despliegue, lo cual no significa que no tenga impactos en dichos ambientes.

<sup>219</sup> Al respecto, cabe destacar, que la advertencia que se formulaba no decía relación con la eventual viabilidad del crecimiento económico, sino que "... la dificultad primordial se desplaza hacia el plano sociocultural, hacia los problemas de la desarticulación" (Zermeño, S., 1983: 65). La advertencia es válida cuando se la entiende como una comunicación que interpreta las preocupaciones del sistema político: "... el estado se verá ante la enorme tarea de administrar la desarticulación..." (Op. cit., pp. 67). En tal sentido, lo que se debe observar en ella es la actualidad que adquiere la preocupación cuando el discurso político apela a la ciudadanía y la organización social como "capital social" para el desarrollo social y "el buen gobierno".

La reflexión anterior sólo se puede comprender en el marco del desarrollo de una modernidad paracéntrica en la que el subsistema de la economía contaba con las condiciones de excepción para ordenar, de modo jerárquico y central, las dinámicas de los otros sistemas parciales. En otros términos, se iniciaba la reacción reflexiva de los sistemas del entorno frente al tipo de modernización que se había iniciado, en el cual el único rol relativamente claro era el de la economía, por lo que se requería de modo urgente un marco conceptual que no sólo permitiera comprender el tipo de modernidad en construcción, sino también que entregara directrices para especificar los nuevos roles del Estado, la política y la sociedad.

Quiérase o no, la problematización que se buscaba desarrollar coqueteaba con una comprensión más compleja del Estado -y con ello, también, del sistema societal- que permitiera establecer su naturaleza y función social, alejadas de las visiones complementarias del marxismo y el neoliberalismo que sublimaban lo político a lo social<sup>220</sup>. En cualquier caso, la advertencia teórica que se propiciaba era la de evitar una focalización desmesurada, reduccionista e instrumental en torno al Estado, relativa a sus funciones económicas -en tanto condición del despliegue del capitalismo-, que cegara la vista respecto de la dinámica y emergencia de "lo social". Sin embargo, persistía en tal problematización la pregunta por la naturaleza y función del Estado, toda vez que no se podía obviar su vinculación con el poder y, en tal sentido, entenderlo como un dispositivo de síntesis e integración social<sup>221</sup>.

Como muchas veces, en este tipo de tematizaciones se confunden las descripciones o esfuerzos explicativos de los fenómenos en curso con las propuestas normativas que buscan sensibilizar al entorno con nuevas distinciones para que estas tengan efectos estructurales a nivel de la sociedad. No cabe duda que las observaciones que se iniciaban estaban estimuladas por las transformaciones iniciadas postcrisis y, en tal sentido, informaban respecto del tipo de desafíos que los programas políticos debían asumir en el marco de las transformaciones que se

---

<sup>220</sup> "El Estado no sería sino el garante externo de una cooperación social vigente de antemano o una integración coercitiva de los productores aislados entre sí que desaparece junto con el restablecimiento de una sociedad directa" (Lechner, N., 1983: 16).

<sup>221</sup> Desde este ángulo, se indica que "el poder estatal debiera ser pensado menos como violencia y opresión que como relación de producción: producción y reproducción de la vida social por medio del estado". El planteamiento posiciona al Estado como un referente del sistema societal, el cual genera un mecanismo externo para posibilitarse sistémicamente. Es decir como recurso de auto-representación en el orden- imaginario. Se debe insistir que se trata de un recurso de la sociedad civil (Lechner, N., 1983: 18- 19; 300- 301) y no del sistema político. En esta orientación se presumía que el Estado, y con ello la política, seguirían siendo el espacio privilegiado de aparición de los sujetos,

desarrollaban. Por ello es que, y particularmente las ciencias sociales de nuestro continente, deben ser consideradas como parte de los inputs racionales para la toma de decisiones políticas.

Tal como lo hemos desarrollado a lo largo del texto, la imposición de la lógica económica en el tipo de modernizaciones que se llevaban adelante y su capacidad de colonización exigían un tipo de reflexión que proporcionara un programa que reestableciera espacios de acción óptimos al Estado y la política. Por ello, estas tempranas constataciones, no sólo movilizaron una reflexión tendiente a mejorar los referentes analíticos, sino también aquellas indicaciones que se introducían en la comunicación con el objeto de corregir los procesos en curso. El Estado no se podía convertir sólo en una agencia del sistema político y, en consecuencia, que la economía quedara librada a su dinámica y se perdiera el vínculo con la sociedad civil (Rojas, F., 1983)<sup>222</sup>. La demanda se orientaba a la producción, para decirlo en nuestros términos, de un metasistema capaz de resolver el problema de la integración, conducción y coordinación social<sup>223</sup>, ya que, a pesar de los esfuerzos por contar con un marco conceptual para comprender las nuevas complejidades societales, se seguía concibiendo la sociedad como una totalidad monocéntrica, es decir articulada a partir de un sistema parcial particular -y este no podía ser la economía-<sup>224</sup>.

Este tipo de análisis, sin embargo, queda interrumpido con la irrupción del problema de la democratización de las sociedades latinoamericanas. Se puede observar una línea conductora que ha transitado desde los problemas de transición hasta los de la consolidación

---

hasta que no aparezcan equivalentes funcionales de representación y reconocimiento de la sociedad sobre sí misma (Ibid., pp. 20).

<sup>222</sup> "... que la sociedad acepte como legítimo un orden que separa radicalmente la esfera de lo político de la esfera de lo social, un orden que deja lo económico libre del control social pero anexo al estado, y que divide, incluso en la cúpula, el poder real del área de la expansión política, que es dejada a la sociedad..." (Henrique Cardoso, F., 1983: 296).

<sup>223</sup> Al respecto, es sugestivo que se observe, a modo de descripción y no de formulación normativa, que el Estado se esté convirtiendo en "una compleja red de funciones e instituciones mediante las cuales cada una de ellas acepta diferencialmente los intereses de las distintas fracciones de clase" (Rojas, F., 1983: 156). La autonomía relativa del Estado se predica, por lo tanto, respecto de las clases y fracciones de clase: "la dispersión institucional abre las puertas al compromiso entre organismos que representan preferencialmente determinados intereses de capas o fracciones dominantes... La disgregación del Estado permite que cada fracción reclame para sí una hegemonía particular en el organismo que reconoce privilegiadamente sus estrategias (op. cit., 161). Pero se sigue insistiendo en su función metasistémica: "la sociedad dividida no puede reconocerse a sí misma, no puede actuar sobre sí misma de manera directa. La sociedad sólo se produce a sí misma, sólo toma conciencia de sí misma, por medio de un alter, es decir, la sociedad deviene idéntica consigo misma a través de una mediación -objetiva el poder en un lugar fuera de ella-" (Lechner, N., 1983: 328; 1988).

<sup>224</sup> "La reflexión teórica sobre el Estado es, en el fondo, una reflexión necesaria por la división de la sociedad -por la necesidad de ordenarla- ella es posible por referencia al Estado. Sólo bajo la forma de Estado, la sociedad -el conjunto de sujetos- puede organizar la convivencia social, es decir, ordenar su división" (Lechner, N., 1983: 327).

democrática<sup>225</sup>. Hoy día se puede añadir la problemática de la profundización de la democracia. En cualquiera de los valores que se desarrollen los análisis en esta materia, el problema de la participación social y política otorga cierta unidad temática, como condiciones de representatividad y legitimidad del sistema político.

La influencia de los intelectuales neoconservadores que atribuyeron la crisis de la democracia a un exceso de participación política que provocó un incremento de las demandas sociales, con sus consiguientes efectos de ingobernabilidad (Landi, O., 1983; Lechner, N., 1983), catalizó las indicaciones opuestas<sup>226</sup>. Como apunta Lechner, N. (1983), lejos de constituir una inclinación exclusiva de la nueva derecha lo que se observa en la época es una sospecha creciente por la actividad política lo que se traduce en un desplazamiento de la política por la racionalidad técnico- formal<sup>227</sup>. Sin duda, la configuración de un Estado autoritario y coercitivo, requirió referentes teóricos que sostuvieran el discurso del menosprecio y el desprestigio de la actividad política y potenciaron el proceso de despolitización de la vida social (Freund, J., 1982)<sup>228</sup>. Desde el otro ángulo, se relaciona con lo que Henrique Cardoso, F. (1983), rotula como la corriente de pensamiento *panpoliticista* asociada al *basismo*, para indicar aquel movimiento que encarna la desconfianza en las cúpulas y las instituciones político- representativas, particularmente en los partidos políticos.

Las preguntas que han girado en torno a las cuestiones de la transición, consolidación y profundización de la democracia vinculadas al problema de la participación social y política remiten, en los nuevos contextos latinoamericanos, a un problema tradicional de la reflexión de la teoría política: el problema de la legitimidad. Con el esquema legitimidad/ ilegitimidad se ha buscado situar la discusión en un plano estrictamente político, con el objeto de describir los procesos en curso aplicando, básicamente, el valor negativo de la diferencia. Con ello, en

---

<sup>225</sup> En ambos casos se puede establecer que el problema sigue siendo el mismo, es decir: asentar el régimen democrático superando los riesgos de desestabilización o evitando la solidificación de los sistemas tutelados (Maravall, J.M., 1991).

<sup>226</sup> "... el neoconservadurismo se presenta como diagnóstico de ingobernabilidad e ineficiencia de la democracia. Propone un reordenamiento drástico que tiende a la disolución de los sistemas colectivos de reconocimiento del Estado protector y a la génesis de un individuo atomizado, que encuentre en el mercado un dispositivo de resocialización, de producción del sentido del orden y de disciplinamiento (Landi, O., 1983: 196).

<sup>227</sup> "Reduciendo el proceso social a simples relaciones de medio y fin, se piensa poder prescindir (en nombre del saber técnico) de lo político" (Lechner, N., 1983: 23).

<sup>228</sup> "El Estado entra en crisis cuando excede sus capacidades, ya que así perturba a las otras actividades, las que, a su vez, lo perturban a él mismo" (Freund, J., 1982: 22). Desde este análisis se indica que la función del Estado es mantener la paz interna y externa, el uso exclusivo de la fuerza y la mantención de la soberanía nacional.

última instancia, se busca generar sensibilidad, la suficiente como para propiciar comportamientos y transformaciones que aseguren grados más elevados de legitimidad o, en otras palabras, que redireccionen o reviertan los procesos que se comprenden en términos de pérdida o crisis de legitimidad (Atria, R., 1993). La atribución de la comunicación científico social es que el sistema político es receptivo a tal tipo de contenidos comunicativos.

Esta preocupación, en el marco de las ciencias sociales, ya no proviene exclusivamente de las consecuencias de los regímenes militares y sus diseños político- institucionales, sino también por los tipos de transiciones que se tuvieron que ensayar en el continente, y también en Chile, a partir de dichas condiciones. De alguna manera, ello se entiende como antecedente del tipo de comportamiento político que se termina configurando en la década siguiente y que se tematiza también a partir del valor negativo de la diferencia. Se advierte que la legitimidad del sistema político empieza a presentar quebraduras y grietas cada vez más profundas. El problema de la legitimidad se va instalar en la reflexión política porque en cada uno de los procesos sociales de las últimas décadas se van a distinguir los factores que debilitan y agudizan el problema y se va a interpelar un comportamiento político que tienda a revertir tales procesos.

En esta línea de reflexión, y más allá de las descripciones que buscaron dar cuenta de los cambios culturales del entorno como efectos de las transformaciones sociales impulsadas por el modelo económico<sup>229</sup>, nos interesa observar un particular proceso de autoobservación y autodescripción. En otras palabras la reflexión tradicional de la teoría política va a encontrar en la unidad legitimidad/ ilegitimidad el código básico de distinción con el cual observar sus propios procesos internos. Las ciencias sociales en cualquiera de sus nomenclaturas se alinean para cumplir dicha función. Con este tipo de esquematización se buscará, en buena parte de lo que sigue, situar la reflexión sobre las transformaciones del sistema político. Es decir, el entorno se procesa como problema y lo que se analiza son las respuestas que la política despliega para enfrentar tales requerimientos. Particularmente, se informa sobre los desafíos que se vislumbran para la democracia y, en consecuencia, se intenta desprender un programa decisional coherente a los desafíos que se buscan resolver.

---

<sup>229</sup> Se trata de lo que en el trabajo fue citado como la revolución de lo social, es decir una resocialización cultural y valórica que buscó propiciar entre la población un comportamiento alineado con el nuevo modelo. Pero que también está relacionado con "La búsqueda de nuevas formas de hacer política y la elaboración de nuevas concepciones de la política se insertan en un contexto internacional que podríamos denominar cultura posmoderna" (Lechner, N., 1988:

Los desafíos de las transiciones, por ejemplo, supondrán dos problemas de fondo: replantear la cuestión del control democrático del Estado y pensar el problema de la representación política (Henrique Cardoso, F., 1983). Los análisis comparados de la época indicaban que las preguntas respecto de la construcción del orden futuro en los márgenes institucionales que impusieron las dictaduras y el modelo de crecimiento neoliberal requirieron asumir como uno de los criterios centrales de actuación política el realismo para enfrentar la democratización (Lechner, N., 1988). Se ha consensuado que para el caso de Chile, ello se tradujo en una conducción política orientada a resolver el desafío de instalar y dar continuidad al régimen democrático. Ello supuso crear un clima de confianza entre los diversos sectores políticos, económicos e institucionales del país, que obligó a actuar en el marco de lo posible y proyectar una señal de estabilidad en el futuro.

En otras palabras, las evaluaciones posteriores sostienen que se trató de generar confianza al interior de la clase política y crear confianza al interior de la sociedad respecto de las potencialidades de la democracia y la capacidad de conducción y gobernabilidad del sistema político<sup>230</sup>. Como se indica en el margen interno de este tipo de observaciones, en la práctica significó dar continuidad al modelo de crecimiento como una señal inequívoca para los sectores económicos de la sociedad. El esfuerzo estuvo orientado a dar **legitimidad** a las transformaciones realizadas en el pasado y legitimar la re- incorporación del actor político cuyo desafío era administrar el proceso de transición<sup>231</sup>. Paradojalmente, estas mismas condiciones y los comportamientos que se desprendieron de ellos, terminaron siendo descritos y evaluados como factores cuyos efectos resintieron las bases de legitimidad futura para el sistema político. El diagnóstico aceptado indica que los requerimientos de realismo implicaron desarrollar una

---

115). Con ello se alude a las temáticas del desencanto, la emergencia de nuevas sensibilidades y la crisis de identidad con marcos de referencia y proyectos colectivos.

<sup>230</sup> "Ahora bien, ¿qué significa, en concreto, confiar en el orden? La confianza abarca tanto la *identificación de la ciudadanía* con el sistema político como la *credibilidad* de este frente a la opinión pública. Ella se apoya en la eficacia de los procedimientos (legalidad), pero también en un *sentido de orden* que permita poner límites a la incertidumbre de un futuro abierto" (Lechner, N., 1988:88).

<sup>231</sup> Como ya lo sugerimos en las páginas centrales de este trabajo el problema puede ser expresado en los siguientes términos: "por un lado el Estado ha de legitimar -asegurando el buen funcionamiento de la economía- el modo de producción capitalista. El intervencionismo estatal amortigua las contradicciones sociales, trasladando los conflictos desde el ámbito de la producción a la esfera política. se desactiva la crisis económica mediante distintas y contradictorias medidas estabilizadoras. Por otro lado esta politización atenta contra el principio legitimatorio del Estado en tanto que representación del interés general. Enfrentado a este doble imperativo -legitimar políticamente la economía capitalista y respetar su propia legitimidad como garante de la mano invisible- el Estado capitalista sufre un crónico déficit de legitimidad" (Lechner, N., 1983: 318). Por ello, debieramos agregar, este problema se trasladará o los arreglos legales a las gerencias.



actividad política de corte negociadora y estratégica que, de alguna u otra manera, se ha mantenido a lo largo del tiempo<sup>232</sup>.

Sin embargo, y tal como lo indicamos a lo largo del trabajo, el proceso de democratización supuso un arreglo destinado a elaborar un nuevo tipo de coordinación intersistémica. La política encontraría un nuevo espacio para el despliegue de su autonomía sistémica. Esto suponía crear un desempalme en la intervención y regulación económica que se hacía sobre el Estado gracias a las condiciones favorables que la burocracia militar entregaba para ello. La etapa de colonización característica de la modernidad paracéntrica debía dar paso a un tipo de acoplamiento estructural que hemos denominado *estricto*. Como hemos indicado, la economía requería legitimar el proceso de modernización que impulsaba, por lo que debía posibilitar un nuevo arreglo coordinativo, donde la política y la conducción pública- estatal encontrarían, en los "aportes" de la economía, bases para un nuevo tipo de legitimación<sup>233</sup>.

El proceso reflexivo alcanza, entonces, una continuidad temática en torno al esquema legitimidad/ ilegitimidad, desde el cual se observa una relación histórico- causal que es descrita como un paulatino proceso de deslegitimación de la actividad política, a partir de los arreglos que se elaboraron para las transiciones. La configuración estructural que alcanza la política en esa época, como un juego táctico- estratégico se va a terminar tematizando como los factores de la crisis de legitimidad<sup>234</sup>. Primero debido a las amarras instaladas por los regímenes dictatoriales. En segundo lugar, por un accionar calculado orientado a resolver los problemas procedimentales y formales que supusieron los desafíos de la consolidación democrática y la gobernabilidad<sup>235</sup>. Y, finalmente, por la pretensión de legitimar la actividad política a partir de las realizaciones y éxitos económicos sin atender a las crecientes desigualdades, Y a ello se

---

<sup>232</sup> Elementos que expresan el proceso de secularización de la política. Al respecto, Lechner, N. (1988).

<sup>233</sup> Ya para comienzos de la década del 80 se advertía que "... la búsqueda de la legitimidad ligada a las realizaciones económicas es ingenua, pues puede cesar como consecuencia de lo que Hirschman llama *efecto túnel*, es decir que incluso en medio de una prosperidad creciente, al haber una desigualdad también creciente, las comparaciones que los sectores relativamente privados del bienestar hacen con aquellos que disfrutaban de él produce, después de haber tolerado la desigualdad, un efecto de deslegitimación importante" (Henrique Cardoso, F., 1983: 285).

<sup>234</sup> Se puede traer a colación una descripción de principios de la década del ochenta que intentaba retratar la lógica estratégica de la alianza "consevador-militar": "...la política es un juego táctico- estratégico, en el cual el fin último es el mantenimiento del poder, la justificación es la realización de los grandes ideales del desarrollo nacional que darán sustentación a una *potencia emergente*, el medio esencial para lograrlo es el control del estado..." (Henrique-Cardozo, F., 1983: 184).

<sup>235</sup> Así el discurso de la revalorización de la democracia como catalizador de las aspiraciones políticas de la sociedad en procesos de transición se adelgaza y agota en las temáticas de la restauración de las reglas del juego, la negociación y el acuerdo sobre temas específicos (Lechner, N, 1988).

suma, para el caso de la acción gubernamental, el privilegio de una racionalidad instrumental y tecnocrática para el análisis y toma de decisiones sobre los problemas sociales (Lechner, N., 1983; Martín- Barbero, J., 1995; Muñoz, O., 1998)<sup>236</sup>. La conclusión final es que todo ello viene a constituir un complejo de factores que retroalimentan positivamente la crisis de la legitimidad como legado de los gobiernos autoritarios y los procesos de transición (Henrique Cardoso, F., 1983; Martín- Barbero, J., 1995.)<sup>237</sup>.

Frente a tales descripciones han surgido dos tipos de contenidos comunicativos. Por una parte, el mencionado discurso de revalorización de la democracia y la política, cuya demanda más crítica desde la década del ochenta hasta el día de hoy, es que "como condición para la democracia política se requiere una democratización sustantiva de la vida social", también, como condición de relegitimación de la actividad política (Henrique Cardoso, F., 1983:290).

Pero al mismo tiempo, una exigencia para las ciencias sociales: la reconceptualización del Estado en tanto Estado Democrático y actor político en el marco de los procesos de transformación económicosocial (Lechner, N., 1988; Atria, R., 1993). Desde nuestra perspectiva, en este vértice de la reflexión se abrió un espacio gravitante de análisis y comprensión de las transformaciones vinculadas a los procesos de modernización.

Uno de los puntos de partida, para responder a la exigencia anterior, es una descripción simple que ha sido retomada por el trabajo que hemos desarrollado: la modernización impulsada postcrisis ha potenciado la configuración de un perfil de Estado funcional a los requerimientos del modelo de desarrollo. En esta orientación se puede formular la siguiente síntesis: el impacto de las transformaciones económicas y globales sobre el sistema político, las exigencias que el mercado le formula, las dificultades para recoger las orientaciones de sentido de la población y

---

<sup>236</sup> "Si de esta manera los problemas sociales son transformados en problemas técnicos, habría una y sólo una solución (el óptimo). En lugar de una decisión política entre distintos objetivos sociales posibles, se trataría de una solución técnica- científica acerca de los medios correctos para lograr una finalidad prefijada. Para ello es posible prescindir del debate público; no cabe someter un hecho técnico o una verdad científica a votación. El ciudadano termina reemplazado por el experto" (Lechner, N., 1983: 311). Ello puede ser también una forma distinta de describir el proceso de secularización de nuestras sociedades en las últimas décadas, entendido como un escenario que importa nuevos desafíos para la democracia (Lechner, N., 1988).

<sup>237</sup> Una de las ilusiones que Henrique Cardoso denuncia es aquella proveniente de la perspectiva liberal democrática, y que es ampliamente aplicable al caso chileno, ya que asume que "la crisis de legitimidad conducirá a una búsqueda de equilibrio político dentro de los moldes del *mercado político*, o, por lo menos, que el aumento de la participación e institucionalización de los partidos, junto con los contrapesos democrático- institucionales opuestos al estado autoritario, concurrirán a subsanar la *anomalía* actual" (Henrique Cardoso, f., 1983: 288).

las estrategias seleccionadas para adecuarse a ellas potencian la crisis de legitimidad que hasta hoy día se sigue tematizando. Dicho en otros términos, la tecnificación autorreferencial del sistema o el predominio de la dimensión contractual sobre la comunitaria, "... con la consiguiente focalización de la atención sobre la diferenciación y especificidad de su espacio y el predominio de la racionalidad instrumental", tienen como efecto neto una crisis de representación, es decir una desconexión del vivir social (Martín- Barbero, J., 1995: 329).

En consecuencia, desde el ángulo privilegiado de tratamiento que ha utilizado la ciencia política y social, se advierte que la autonomía relativa que viene adquiriendo el Estado y la política respecto de la sociedad civil y la economía, implica que *la legitimidad* de la actividad política y la decisión pública se reducen a un entramado legal de carácter formal y a mecanismos de representación que aseguren dar legitimidad al orden económico- social en consolidación<sup>238</sup>. Ello porque el modelo de crecimiento no requiere legitimarse a través de la participación social, por el contrario se privilegia la despolitización de la participación en la toma de decisiones y la ampliación de la participación en el consumo. De esta forma, el Estado, y la actuación política, quedarían restringidos al ámbito de la negociación de las demandas y los recursos<sup>239</sup> o en su defecto a la intervención para evitar las crisis internas derivadas de las desigualdades o recomponer las consecuencias de los desequilibrios económicos externos. De ahí que la conducción público- estatal deba apoyarse en la legalidad<sup>240</sup>.

Como se podrá advertir a estas alturas, de alguna manera, el esquema legitimidad / ilegitimidad siempre se encuentra con elementos para reproducir la tematización de la crisis inmovilizando a la política a continuar con un análisis autorreferente. En otras palabras, su ensimismamiento temático le impide desarrollar una racionalidad que le incorporar referencias ajenas que no estén vinculadas a los requerimientos del subsistema de la economía. En tal sentido, la elaboración de matrices conceptuales más complejas para la toma de decisiones estratégicas

---

<sup>238</sup> "Predomina una preocupación por la legitimidad en tanto concierne la estabilidad del orden jurídico, es decir el gobierno en su función de garantizar y no interferir en la libertad del hombre privado" (Lechner, N., 1983: 315).

<sup>239</sup> "Un análisis del estado en esta perspectiva aborda la exclusión o incorporación ciudadana sólo en tanto adecuación de las instituciones políticas al funcionamiento económico. Las demandas por participación política son tratadas como demandas por participación individual en el consumo de bienes, servicios, valores e instituciones donde rige la lógica de mercado" (Lechner, N., 1983: 317).

<sup>240</sup> "...la legitimidad de una decisión depende de su legalidad. A base de tal legitimidad por procedimiento toda norma puede ser revocada o modificada por una nueva mayoría" (Lechner, N., 1988: 136). Sobre el tipo de referencias que el Estado contemporáneo requiere -derecho y economía-, ver, Luhmann, N., 1997.

(Sunkel, O. 2001), aparece como un input importante en la medida en que dispone un mapa de opciones y desafíos que desbordan la lógica política.

A pesar del tratamiento bajo el esquema legitimidad/ ilegitimidad, como código de comunicación política que se mantiene en las tematizaciones anteriores, nos permitimos observar una convergencia entre nuestros planteamientos y las preocupaciones que caracterizaron la reflexión de principios de los noventa. El espacio que se configura ante los impactos de las transformaciones vinculadas a las modernizaciones de la últimas décadas obliga a las ciencias sociales en su conjunto a incorporar marcos conceptuales más complejos y nuevas distinciones que permitan observar y explicar las nuevas realidades. O superar la crisis de teoría para entender el fenómeno del Estado (Atria, R., 1993). Así, gana terreno, de modo cada vez más definitivo, un tipo de observación que permite, por ejemplo, visualizar que la crisis fiscal del Estado en la década anterior respondían a un fenómeno más profundo y complejo relativo al debilitamiento de los mecanismos de articulación entre el Estado y la esfera socioeconómica (De Almeida, M.H.T., 1991; Atria, R., 1993; Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993; Garretón, M.A., 1994). La crisis del Estado, se explica finalmente, como se indicó en el capítulo uno, como una crisis de "la matriz sociopolítica característica del modelo de desarrollo Estado-céntrico"(Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993)<sup>241</sup>.

Lo que está detrás de estas descripciones es un esfuerzo de reconceptualización que advierte sobre la pérdida de centralidad del Estado en la conducción del modelo de desarrollo e integración de la sociedad, con lo cual la política pierde también su gravitación en la estructuración de la acción social (Atria, R., 1993; Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993). Se incorpora en el margen interno del análisis las consecuencias iniciales de las reformas introducidas postcrisis, lo que se procesa como la emergencia y fortalecimiento de las dimensiones sociales que en la matriz clásica se suponían supeditadas a la acción política y estatal<sup>242</sup>. Desde estos planteamientos analíticos las ciencias sociales han tendido a configurar, finalmente, un discurso que oriente a la acción política y estatal en la perspectiva de

---

<sup>241</sup> Por matriz socio-política se entiende a "... las relaciones entre Estado, política o sistema de representación y mediación, y sociedad civil o base social, articuladas por el régimen político ..." (Garretón, M.A., 1993: 43).

<sup>242</sup> "Las rupturas autoritarias se insertan en una transformación del capitalismo a escala mundial, el desarrollo de un nuevo orden internacional mediante el doble proceso de integración transnacional y desintegración nacional. Se trata de un proceso de diferenciación social que desborda el campo económico y abarca todas las esferas. La ya clásica heterogeneidad estructural de América Latina se vuelve así aún más compleja" (Lechner, N., 1988: 132).

recomponer la matriz sociopolítica en el contexto de las transformaciones de fines de siglo, fundamentalmente, ampliando y fortaleciendo la autonomía y complementariedad de los componentes de la matriz (Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993)<sup>243</sup>.

Más allá de las formulaciones político- técnicas que se desarrollan con el objeto de influir en la toma de decisiones, lo cierto es que este tipo de planteamientos se inscribe en un lento proceso por desarrollar un marco de análisis más complejo que se articule en torno a directrices contemporáneas de la teoría social. Desde nuestra perspectiva, esto culmina con la influencia que ejerce la moderna teoría de los sistemas sociales y su repercusión, para el caso chileno por ejemplo, en los estudios de Desarrollo Humano realizados por el PNUD a fines de la década del noventa. Sin embargo, una formulación temprana y enormemente sugerente es la desarrollada por Atria, R. (1993), quien advierte que ya no es suficiente comprender al Estado como un sistema complejo, sino también que su actuación se actualiza en distintos planos de realidad.

La formulación central se orienta en la perspectiva de entregar distinciones que permitan superar la crisis teórica y la crisis de legitimidad de la actuación política del Estado. Para ello se realiza un análisis que identifica y especifica el tipo de diferencias que se deben utilizar para observar las configuraciones del Estado contemporáneo. Entre ellas podemos destacar las dificultades que existen para entender al Estado como una representación total de la sociedad, lo cual indica al mismo tiempo que una parte importante de la vida social transcurre "fuera" del Estado y por lo tanto adquieren una autonomía relativa frente a él -lo cual sería una situación que "incomoda" al Estado<sup>244</sup>. Y, en segundo lugar, se debe destacar una descripción que sugiere visualizar al Estado como un conjunto de instituciones que ganan autonomía relativa para cumplir funciones específicas y en vinculación directa con sectores sociales específicos. A ello se deben añadir formas posibles de intervención en la vida social en tres órdenes o niveles

---

<sup>243</sup> El ideario que se formula tiene como punto de partida la necesidad de reconocer y aceptar el carácter atónomo de cada uno los componentes y su necesaria complementariedad. A partir de ello se indica la necesidad de avanzar en la restitución al Estado de su capacidad para intervenir en el desarrollo, asegurar sus funciones a los partidos políticos y permitir una mayor capacidad de acción de la sociedad civil (Garretón, M.A., 1993: 54).

<sup>244</sup> "... ¿puede la política en tanto aspecto parcial de la vida social representar a la sociedad en su conjunto? A mi entender, el debate sobre la llamada posmodernidad deja abierta una cuestión de fondo: ¿la tensión entre diferenciación y articulación sigue siendo un problema práctico o se trata de un asunto obsoleto?" (Lechner, N., 1988: 174).

distintos, cuya manera de articularse y combinarse definirán el modelo histórico de aparato público<sup>245</sup>.

El problema que surge de esta deriva es "cómo regular las jurisdicciones precisas de los agentes estatales y cómo recuperar el sentido genuino de la legitimidad del Estado como actor protagónico de la sociedad comprometido eficazmente con el desarrollo social y económico de toda la sociedad. Todo ello da cuenta del carácter polifacético y complejo del Estado, lo cual se traduce en la configuración de un sistema social diversificado que incluye gobierno, administración pública, burocracia civil y militar, parlamento y judicatura. La expectativa es que el régimen político introduzca cierto grado de ordenamiento y coordinación (Atria, R., 1993: 33)<sup>246</sup>.

Así, de modo paralelo a las descripciones que se focalizan en el Estado surgen las descripciones que deben procesar las transformaciones sufridas por el sistema político. Ello, porque junto a la pérdida de centralidad del Estado, la política también deja de ser un núcleo de representación y articulación del orden y los procesos sociales (Atria, R., 1993; Garretón, M.A., 1994; Blanco, C., 1995; Lechner, N., 1999)<sup>247</sup>. Esto es lo que se suele denominar como la crisis de la política en Latinoamérica y constituye el fundamento para hablar de la necesidad de re-especificar la función de la política y el Estado en el nuevo contexto (Atria, R., 1993; Zumbado, F., 1994; Lechner, N., 1999)<sup>248</sup>.

De ahí que no extrañe que los diagnósticos nos hablen, nuevamente, de crisis de representación y legitimidad de la actividad política, fragmentación del cuerpo social y desvinculación entre política y sociedad civil. Entre los aspectos más sintomáticos de esta transformación se destaca que "el hecho político" responde cada vez más a una lógica particular distanciándose de la cotidianidad de la ciudadanía –o lo que Atria, R., 1993, denomina la "privatización de la

---

<sup>245</sup> Que corresponderían, con algunos matices, a las funciones descritas en el capítulo anterior. Es decir, política económica, políticas de compensación y políticas de regulación. La conclusión del autor es que "al estado se le hace cada vez más difícil combinar coherentemente las acciones de estos tres niveles" (Atria, R., 1993: 37).

<sup>246</sup> "... la clave está en la renovación de actores, identidades y conductas políticas, de modo que el poder no excluya sino que integre. La política ejercida a nivel de cúpulas termina conspirando contra la legitimidad de los gobernantes y la propia función política" (Zumbado, F., 1994: 26).

<sup>247</sup> La posición histórica de los partidos políticos, les permitió colonizar el aparato estatal y asegurar una posición de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, con su consiguiente efecto histórico en la sociedad, en términos de debilitamiento estructural del capital social (Zermeno, S., 1983; Salazar, G., 1998).

política"-, y por lo tanto quebrando el concepto de representación; la tendencia creciente a burocratizar y oligarquizar algunas áreas del aparato estatal, los cuales se privatizan al servicio de intereses particulares y se convierten en "zonas francas" inaccesibles para la demanda democrática y, finalmente, la potenciación del proceso de fragmentación del cuerpo social en múltiples nichos con demandas diferenciadas y segmentadas (Atria, R., 1993; Béliz, G., 1995, Lechner, N., 1999)<sup>249</sup>.

Los análisis tienden a converger en que este tipo de transformaciones resiente la capacidad de conducción política, porque en una dinámica de retroalimentación positiva se tiende a expandir la informalización de los flujos de toma de decisiones: "los divajes se desmigajan en múltiples microdecisiones ad hoc. Ello da lugar a una situación paradójica: la nueva complejidad de los procesos sociales produce una fuerte demanda por conducción política, al mismo tiempo que dificulta elaborar políticas de Estado que condensen consensos a largo plazo" (Lechner, N., 1999: 64)<sup>250</sup>.

En una mirada retrospectiva, Lechner, N., (1999), advierte que, efectivamente, lo que está en juego es una transformación de la política que no ha sido posible observar debido a la focalización en el problema de la transición a la política democrática. Su diagnóstico es coincidente con lo planteado, en el sentido de que la política ya no opera como el vértice ordenador de la sociedad y los problemas de ritmo y la asintonía estructural entre los diversos sistemas resienten de modo crítico su capacidad de conducción y/o pretensiones de

---

<sup>248</sup> Se trata del desafío de "desprivatizar la política" y/o "socializarla y, también, de revitalizar el sistema de partidos (Atria, R., 1993).

<sup>249</sup> Por cierto, esto constituye una deriva, que con matices más y matices menos, tiende a reproducirse globalmente: "las formas y mecanismos a través de los cuales los ciudadanos se vinculan con el mundo de lo político, expresan sus demandas y participan de la definición colectiva de las prioridades sociales, han experimentado y siguen experimentando un proceso de continua renovación, en el que emergen nuevas pautas de acción política caracterizadas por la coexistencia de tendencias de muy distinto signo (...) lo cual se acompaña por una elevada dosis de desconfianza, cuando no de rechazo ... una preocupante desvalorización de lo público y una creciente despolitización de la vida social" (Benedicto, J. y Reinares, F., 1992: 23). Desde el punto de vista de la ciudadanía, ello expresa que la ciudadanía moderna sanciona la pertenencia selectiva de los individuos a la dimensión parcial y artificial de la política (Zolo, D., 1997).

<sup>250</sup> Es lo que fue señalado en el primer capítulo como la particularización de la negociación política a través de las políticas públicas en función de los intereses corporativos y sujeta a sus capacidades de influencia y presión: "...los sectores de la sociedad con mayor capacidad de influencia irrumpen en distintos momentos y desordenan el flujo planeado de las políticas públicas y las particularizan, llevando hasta la esfera estatal, relaciones y conflictos que podrían resolverse en la sociedad civil, si ésta tuviese los mecanismos, la legitimidad y el poder necesarios para hacer políticas públicas (Noé, M., 1998: 49). O, como apunta Varas, A. (1997), la conducción política se carga de tensión y conflicto, pues la discusión pública se realiza en un ambiente contingente, cargada de connotaciones ideológicas y

coordinación central, con lo cual aquí también se vuelve sobre el problema de la representación y la legitimidad.

Para comprender la transformación de la política en la retina del análisis se observa con particular atención la lógica autorreferente de la política como el factor crítico que da cuenta de las nuevas condiciones en el marco de una tendencia progresiva a la diferencia funcional de la sociedad (Lechner, N., 1999). Desde nuestra perspectiva, el sistema político no ha cambiado sustancialmente su lógica operativa interna<sup>251</sup>. En el mejor de los casos se puede afirmar que ha profundizado sus tendencias autorreferenciales en el marco de un ambiente en transformación, tensionando la relación con sus entornos. El problema de superación se debe a la incapacidad de diferenciar entre autorreferencia y heterorreferencia debido a la centralidad que ha tenido el esquema legitimidad/ ilegitimidad.

Aquí también la moderna teoría de los sistemas sociales se alza como uno de los principales marcos conceptuales para entender estos cambios. Y una de las distinciones aceptadas en este punto es "... el advenimiento de una sociedad sin centro, sin núcleo rector que coordine y regule los distintos "subsistemas" de la vida. Ello plantea un problema fundamental de nuestra época: el cuestionamiento del Estado y la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad" (Lechner, N., 1999: 57). Pero al mismo tiempo, se reconoce la gravitación del mercado en los actuales procesos de modernización y la centralidad y pretensiones de universalidad que adquiere su racionalidad<sup>252</sup>. Las nuevas modernizaciones, que siguen siendo tildadas como neoliberales, muestran la paradoja de los requerimientos de un Estado transformado, donde "toda decisión política se encuentra, por así decir, "sobredeterminada" por su eventual impacto económico" (Lechner, N., 1999: 59), lo cual se

---

cortoplacistas, motivadas por intereses corporativos que impiden alcanzar un debate de fondo sobre los temas involucrados en una perspectiva de desarrollo.

<sup>251</sup> Desde este punto de vista, podemos afirmar que no habría un cambio sustancial en la lógica interna del sistema, la cual se articula en torno a la comunicación del poder (Luhmann, N., 1995a) y en referencia al Estado, lo que en Latinoamérica se habría traducido, en términos históricos, en una autorreferencia *centralista*, coherente con el modelo de desarrollo Estado- céntrico y como condición de continuidad operativa (Santibáñez, D, 1999b). Lo que sí cambia es la vinculación con el entorno debido a los cambios de éste, por derivas propias o por respuestas a los cambios del sistema político. Esta situación tiene al menos el efecto sobre el sistema político de producir un proceso de reflexión que le permite, entre otras cosas, advertir sus "transformaciones".

<sup>252</sup> "Vale decir, lo público ya no es primordialmente el espacio de la ciudadanía; en cambio, el mercado adquiere un carácter público y sus criterios (competitividad, productividad, eficiencia) establecen la medida para las relaciones públicas" (Lechner, N., 1999: 58).



traduce en un problema de integración social para lo cual se propone ciudadanizar la política y la vida social.

Nuestras formulaciones se han orientado en la perspectiva de entregar distinciones que permitan comprender tales paradojas. La modernidad paracéntrica ha privilegiado un contexto de relacionamiento donde la desdiferenciación de los límites sistémicos ha constituido una estrategia óptima para la expansión de la autonomía del subsistema de la economía.

Con los procesos de democratización se han abierto nuevos espacios para el actuar autónomo de la política y el Estado. Las tensiones que los nuevos acoplamientos provocan presionan por nuevos arreglos coordinativos. Por cierto, se trata de un proceso que debe producir desempalmes múltiples, toda vez que las estrategias de modernización del Estado y buena parte de sus flujos decisionales han tendido a consolidar configuraciones estructurales altamente sensibles a la economía y más resistentes a los requerimientos de la política. Un ejemplo importante de ello es la gestión pública, pero también las funciones estabilizadoras, reguladoras y compensatorias como la configuración característica del Estado contemporáneo: su plurifuncionalidad. Una consecuencia importante de todo ello es que incluso para la política la Administración del Estado es una caja negra, lo cual significa que el Estado, en una de sus dimensiones, cuenta con márgenes de autonomía respecto de la política y la selección de sus comunicaciones presentan cierta opacidad para la racionalidad del sistema político<sup>253</sup>.

Como contrapartida a estas nuevas condiciones ambientales la política ha aceptado de modo paulatino aquella descripción que da cuenta del carácter policéntrico de la sociedad que intenta evitar la coordinación central y jerárquica de todas y cada una de sus operaciones. La modernidad paracéntrica presenta características de desdiferenciación que, tarde o temprano, resienten la clausura operativa de los sistemas sociales. En este caso, las reflexiones que hemos identificado en este epílogo deben ser entendidas, en una de sus dimensiones, como esfuerzos por resolver los problemas hipertrofia sistémica.

Sin embargo, nuestro análisis nos sugiere advertir que la reflexión bajo el esquema legitimidad/ilegitimidad se torna altamente paralizante para desarrollar contactos efectivos desde la política

---

<sup>253</sup> "... la política sólo es capaz de percibir a la Administración como caja negra..." (Luhmann, N., 1997: 123).

con sus entornos. En el marco de los condicionamientos existentes, al parecer ni la inclusión, ni el bienestar aparecen como correlatos semánticos para la autorreferencia de la actuación público-estatal. Probablemente, como lo entienden ciertos sectores del sistema político sean los "problemas" los que provean de una semántica lo suficientemente indefinida para facilitar un concetor entre la política y la ciudadanía.

El punto anterior nos enseña que se debe esperar mayor racionalidad desde el sistema político, en el sentido de diferenciar entre autorreferencia y heterorreferencia. Para ello, es necesario proveerlo de nuevos temas con el objeto de que se visualicen opciones semánticas emergentes que puedan proponerse a los entornos como orientaciones de sentido para el futuro. A partir de tal tipode estructuras y programas la política puede propiciar los desempalmes que requiere respecto de la economía y propiciar nuevos tipos de acomplamientos estructurales, esta vez más complejos en el sentido de coordinaciones efectivas con otros sistemas del entorno que tengan la capacidad, entre otras cosas, de condicionar y/o invitar al subsistema de la economía a que acepte regulaciones e intervenciones de distinto tipo.

Lo anterior se puede entender, también, como un cambio de paradigma como el que se propone, por ejemplo, tras la formulación de *desarrollo humano*: el crecimiento económico debe dejar de ser considerado como un fin en sí mismo, para pasar a ser considerado un medio que proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen los seres vivos (PNUD, 1992; 1994).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGOSIN, M.** y **FFRENCH-DAVIS, R.**, (1998). *La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- AGUIRRE, R.** y **LARRAECHEA, I.**, (1996). *Evaluación e impacto*. En: *El aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados*, Fosis, Chile.
- AGURTO, IRENE**, (1994). *El doble sentido del tránsito. Entre la polis y la selva*. En: *Primer Informe Nacional de Juventud*. Instituto Nacional de la Juventud, Chile.
- AHUMADA, JAIME**, (1998). *El proceso de descentralización*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa*. Ed. Dolmen, Chile.
- AMIN, SAMIR**, (1999). *El Capitalismo en la era de la Globalización*. Ed. Paidós, España.
- AROCENA, JOSÉ**, (1991). *Algunas dimensiones del concepto de descentralización*. En: Nohlen, Dieter (Ed.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Editorial Síntesis, Nueva Sociedad, Venezuela.
- ARRAU, ALFONSO**, (1998). *Sociología de la modernización del Estado y relaciones laborales en Chile*. En: *Revista de Sociología* Nº 11- 12, Departamento de Sociología, Universidad de Chile.
- ARRIAGADA, GENARO**, (1994). *Modernización: el desafío crucial del segundo gobierno de la concertación*. En: Tomassini, L. (Ed). *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile- Asociación Chilena de Ciencia Política.
- ATRIA, RAUL**, (1993). *Hacia la reconceptualización sociológica del Estado*. En: *Modernización, democracia y descentralización*. IV Congreso chileno de Sociología, Chile.
- BATESON, GREGORY**, (1991). *Pasos hacia una ecología de la mente. Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre*. Ed. Planeta- Carlos Lohlé, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (1993a). *Una unidad sagrada. Pasos ulteriores hacia una ecología de la mente*. Ed. Gedisa, Barcelona.
- \_\_\_\_\_, (1993b). *Espíritu y naturaleza*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- BAZDRESCH, C.** y **ELIZONDO, C.**, (1995). *La Reforma del Estado en México*. En: *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES- CEPAL, Chile, 1995.
- BECK, ULRICH**, (1998a). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, España.
- \_\_\_\_\_, (1998b) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo y respuestas a la globalización*. Paidós, España.

- BÉLIZ, GUSTAVO**, (1995). *La reinención del Estado: transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile, 1995.
- BELL, DANIEL**, (1994). *El advenimiento de la sociedad post- industrial*. Alianza Universidad, Madrid, España.
- \_\_\_\_\_, (1997). *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*. Alianza Universidad, España.
- BENEDICTO, J.** y REINARES, F., (1992). *Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea*. En: Benedicto, J y Reinares, F., (Comp.). Las transformaciones de lo político. alianza Editorial, Madrid.
- BIANCO, JEAN- LOUIS**, (1995). *El cuestionamiento contemporáneo del Estado*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- BITRÁN, E.** y SAAVEDRA, E. (1993). *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*. En: Muñoz, O. (Ed.) Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Chile.
- BITRÁN, E.** y SÁEZ, R.E., (1998). *Mercado, Estado y regulación*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- BLANCO, CARLOS**, (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- BOISIER, SERGIO**, (1991). *La Descentralización: un tema difuso y confuso*. En: Nohlen, Dieter (Ed.), Descentralización Política y Consolidación Democrática, Editorial Síntesis, Nueva Sociedad, Venezuela.
- \_\_\_\_\_, (1998). *Chile siglo XXI: ¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?* En: Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.
- BRESSER PEREIRA, L.C.**, (1997). *La Reforma del Estado en los 90: Lógica y mecanismos de control*. Paper presentado en la Conferencia "The Political Economy of Administrative Reform in developing Countries". Northwestern University, Chicago.
- BOENINGER, EDGARDO**, (1991). *Introducción*. En: Capitalismo, Democracia y Reformismo. FLACSO, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- BORJA, JORDI**, (1987a). *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*. En: Borja, J. et. al. Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. ICI, FLACSO, CLACSO.

- \_\_\_\_\_, (1987b). *La descentralización una cuestión de método*. En: Borja, Jordi. *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- BRUNNER, JOSE, J.**, (1998). *Globalización cultural y posmodernidad*. Fondo de Cultura Económica, Chile.
- BUCKLEY, WALTER**, (1993). *La Sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Ed. Amorrortu, Argentina.
- CAMPERO, GUILLERMO**, (1998). *Más allá del individualismo : la buena sociedad y la participación*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- CASTELLS, MANUEL**, (1997a). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad Red*. Alianza Editorial, España.
- \_\_\_\_\_, (1997b). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la Identidad*. Alianza Editorial, España.
- \_\_\_\_\_, (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública**. (1997) *"Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación ciudadana"*, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1998) *Boletín N° 1 Modernización de la Gestión Pública*.
- \_\_\_\_\_, (1998) *Boletín N° 2 Modernización de la Gestión Pública*.
- CORTÁZAR, R. y VIAL, J.**, (1998). *Introducción*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- DAMMAME, D. y JOBERT, B.**, (1999). *Pluralidad de repertorios y génesis de un referente*. Ponencia para el VI Coongreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política de Rennes.
- DE ALMEIDA, MA. HERMINIA T**, (1991). *El reformismo democrático en tiempos de crisis*. En: *Capitalismo, Democracia y Reformismo*. FLACSO, Chile.
- DE GREGORIO, J. y LANDERRETICHE, O.**, (1998). *Equidad, distribución y desarrollo integrador*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- DÍAZ, A. y RAMOS, J.**, (1998). *Apertura y competitividad*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- ECHEVERRÍA, RAFAEL**, (1988). *El Búho de Minerva. Introducción a la Filosofía Moderna*. Ed. PIIIE, Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

- EYZAGUIRRE, NICOLAS**, (1993). *Política macroeconómica*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- FERNÁNDEZ, GUSTAVO**, (1995). *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia*. En: *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES- CEPAL, Chile.
- FEYERABEND, PAUL K.**, (1984). *Contra el Método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Eds. Orbis, S.A., Buenos Aires, Argentina.
- FILGUEIRA, CARLOS**, (1997). *Bases para un programa latinoamericano de políticas sociales*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- FILGUEIRA, FERNANDO**, (1996). *Más allá de las políticas públicas: una interpretación política del comportamiento económico- social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global*. En: *Revista Uruguaya de ciencia Política*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Uruguay.
- FLACSO**, (1991). *Capitalismo, Democracia y Reformismo*. Chile.
- \_\_\_\_\_, (1991). *Representaciones de la sociedad chilena*. Vol Nº 1 y Nº 2.
- FRANCO, ROLANDO**, (1997) *Paradigmas de la política social en América Latina*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- FREUND, JULIEN**, (1982). *Crisis del Estado y otros estudios*. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.
- GARCÍA, ALVARO**, (1998). *La Reforma Global del Estado: Requisito para la Gerencia Pública*. En: *Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio*. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.
- GARCÍA CANCLINI, NESTOR**, (1990). *Culturas Híbridas Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Ed. Grijalbo. México.
- GARRETÓN, M. A.** y **ESPINOSA, M.**, (1993). *¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Sociopolítica?*. En: *Modernización, democracia y descentralización*. IV Congreso chileno de Sociología, Chile.
- GARRETÓN, MANUEL A.**, (1994). *Redefinición de gobernabilidad y cambio político*. En: Tomassini, L. (Ed). *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile- Asociación Chilena de Ciencia Política.
- GIDDENS, ANTHONY.**, *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu Editores, Argentina.
- \_\_\_\_\_, (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Universidad, Madrid.
- GUZMÁN, EUGENIO**, (1993). *Consideraciones sobre la teoría de la regulación*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

- HADDAD, PAULO**, (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia de Brasil*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES-CEPAL, Chile.
- HENRIQUE CARDOSO, F.**, (1983). *Régimen político y cambio social. Err. Estado y Política en América Latina*. Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.
- HIRSCHMAN, ALBERT**, (1991). *200 años de retórica reaccionaria. El caso del efecto perverso*. En: Capitalismo, Democracia y Reformismo. FLACSO, Chile.
- HOFSTADTER, DOUGLAS**, (1998). *Gödel, Escher, Bach, un Eterno y Grácil Buclé*. Tusquets Editores, España.
- HURTADO, CARLOS**, (1995). *Estado, democracia y gobierno*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES-CEPAL, Chile.
- IGLESIAS, ENRIQUE**, (1992). *Hacia una agenda económica para los años noventa*. En: Cuadernos del Foro 90, N° 2, Estado y Desarrollo. CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, Santiago.
- ILPES**, (1995). *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES-CEPAL, Santiago, Chile.
- INGLEHART, RONALD**, (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Ed. Siglo XXI- CIS, Madrid.
- JADRESIC, ALEJANDRO**, (1993). *Desregulación económica: avances y tareas pendientes*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- JOBERT, BRUNO**, (1994). *El regreso de lo político. introducción para Le tournat néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. L'Harmattan, París.
- \_\_\_\_\_, (1999). *Comprendiendo la conquista neoliberal del mundo*. Traducción resumida para artículo aparecido en "Les Temps Modernes".
- JOHNSON, JAIME**, (1995). *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Perú*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES-CEPAL, Chile.
- KLIKSBERG, BERNARDO**, (1989). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KUHN, THOMAS.S.**, (1990). *La Estructura de la Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- KYMLICKA, W. Y NORMAN, W.**, (1997). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En: La Política N° 3. Ciudadanía. El debate contemporáneo. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Paidós, Barcelona.
- LAHERA, EUGENIO**. (Ed.), (1993). *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1993). *Políticas Públicas: un enfoque integral*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

- LANDI, OSCAR**, (1983). *Sobre lenguajes, identidades y ciudadanía políticas*. En: Estado y Política en América Latina. Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.
- LARRAÍN, FELIPE**, (1992). *El rol del Estado en el desarrollo: reflexiones para el caso chileno*. En: Cuadernos del Foro 90, N° 2, Estado y Desarrollo. CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, Santiago.
- Le Monde Diplomatique**, (2000). *FMI- BM: Las instituciones de Bretton Woods en Crisis*, por Cassen, B. y Guilhot, N., N° 2 de Octubre, Santiago. Chile.
- LANDERRETICHE, OSCAR**, (1993). *Desarrollo y coordinación de las macropolíticas*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- LECHNER, NORBERT**, (1983). *Presentación y Epílogo*. En: Estado y Política en América Latina. Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.
- \_\_\_\_\_, (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Flacso, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1999). *Transición política, política en transición. De por qué la política ya no es lo que fue*. En: Salinas, D. (Coord.). Problemas y perspectivas de la Democracia en América Latina. Universidad Iberoamericana, ALAS, Ed. Triana, México.
- LEÓN, A.** y **MARTINEZ, J.**, (1998). *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), Chile en los noventa. Ed. Dolmen, Chile.
- LUHMANN, NIKLAS**, (1985). *El amor como pasión*. Ediciones Península, Barcelona.
- \_\_\_\_\_, (1995a) *Poder*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- \_\_\_\_\_, (1995b) *¿Cómo se pueden observar estructuras latentes?* En: Watzlawick, P. y Krieg, P., El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo. Ed. Gedisa, Barcelona.
- \_\_\_\_\_, (1996a). *La contingencia como atributo de la sociedad moderna*. En: Beriain, J. (Comp.). Las consecuencias perversas de la modernidad. Ed. Anthropos, España.
- \_\_\_\_\_, (1996b). *Introducción a la teoría de sistemas*. Ed. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Iteso, México.
- \_\_\_\_\_, (1996c). *La ciencia de la sociedad*. Ed. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Iteso, México.
- \_\_\_\_\_, (1997). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza Universidad; Madrid.
- \_\_\_\_\_, (1998a). *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Ed. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana, España.
- \_\_\_\_\_, (1998b). *Sociología del Riesgo*. Universidad Iberoamericana, Triana Editores, México.



- \_\_\_\_\_, (1998c). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Editorial Trotta, Madrid.
- LUHMANN, N.** y DE GEORGI, R., (1998). *Teoría de la Sociedad*. Universidad Iberoamericana, Triana Editores, México.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA**, (1991). *Después de las transiciones: los dilemas del reformismo*. En: Capitalismo, Democracia y Reformismo. FLACSO, Chile.
- MARCEL, MARIO**, (1993). *Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- MARCEL, M.** y TOHÁ, C., (1998). *Reforma del Estado y de la Gestión Pública*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- MARSCHALL, J.** y VELASCO, A., (1998). *Otra década de crecimiento: desafíos y perspectivas*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- MARTIN, MARÍA P.**, (1998). *Integración al desarrollo: una visión de la política social*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa*. Ed. Dolmen, Chile.
- MARTÍN- BARBERO, JESÚS**, (1995). *Notas sobre el tejido comunicativo de la democracia*. En: García Canclini, N. (Comp.), *Cultura y pospolítica. El debate sobre la modernidad en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- MARTNER, GONZALO**, (1999) *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- MASCAREÑO, ALDO**, (1996). *Auto-regulación en sistemas sociales autónomos*. Tesis para optar al grado de Magister en Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MASSAD, CARLOS**, (1998). *Bases para desarrollar la Gerencia Pública*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.
- MEDINA, ALEJANDRO**, (1996). *Calidad Total como Estrategia de cambio para la Administración Pública*. En: Revista Chilena de Administración Pública, N°13.
- MENESES, F.J.** y FUENTES, J.M., (1998) *Estado y proceso económico*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa*. Ed. Dolmen, Chile.
- MILLER, DAVID**, (1997). *Ciudadanía y pluralismo*. En: *La Política N° 3*, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. *Ciudadanía. El debate contemporáneo*. Paidós, Barcelona.
- MORIN, EDGAR** (1995) *Sociología*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- MORLINO, LEONARDO**, (1992). *Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa*. En: Benedicto, Jorge y Reinares, F. (comp.) *Las transformaciones de lo político*. Ed. Alianza, Madrid.

- MUÑOZ, OSCAR**, (1992) *El desarrollo de las relaciones Estado- Empresa en el nuevo escenario económico*. En: Cuadernos del Foro 90, N° 2, Estado y Desarrollo. CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (1993). *Hacia el Estado regulador*. En: Muñoz, O. (Ed.) Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1996). *El crecimiento económico y el problema del orden social*. En: Colección Estudios Cieplan, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1998). *Estado, mercado y política: Chile en los años 90*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- MUSALEM, JUAN**, (1994). *Descentralización versus Participación*. En: Diario La Época.
- NEF, JORGE**, (1997). *Estado, poder y políticas públicas: una visión crítica*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- NOÉ, MARCELA**, (1998). *Ciudadanía y Políticas Públicas*. En: Correa, E. y Noé, M. (Eds.), Nociones de una ciudadanía que crece. Flacso, Chile.
- OFFE, CLAUS**, (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial, México.
- ORREGO, CLAUDIO**, (1998). *Introducción*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.
- OSBORNE, D.** y **GAEBLER, T.**, (1995) *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- OVEJERO, FELIX**. (1997). *Tres ciudadanos y el bienestar*. En: *La Política N° 3*, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. *Ciudadanía. El debate contemporáneo*. Paidós, Barcelona.
- PORTOCARRERO, FELIPE**, (1997). *Notas sobre la integración de políticas sociales y políticas económicas*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- PNUD**, (1992). *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial*.
- \_\_\_\_\_, (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano Mundial*.
- \_\_\_\_\_, (1998). *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Chile.
- \_\_\_\_\_, (2000). *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Chile.

- QUINTANA, G.** y **POBLETE, A.**, (1993). *La informatización de la gestión pública.* En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública.* Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- RACZYNSKI, DAGMAR**, (1998). *Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente.* En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo.* CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- RAYO, G.** y **DE LA MAZA, G.**, (1998). *La acción colectiva popular urbana.* En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa.* Ed. Dolmen, Chile.
- RODRIGUEZ, J.** y **SERRANO, C.**, (1998). *Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile.* En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo.* CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- ROJAS, FERNANDO**, (1983). *Estado capitalista y aparato estatal.* En: *Estado y Política en América Latina.* Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.
- ROSALES, OSVALDO**, (1993). *Políticas de fomento de la competitividad.* En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública.* Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1998). *Transformación productiva: competitividad y generación de empleo.* En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa.* Ed. Dolmen, Chile.
- SALAZAR, GABRIEL**, (1998). *De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable.* En: SUR, Ediciones, Propocisiones 28, Chile.
- SALAZAR, G.** y **PINTO, J.**, (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía.* Ed. LOM, Chile.
- SANTIBÁÑEZ, DIMAS.**, (1999a). *El paradigma de la autorreferencialidad y la investigación social de segundo orden.* En: Sociedad Hoy. Revista de Ciencias Sociales. Año 2. Vol. 1, N° 2-3. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Concepción, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1999b). *Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del Estado.* En: Cuadernos del Segundo Centenario, N° 2, Diez años de democracia y tres tareas pendientes. CED, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1999c). *Imágenes de la sociedad y la política: Visiones Juveniles.* En: Cuadernos del Segundo Centenario, N° 7, ¿Debieron haberse inscrito los jóvenes en los registros electorales?. CED, Santiago, Chile.
- SARMIENTO, EDUARDO**, (1995). *El nuevo Estado.* En: *Reforma y Modernización del Estado.* ILPES- CEPAL, Chile.
- SCHILLING, MARCELO**, (1998). *Balance y perspectiva de la descentralización chilena.* En: Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.
- SEGPRES**, (1997). *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente.* División de Modernización de la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

- SEGPRES**, (1998). *Gerencia Pública. Elementos para un Debate*. Documentos de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. División de Modernización de la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2º Edición.
- SERRANO, MARCELA**, (1998). *Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo*.
- SHAND, DAVID**, (1996). *Iniciativas en calidad del servicio en países miembros de la OCDE*. En: Revista Chilena de Administración Pública, N°13.
- SOROS, GEORGE**, (1999). *La Crisis del Capitalismo Global. La sociedad abierta en peligro*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- SPOERER, SERGIO**, (1998). *Liderazgo y Gerencia Pública: Lo esencial para la renovación*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.
- SULBRANDT, JOSÉ**, (1997). *La gerencia de políticas y programas sociales*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- SUNKEL, OSVALDO**, (1999). *La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina*. En: Sunkel, O., et. al. América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad. Editorial Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, México.
- \_\_\_\_\_, (2001). *Una matriz de opciones estratégicas para un desarrollo sustentable*. En: Riveros, L. (Ed.). La Universidad piensa Chile. Ed. Lom, Chile. En prensa.
- SUNKEL, O. y MORTIMORE, M.**, (1997). *Integración transnacional y desintegración nacional en Latinoamérica y Asia: una re-visión*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- TENTI, EMILIO**, (1997). *Actores, acción colectiva y participación en el campo de las políticas públicas*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- THUROW, LESTER C.**, (1996) *El futuro del capitalismo. Cómo la economía de hoy determina el mundo del mañana*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina.
- TOMASSINI, LUCIANO**, (1993). *Orientaciones para la reforma del Estado*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- \_\_\_\_\_, (1994a). *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (1994b). *Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*. En: Tomassini, L. (Ed.) ¿Qué espera la sociedad del Gobierno?, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (1997). *El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

- \_\_\_\_\_, (1998). *Gobernabilidad y políticas públicas*. En: Urzúa, R. y Agüero, F. (Eds). *Fracturas en la Gobernabilidad democrática*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- TORRES RIVAS, EDELBERTO**, (1983). *La nación: problemas teóricos e históricos*. En: Estado y Política en América Latina. Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.
- \_\_\_\_\_, (1995). *Reforma y modernización del Estado en Centroamérica*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- UNAB**, (1994). *Modernización del Estado. Un desafío pendiente*. Universidad Nacional Andrés Bello- Confederación de la Producción y del Comercio Santiago.
- URZÚA, RAÚL**, (1994). *Desarrollo Social y Reforma del Estado: Algunos temas de reflexión*. En: Tomassini, L. (Ed.) *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?*, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (1997). *Globalización, modelo económico y transformación social: una mirada parcial*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (1998). *¿Son gobernables nuestras democracias?*. En: Urzúa, R. y Agüero, F. (Eds). *Fracturas en la Gobernabilidad democrática*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- VARAS, AUGUSTO**, (1997). *Democratización y políticas públicas*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- VERA, JUAN**, (1998). *Gerente Público y modernización del Estado*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.
- VIAL, ALEJANDRO**, (1991). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollismo cepalino y la reforma del Estado en América Latina*. En: Revista Estudios Sociales, CPU, N° 69.
- VIAL, JOAQUIN**, (1998). *La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), *Chile en los noventa*. Ed. Dolmen, Chile.
- VIGNOLO, CARLOS**. et. al., (1993). *Modernización de la Gestión Pública*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- WIENER, NORBERT**, (1988). *Cibernética y Sociedad*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- WILLIAMSON, JOHN**, (1998). *Revisión del consenso de Washington*. En: Emmerij, L. y Nuñez del Arco, J. (Comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Banco Interamericano del Desarrollo.
- YÁÑEZ, JOSE**, (1998). *Modernización del Estado: Descentralización de las Finanzas Públicas*. En: Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.

**ZERMEÑO, SERGIO**, (1983). *Las fracturas del Estado en América Latina*. En: Estado y Política en América Latina. Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.

**ZOLO, DANILO**, (1997). *La ciudadanía en una era postcomunista*. En: La Política N° 3. Ciudadanía. El debate contemporáneo. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Paidós, Barcelona 1997

**ZUMBADO, FERNANDO**, (1994). *La Gobernabilidad y la Modernización del Estado Democrático*. En: Tomassini, L (Ed.), ¿Qué espera la sociedad del Gobierno?. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile- Asociación Chilena de Ciencia Política.