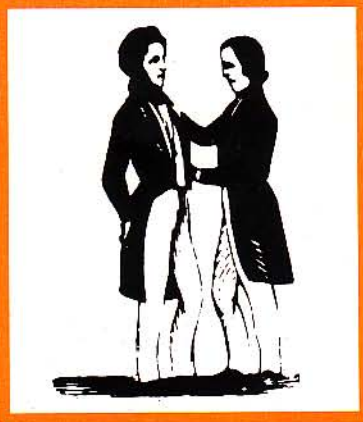


MATIAS TAGLE

EDITOR

2



# DESAFIOS DEL ESTADO EN LOS AÑOS 90

33)  
de

cpu

CEPLAN

CINDE

FLACSO

ICP/UC

**LOS DESAFÍOS DEL ESTADO  
EN LOS AÑOS 90**

BIBLIOTECA  
FLACSO  
SANTIAGO

04.441

MFN=411

**Matías Tagle D.**  
(Editor)

**La Corporación de Promoción Universitaria agradece  
a la Fundación Konrad Adenauer  
su colaboración para la presente publicación**

**Es propiedad  
Derechos reservados para todos los países  
Inscripción 79.691  
Corporación de Promoción Universitaria  
Avda. Miguel Claro 1460  
Santiago de Chile  
1991  
Diseño de Portada:  
Ximena Subercaseaux  
Primera Edición  
Impreso en los Talleres de la  
Corporación de Promoción Universitaria**

## INDICE

	Pág.
<b>PRESENTACION</b>	<b>1</b>
<b>NOMINA DE PARTICIPANTES JAHUEL, NOV. 1990</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCION A MODO DE DIAGNOSTICO</b> <b>Oswaldo Sunkel</b>	<del>9</del>
<b>2. ESTADO Y CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>17</b>
2.1. Auge, Crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo <b>Oswaldo Sunkel</b>	19
2.2. Estado, Sistema Internacional e Interdependencia <b>Luciano Tomassini</b>	41
<b>3. ALGUNAS CUESTIONES TEORICAS</b>	<b>51</b>
3.1. El tema del Estado <b>Oscar Godoy</b>	53
3.2. Repensar el Estado Democrático <b>Norbert Lechner</b>	57 ✓
3.3. El balance público-privado y el problema de la dominación <b>Héctor Schamis</b>	61
<b>4. SOBRE EL ESTADO EN CHILE</b>	<b>65</b>
4.1. Reflexiones para pensar el Estado en Chile <b>Raúl Atria</b>	67
4.2. La Transformación del Estado en Chile <b>Oscar Muñoz</b>	73
4.3. Estado y modelo económico <b>Cecilia Montero</b>	91



	Pág.
5. PROBLEMATICAS SECTORIALES	93
5.1. Estado, militares y estabilidad democrática <b>Roberto Durán</b>	95
5.2. Estado y concertación social <b>Eugenio Díaz</b>	101
5.3. Estado, ciudad y territorio <b>Patricio Gross</b>	111
5.4. Estado, regulación y medio ambiente <b>Andrés Gómez-Lobo</b>	117
5.5. Notas sobre políticas culturales: Las opciones previas <b>Paulina Gutiérrez</b>	121
5.6. El Estado chileno de los '90 y la cultura <b>José Leal</b>	125
5.7. La búsqueda de la plena integración política: Los casos de los movimientos de mujeres y de jóvenes <b>Carmen Fariña</b>	131
5.8. Estado, instituciones y políticas sociales <b>Dagmar Raczynski</b>	139
5.9. Estado y Administración <b>Jaime Román</b>	143
6. PROBLEMATICAS PENDIENTES	147
7. SUGERENCIAS METODOLOGICAS	155
8. ANEXO: TEMARIO SUGERIDO EN DOCUMENTO FORO 90, JAHUEL, NOVIEMBRE 1990.	159

## **PRESENTACION**



Los procesos de recuperación democrática y modernización económica que está viviendo el país hacen necesario repensar el papel del Estado en ellos. El tema parecería ser omnicomprendivo. Sin embargo, si bien el Estado interviene en prácticamente todos los sectores de la vida nacional, no monopoliza la gestión de los mismos. Por el contrario, las tendencias prevalecientes en nuestro país y el mundo apuntan hacia una articulación más equilibrada y más dinámica entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. En este juego el Estado actúa formulando políticas públicas con respecto a diversos temas en caso necesario. Pero el Estado tampoco se identifica con las sumas de esas políticas. Es más bien una manera particular de diseñarlas y llevarlas a cabo a partir de cierta concepción acerca de las necesidades de una sociedad nacional determinada. Es esa manera de actuar en que centralización y descentralización, lo privado y lo público, el desarrollo nacional y la inserción en el mundo se combinan de distintas maneras, lo que está en plena transición.

Dada la amplitud del tema, la reflexión sobre las nuevas características que debe poseer el Estado habrá de ser lo más interdisciplinaria y pluralista posible. La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (ICP/PUC), han constituido el **FORO 90** como un ámbito colectivo, interinstitucional y transdisciplinario destinado a promover la reflexión acerca de la transformación democrática que deberán experimentar el Estado y la sociedad civil frente a los desafíos de los años noventa.

Después de dedicar varios meses a la identificación de las principales fuentes de conocimientos y experiencias sobre estas materias, tanto dentro como fuera de las instituciones mencionadas, entre los días 22 y 24 de noviembre del año pasado el **FORO 90** invitó, con el patrocinio de la Corporación de Promoción Universitaria, a más de treinta especialistas en distintos temas a una reunión que se celebró en las Termas de Jahuel, donde se exploraron diversos ángulos de esta problemática. Este encuentro demostró la existencia de un fuerte interés común en torno al tema y de una gran complementariedad entre los aportes de los distintos participantes. **Los Desafíos del Estado en los Noventa** recoge las principales ponencias efectuadas en esa reunión, revisadas por sus respectivos autores, y editadas por Matías Tagle. **FORO 90** confía en que esta publicación, y el análisis colectivo que ella representa, constituyen el punto de partida de una reflexión amplia y duradera sobre la transformación del Estado en una sociedad democrática.





**NOMINA DE PARTICIPANTES**

**Seminario FORO 90**

**REFLEXION SOBRE EL PAPEL DEL  
ESTADO EN LOS AÑOS 90**

**Jahuel, noviembre, 1990**



**Nombre****Institución**

Raúl Atria	CEPAL/CPU
Eugenio Díaz	FLACSO
Roberto Durán	ICP/UC
Camén Fariña	ICP/UC
Mario Fernández	Subs. Aviación
Oscar Godoy	ICP/UC
Andrés Gómez-Lobos	CIEPLAN
Patricio Gross	Inst. Est. Urb.
Paulina Gutiérrez	Min. Sec. Gral. de Gobierno
Eduardo Hill	CPU
José Leal	ILPES
Norbert Lechner	FLACSO
María José Lemaître	CPU
Zarko Luksic	Sec. Gral. de la Presid.
Cecilia Montero	CIEPLAN
Oscar Muñoz	CIEPLAN
Jorge Nef	U. of Guelph.-Canadá
Gabriel Palma	CIEPLAN
Jefrey Puryear	CIEPLAN
Dagmar Raczynski	CIEPLAN
Jaime Román	MIDEPLAN
Jorge Rosembluth	Sec. Gral. de la Presid.
Héctor Schamis	CIEPLAN
Osvaldo Sunkel	CINDE/CEPAL
Matías Tagle	U. Católica
Luciano Tomassini	CEPAL/RIAL
Manfred Wilhelmy	ICP/UC
Gustavo Zuleta	CEPAL



## **I. INTRODUCCION A MODO DE DIAGNOSTICO.**

**O. Sunkel**





Los últimos 25 años han sido seguramente de los más traumáticos en la historia de Chile. La convivencia ciudadana se fue resquebrajando por las transformaciones de todo orden que el país comenzó a experimentar con especial intensidad desde mediados de la década de 1960. El tejido social se fue agrietando con antagonismos que entorpecían cada vez más las relaciones normales entre grupos sociales, corrientes de pensamiento y sectores políticos. La propia vida cotidiana se resintió al deteriorarse las relaciones entre colegas, compañeros, amigos y hasta familiares.

En estas dos décadas y media hemos experimentado los profundos procesos de reformas institucionales y estructurales que se desencadenaron en los años 60 y se acentuaron posteriormente; el predominio que adquirieron el pensamiento y las acciones de carácter revolucionario y contrarrevolucionario de izquierdas y derechas; el carácter crecientemente descontrolado y conflictivo del gobierno de la Unidad Popular; su violento derrocamiento mediante la intervención militar con su aguda secuela de acciones represivas y violaciones de los derechos humanos; la intensa lucha por la restauración democrática y las acciones de violencia y terrorismo contra el gobierno militar; y las drásticas transformaciones económicas, institucionales y culturales que bajo los lemas de la "revolución en libertad", la "vía chilena al socialismo" y el "neoliberalismo" se impulsaron, y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente en este período.

Este tumultoso y dramático período ha dejado en muchos sectores una herencia negativa de profundas divisiones y recelos. Numerosos grupos sociales y los individuos y familias que los componen, cual más cual menos, han sufrido pérdidas, agravios e injusticias, que atribuyen a otros sectores, grupos e individuos, que a su vez sienten lo mismo respecto de los primeros. Y cada uno tiene algo o mucho de razón. Todos conocemos casos de familiares, amigos o conocidos que han sufrido la muerte, la represión, el exilio, la expulsión de su trabajo; o la expropiación, toma, ocupación o quiebra de su fundo o empresa; o que se han visto obligados a dejar la actividad de toda una vida, incluso abandonando el país. Es que los procesos acelerados y agudos de cambio macrosocial se traducen al nivel cotidiano individual y familiar en traumas y desgarramientos de todo orden, que alteran drástica y profundamente la convivencia diaria y los proyectos de vida de las personas y sus familias, con mucho sufrimiento y grave injusticia.

Sin embargo, todo ese sufrimiento, por muy doloroso que haya sido para muchos, no debe ser en vano. Hay que superar las recriminaciones mutuas y hacer un gran esfuerzo para apreciar también lo positivo que hemos heredado de este período tan traumático. En sus distintos niveles y facetas, la sociedad chilena ha dado a lo largo de estos 25 años, pasos trascendentales que la colocan en condiciones relativamente favorables, en contraste con su propio pasado y respecto a otros países latinoamericanos, para enfrentar los retos de consolidar una democracia solidaria, una economía dinámica y justa y una cultura compartida. También para encarar los desafíos de las profundas transformaciones de todo orden que vive el mundo en vísperas del tercer milenio.

Así, por ejemplo, pareciera que en el plano político, la exacerbación militante de los proyectos ideológicos globales y excluyentes de izquierda, centro y derecha, han dado lugar en la mayoría ciudadana a la búsqueda de consensos fundamentales para restablecer el juego democrático, en que cada sector revisa y renueva su propuesta ideológica utópica, pero entiende que para gobernar aquí y ahora es necesario lograr entendimientos básicos por medio de negociaciones en que todos tienen que ceder en algo para coincidir en lo que es fundamental para consolidar la convivencia democrática.

En el plano económico, por otra parte, muchos sostienen, por ejemplo, que sin la Reforma Agraria y las políticas de implantación y estímulo a nuevos sectores transables que se iniciaron en la década de 1960, difícilmente tendríamos en la actualidad un sector agroexportador dinámico. Pero habría que aceptar también que sin la profunda reorientación de la política económica en el sentido de favorecer la apertura de la economía y la acción del empresario privado, dichos pasos iniciales tal vez no se hubieran materializado tan rápida y eficazmente.

Podría argumentarse asimismo que la nacionalización de la gran minería del cobre fue un hito histórico fundamental. En lo más estrictamente económico-financiero porque significó un aporte considerable al financiamiento fiscal y de la Balanza de Pagos, contribuyendo de esa manera a un manejo más expedito y eficaz de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria y al decidido esfuerzo de ordenamiento, modernización y saneamiento del sector público que emprendió y en buena medida logró el gobierno militar.

Más polémica es la política social de regionalización, desregulación y de privatizaciones que se ha llevado a cabo en años recientes y que ha afectado tanto a empresas como a servicios públicos con enormes repercusiones sociales y económicas, en que se reconocen efectos positivos y negativos que se debaten apasionadamente. Quizás también sea posible esclarecer y racionalizar esta polémica, sobre todo si se la coloca en su contexto histórico. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, no obstante múltiples deficiencias, la expansión del rol del Estado cumplió un papel fundamental en la modernización de la economía y la sociedad chilenas: muchos de los logros de los últimos años tal vez no hubieran sido posibles sin la importante trayectoria pública en materia de salud y educación, de creación de infraestructura energética y de transportes, de expansión y diversificación de la capacidad productiva en sus diversos sectores.

Pero debiera aceptarse igualmente que ese activismo del Estado, que constituyó un apoyo decisivo al sector privado durante esos años, posteriormente adquirió un sesgo desmesuradamente estatizante que condujo sin duda a múltiples problemas de inhibición y desplazamiento de la iniciativa privada, de entramamientos burocráticos de todo orden, de distorsión del sistema de precios, de profundos desequilibrios macroeconómicos.

El examen desapasionado de estos movimientos pendulares hacia el exceso de intervención o de prescindencia del Estado debieran dar lugar a una apreciación más pragmática respecto de las formas más apropiadas de complementación del Estado y el mercado, y el rol de la sociedad civil y las organizaciones ciudadanas, en las nuevas condiciones, desafíos y tareas, tanto nacionales como externas, que el país enfrenta en la década de 1990.

En relación con estas últimas, un análisis estratégico que anticipe reflexivamente las tareas de la década de los 90 debe tener como un eje principal de preocupación el rápido avance de la integración transnacional en los campos económico, político y cultural, a los que se han agregado más recientemente, con especial intensidad y velocidad, los circuitos financieros y tecnológicos. Este complejo y penetrante proceso de globalización ha generado pautas que operan como verdaderos "imperativos" a los cuales ningún Estado puede sustraerse. El problema ecológico representa, en otro sentido, un similar criterio universal. Por otra parte, este mismo proceso de transnacionalización se desarrolla a través de circuitos segmentados que tienden a profundizar la fragmentación de nuestra sociedad ya dividida. No son pues solamente las experiencias traumáticas de nuestro pasado, sino también este nuevo contexto, caracterizado por el doble movimiento de integración y exclusión, lo que nos obliga a repensar el Estado.

Considerando la nueva situación se visualiza la magnitud del tema, pues se hace necesario no sólo revisar las tareas que incumben al Estado y su acción concreta, sino incluso la noción misma de la cohesión del Estado nacional en esta nueva fase histórica.

En la perspectiva de la nueva etapa democrática que se inicia, parece oportuno y conveniente, por tanto, organizar una reflexión colectiva acerca de nuevas modalidades de organización, acción y gestión del Estado y la sociedad civil sugeridas y motivadas por las grandes transformaciones ideológicas, socioeconómicas y políticas recientes, que se suceden tanto en el país como en el mundo, con el propósito de examinarlas a la luz de la realidad chilena y llegar eventualmente a propuestas concretas.

El proceso de consolidación democrática se inicia con un rico caudal de ideas acerca de las tareas y desafíos que deben enfrentarse en los principales sectores del desarrollo del país y de las orientaciones de política que corresponde aplicar en cada uno de ellos, pero tenemos menos experiencia acerca de cómo materializar institucionalmente y organizar la gestión de esas políticas a través de un Estado renovado y una sociedad civil reorganizada. Esto incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado y también entre estos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos. Creemos que una exploración

y mayor conocimiento de esas modalidades contribuiría considerablemente a la eficacia de las políticas que se pondrán en ejecución en el futuro.

Esta reflexión abarcaría la transformación misma del Estado, sus desafíos prioritarios en la próxima década y las nuevas modalidades de planificación, formulación de políticas, de adopción de decisiones y de su aplicación y gestión en algunas áreas seleccionadas del ámbito político, económico, sociocultural e internacional.

Para ello se cuenta, por una parte, con la existencia de valiosas instituciones académicas y una importante acumulación de conocimientos y experiencias nacionales e internacionales; y por la otra, con la demanda del sistema político por recibir de parte de las ciencias sociales insumos relevantes para su acción a mediano y largo plazo.

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), la Corporación de Promoción Universitaria (C.P.U.), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile han decidido constituir el **FORO 90**. Se trata de crear un espacio colectivo, interinstitucional, pluralista y multidisciplinario, destinado a promover la reflexión, el debate, la investigación y la información político-académica pública sobre lo que nos parece ser uno de los ejes temáticos cruciales de la década: la transformación democrática del Estado y la sociedad civil frente a los desafíos de los años 90.

Nos preocupa en esta hora conservar un campo académico interesado pero al margen del vértigo político del retorno a la democracia, una instancia amplia de intercambio intelectual, un lugar de encuentro entre políticos y personalidades representativas de los diversos ámbitos de la sociedad chilena. Junto a académicos, especialistas e intelectuales que se hayan dedicado al estudio de los diversos aspectos de este gran tema, se trataría así de conservar y desarrollar una reflexión a mediano plazo, en un momento en que la urgencia de las tareas de implantar la democracia recién estrenada tiende a envolvernos a todos.

Un propósito central de este ejercicio es crear nuevos y necesarios espacios para promover el diálogo democrático, con el fin de generar un amplio debate nacional, inclusive en las regiones, con participación de todos los sectores involucrados, tendiente a ir elaborando propuestas consensuales o alternativas en las materias que tendrán que ser abordadas en los próximos años para su materialización futura.



La adecuada ejecución de las diversas políticas globales, sectoriales y regionales que se impulsarán en el futuro, demandan paralelamente una modernización del aparato del Estado y la promoción de nuevas formas de organización ciudadana que permitan agregar al conocimiento acerca de lo que es necesario hacer en cada campo, algunas proposiciones acerca de las modalidades más apropiadas a la luz de la experiencia nacional e internacional reciente en materia de formulación de políticas pública, gestión del Estado y organización ciudadana.

Los orígenes de esta preocupación radican, por una parte, en los nuevos y enormes desafíos que enfrentamos en un mundo cada vez más transnacionalizado y que experimenta acelerados cambios en el horizonte del año 2000. No parece conveniente, sin embargo, enfocar exclusivamente los desafíos emergentes -las posibilidades y los obstáculos para el desarrollo- pues se corre el peligro de desembocar en un listado de temas sin criterios de prioridad y jerarquía. De ahí el propósito de privilegiar específicamente tanto al Estado como a la sociedad civil en tanto instancias articuladoras críticas de las acciones sociales.

La urgencia de analizar al Estado y sus transformaciones es tanto mayor por cuanto es muy escasa la literatura y el conocimiento al respecto. En América Latina no existen sino análisis muy sectorializados de la acción estatal después de los estudios sobre el "estado burocrático autoritario" de los años 70. En años recientes tiene lugar en Europa una amplia discusión sobre la crisis del Estado de Bienestar, a la que se le agrega ahora la del Estado socialista. En Estados Unidos surge, tal vez por primera vez, un debate acerca del Estado en tanto actor autónomo. Sin embargo, incluso en estas regiones es notorio el déficit teórico en el tema del Estado, dejándonos sin marco conceptual para pensar las transformaciones en el ámbito de lo colectivo.

En forma similar, en sociedades subdesarrolladas en que prevalece la exclusión y la injusticia, es preciso reflexionar sobre las formas de fortalecimiento de la ciudadanía y de su organización en una variada gama de organizaciones que motiven al ciudadano a convertirse en sujeto de una institucionalidad civil cotidiana y autosustentada que dé contenido y densidad al proceso de democratización, especialmente en el caso de los sectores más pobres y marginados.

El Documento de Trabajo que ahora presentamos recoge algunas de las intervenciones y exposiciones que se realizaron en un encuentro que tuvo lugar en Jahuel entre el 22 y el 24 de Noviembre de 1990.

En el capítulo 2 se han agrupado dos trabajos que tienen que ver con la problemática mundial en relación con el futuro del Estado en los nuevos escenarios nacionales.

El capítulo 3, en tanto, recoge tres opiniones teóricas sobre el Estado, la democracia y la política.

Los dos capítulos siguientes están dedicados al caso chileno. El 4, recoge opiniones generales sobre política y economía, en tanto que el 5 recoge nueve análisis de problemas sectoriales más específicos.

En el curso de la reunión de Noviembre se hicieron presente también una serie de problemas pendientes. Ellos han sido agrupados en el capítulo 6, constituyendo una simple enumeración de la agenda futura.

En el capítulo 7 se han reunido una serie de consideraciones metodológicas que, para el funcionamiento de FORO 90, también se hicieron presente. El conjunto no resulta necesariamente coherente, no obstante lo cual las hemos recogido para reflejar lo más genuinamente posible, todos los planteamientos habidos en la reunión.

Finalmente, en Anexo se reproduce parte del Documento Base FORO 90, que se utilizó en la discusión del Seminario y al que en algunas oportunidades se refieren las intervenciones que se transcriben en este texto.

## **2. ESTADO Y CONTEXTO INTERNACIONAL**



## **2.1. Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo**

*Osvaldo Sunkel*

Deseo comenzar esta presentación apelando a la necesidad imprescindible de levantar la vista de los problemas y tareas de corto plazo, por muy graves y urgentes que estos sean, para volver a mirar a América Latina y a Chile desde una perspectiva histórica de largo plazo y en un contexto mundial amplio. Es absolutamente esencial recuperar esta visión, propia del pensamiento económico y social latinoamericano. Este se desdibujó, tergiversó y aplastó en los últimos 15 ó 20 años como consecuencia de la poderosa irrupción ideológica del neoliberalismo en lo económico y el neoconservantismo en lo político, y por el predominio creciente del enfoque metodológico de la economía convencional neoclásica, que tiende a privilegiar en forma excluyente los equilibrios macroeconómicos de corto plazo y el funcionamiento de los mercados. Considero estos equilibrios ciertamente indispensables, y concuerdo con la revalorización del mercado y los agentes económicos privados, pero ello no agota la temática socioeconómica del desarrollo. Se requiere recuperar una visión de las tendencias estructurales macrosociales de largo plazo.<sup>1</sup>

Es altamente significativo que no solamente aquí sino también en muchas otras partes de América Latina se comience a buscar una aproximación de conjunto y con perspectiva histórica e internacional. Sergio Bagú, el destacado historiador argentino, señalaba hace ya muchos años que es precisamente en medio de las crisis cuando las sociedades comienzan a mirarse críticamente a sí mismas, en su conjunto, en su contexto internacional y en su trayectoria histórica de largo plazo. Esto es lo que nos está pasando ahora y es el tipo de reflexiones que pretendo motivar con mi exposición.

Para ello quisiera, apoyándome en las cifras de producción, acumulación y comercio mundial del cuadro #1, y del Gráfico respectivo, remontarme por un momento al desarrollo del capitalismo en una perspectiva de largo alcance.

---

<sup>1</sup>

Las reflexiones que siguen tienen -entre otras- la limitación de provenir de un economista. Espero, sin embargo, que no caigan en el economicismo puesto que se inspiran en un enfoque de economía política del desarrollo.



Tomando un horizonte de tiempo que abarca desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días, se percibe con mucha claridad una primera etapa de gran dinamismo en la economía capitalista mundial que llega a su máximo en el período que comienza en 1870 y culmina en 1913 con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Luego, como lo reflejan las cifras, sobreviene una etapa de estancamiento y crisis muy profunda que incluye los dos conflictos bélicos mundiales, la turbulenta década de 1920, la Gran Depresión de los años 30, y que sólo termina hacia 1950. Posteriormente, el período de postguerra --desde fines de la década de 1940 hasta los años 70-- constituye una nueva etapa de crecimiento y sin precedentes en dos siglos de historia económica.

Pero esta favorable tendencia comenzó a revertirse con la llegada de los setenta al pasar de nuevo a una etapa de crecimiento mucho más lento y acompañada, de una gran inestabilidad, la que se agudizó con la crisis de la deuda externa desde 1982.

Respecto de esta trayectoria cíclica me interesa en especial recordar la profunda crisis que sacudió al mundo capitalista en el período interbélico, entre aproximadamente 1913 y 1945, y los extraordinarios cambios de todo tipo económicos, sociales, institucionales, culturales y políticos que se produjeron durante esas tres décadas: el Imperio Británico dio lugar a la hegemonía norteamericana; el socialismo hizo su aparición como una poderosa y amenazante realidad histórica que se presentaba como una alternativa radical al capitalismo; se produjo el colapso de los imperios coloniales europeos decimonónicos y el consiguiente proceso de descolonización, que dio lugar a la creación de numerosos nuevos estados en Africa, Asia, el Caribe y otros lugares; emergió de ahí como una nueva realidad política internacional el llamado Tercer Mundo, el mundo subdesarrollado; el Estado desplazó al mercado y la empresa privada y pasó a jugar un rol central en lo económico y social, de forma excluyente en el mundo socialista y en posiciones siempre predominantes aunque con modalidades diferentes en los diversos tipos de economías capitalistas; lo mismo ocurrió en la economía internacional con la creación de las instituciones económicas, políticas y militares multilaterales; el mundo se reorganizó en una gran confrontación internacional ideológica, política, militar y económica entre el capitalismo y el socialismo, dando lugar al esquema de la Guerra Fría; en el plano de la cultura, de la ciencia y de la tecnología ocurrieron igualmente transformaciones fundamentales: entre ellas nada menos que la inauguración de la Era Nuclear. En síntesis, una gran transformación, el paso de una época a otra.

Pasado el período de auge y relativa estabilidad de postguerra, pienso que debiéramos aproximarnos a la interpretación de nuestro tiempo, de nuestra prolongada crisis actual, con la hipótesis de que se trata de un período semejante a aquel, de profundas transformaciones en todo orden de cosas, un nuevo cambio de época, de la que se comenzó a terminar en la década de los años 70, a una nueva época que la Historia está pariendo y cuyo perfil aún no conseguimos distinguir.

Los sorprendentes, asombrosos, inauditos y espectaculares acontecimientos que se han producido en el último año y medio en Europa Oriental y la Unión Soviética, y los más recientes del Medio Oriente, han sido tan dramáticos e impactantes que posiblemente oscurezcan la acción de los factores de cambio más profundos y fundamentales que venía horadando el ordenamiento mundial de la postguerra.

Poco o nada queda de él; los Estados Unidos están perdiendo rápidamente el abrumador predominio que ejercieron durante alrededor de medio siglo, aunque retengan su incomparable poderío militar; Europa, y especialmente Alemania reunificada, junto al Japón, emergen como poderes económicos comparables o aún superiores; se comienza a configurar un nuevo esquema económico político internacional formado por tres bloques encabezados por los países dominantes antes mencionados; el socialismo real, tal cual existió en Europa Oriental y la URSS, se ha derrumbado estrepitosamente y ha arrastrado en su caída el sistema bipolar de relaciones internacionales y la Guerra Fría; el desaparecimiento de ese Segundo Mundo ha socavado las bases del Tercer Mundo, cuyos miembros, como los remanentes del mundo socialista, buscan o son forzados a acomodarse en el nuevo sistema tripolar en formación, o simplemente quedan en el limbo internacional; el rol predominante que asumió el Estado durante la mayor parte del siglo XX en los diversos tipos de países y sistemas sociopolíticos está dando lugar al predominio del mercado y la empresa privada en lo económico y a las nuevas formas de organización de la sociedad civil en lo sociopolítico y cultural; hay profundas transformaciones en las concepciones filosóficas, las expresiones artísticas, las formas de comportamiento social, las concepciones científicas, los paradigmas tecnológicos, incluyendo entre los cambios más trascendentales el definitivo comienzo de la Era Ecológica.

Filósofos, pensadores, intelectuales y ensayistas de los más variados pelajes buscan a tientas en la penumbra intelectual contemporánea, sin guía seguro ni medios de acierto, los signos que puedan dar pistas sobre la nueva época en ciernes. No hay más que ver con qué frecuencia utilizan los prefijos "post" y "neo" en sus escritos sobre el postcapitalismo, el postindustrialismo, el postmodernismo, el neoliberalismo, el neoconservantismo. Hasta tenemos la música "new Age", y hay incluso quien pronostica "el fin de la historia".

Recurriendo a una metáfora que me parece sugerente, imagino este proceso cíclico como una especie de carrera de postas, una sucesión de períodos históricos más o menos asentados, organizados y relativamente estables (los que prevalecieron desde mediados del siglo pasado hasta la Primera Guerra Mundial y después de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los 70) seguidos de períodos de transformaciones profundas y generalizadas, un verdadero cambio de época (el período interbélico y el que estamos viviendo en este fin de siglo). Durante la mayor parte de cada trayecto de crecimiento relativamente estable las reglas están claras. Se sabe cuál es la pista por la que hay que correr, el objetivo que se debe alcanzar y los medios que se pueden emplear. Lo importante es avanzar a la mayor velocidad posible y el camino está definido y despejado.

Pero viene luego el trecho crítico en que el bastón debe ser entregado del corredor que finaliza su recorrido al que inicia el suyo. Aquí puede pasar cualquier cosa: una transición perfecta en la que el bastón se entrega antes de que el primero disminuya su velocidad mientras el segundo ya ha alcanzado la que le corresponde; una transición imperfecta, en que no se logra esa sincronización y se producen desajustes, tropiezos y rezagos; y el caso catastrófico en que los corredores no se entienden y no se logra pasar el bastón a tiempo o éste se cae al suelo y el equipo pierde o abandona la carrera.

Ahora bien, si concentramos por un momento la atención en la primera fase de crisis del capitalismo, comprendida por el período interbélico, es interesante recordar que durante su vigencia tuvieron lugar diferentes procesos de profundas reformas económicas, sociales y políticas que buscaban enfrentar y revertir la crisis y sus consecuencias.

El primero fue de naturaleza revolucionaria y dio lugar a un nuevo sistema social radicalmente opuesto al régimen capitalista: la revolución de octubre de 1917 que estableció el socialismo en Rusia. Lo que interesa destacar aquí es que en la transformación económica posterior de la Unión Soviética, y de las restantes naciones de Europa Oriental que fueron incorporadas al área socialista después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado asumió el control total de la economía y en base a una planificación centralizada del desarrollo realizó profundas transformaciones estructurales e impuso un proceso de modernización a marcha forzada.

Los restantes procesos de reacción a la crisis fueron llevados a cabo dentro de los márgenes establecidos por el capitalismo en una suerte de reacomodo del sistema para enfrentar sus propias dificultades y atenuar los ímpetus revolucionarios despertados por la experiencia soviética.

Así, en los años 20 y 30 se establecen regímenes corporativos, fascistas y nacistas, en gran parte de Europa (Alemania, Italia, España, Portugal, entre otros), configurando una respuesta autoritaria y militarizada a la crisis. Lo que de nuevo me interesa destacar es la asociación muy directa que se establece en estos casos entre el gran capital privado y el poder del Estado y su utilización como instrumento para reorganizar y poner en marcha la economía y reformar la sociedad y la política.

Otra opción de cambio surge en los países escandinavos y anglosajones. Luego de una huelga general indefinida y de carácter revolucionario en la Inglaterra semiparalizada de los años veinte, seguida de la Gran Depresión de los años 30 y la segunda Guerra Mundial durante la primera mitad de los 40, abrieron espacios a las propuestas keynesianas concretadas en las políticas del **Welfare State** del primer gobierno laborista de postguerra.

Estas propuestas reclamaban la intervención del Estado en la economía por la vía del aumento del gasto público tanto en los sectores sociales como productivos con el fin de asegurar la demanda efectiva, el pleno empleo, la redistribución del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, como formas de superar la crisis y remediar la inestabilidad cíclica del capitalismo. Similar es el caso de los países escandinavos, así como la experiencia del **New Deal**, la planificación de la economía de guerra y el **Full Employment Act** de 1946 en Estados Unidos.

Por último, en el caso de los países atrasados, coloniales y subdesarrollados de América Latina, África y Asia, el Estado no sólo debió asumir de alguna forma el manejo de la crisis sino que establecer también un "Estado Desarrollista". Esto constituyó la única alternativa viable para llevar a cabo la transformación modernizadora de estas atrasadas sociedades periféricas. Se trataba especialmente de promover la industrialización, el sector más rezagado, y la modernización en general, para lo cual el Estado debía apoyar al sector privado de múltiples maneras en vista del subdesarrollo generalizado de la economía: integrar el mercado interno mediante la creación de infraestructura de transportes y comunicaciones; facilitar la formación de recursos humanos calificados a nivel básico, especializado y superior; establecer instituciones de crédito de fomento productivo de mediano y largo plazo; facilitar y dar prioridad al acceso a los insumos, bienes de capital y tecnología importados; establecer empresas públicas para producir insumos esenciales como energía, acero, productos químicos básicos y otros que la empresa privada no estaba en condiciones de asumir. Además, el Estado debía responder mediante la ampliación y diferenciación de los servicios públicos correspondientes a las necesidades crecientes de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, previsión social y justicia, especialmente para la población urbana, en rápido crecimiento.

En síntesis, como se deriva de la somera descripción anterior, se podría postular que las cuatro formas distintas de reaccionar a la crisis --el Socialismo, el corporativismo facista, el **Welfare State** y el "Desarrollismo"-- fueron, en definitiva, cuatro diferentes respuestas, todas de tipo estatista, a la crisis del capitalismo. En términos de nuestra metáfora, cumplida la etapa dinámica decimonónica de un capitalismo caracterizado por la acción relativamente irrestricta del capital privado y el mercado, se pasó a una fase de transición, en que el bastón de la responsabilidad por el dinamismo económico pasó en mayor o menor medida al Estado mediante procesos que abarcaron desde distintas formas de reformismo hasta la revolución.

Adicionalmente, basándome en las propias cifras presentadas en el cuadro #1 así como en las del cuadro #2, que discriminan entre países capitalistas desarrollados y subdesarrollados y países socialistas (afortunadamente la otra categoría se ha ido extinguiendo), es posible afirmar que el protagonismo y activismo estatal fue en general bastante exitoso, logrando desde fines de los 50 hasta mediados de los 70, tasas de

crecimiento económico y mejoramiento de bienestar material promedio sin precedentes históricos.

Se trata entonces de un período en el cual cada uno de los distintos tipos de sociedades encontraron, de acuerdo con su carácter céntrico o periférico, con sus propias tradiciones culturales, sus propios regímenes políticos y otras características diferenciales, una respuesta estatista más o menos exitosa a la crisis del capitalismo interbélico. Quiero destacar estos hechos, que son históricos y objetivos, porque corrigen la equivocada visión que entrega la ideología neoliberal y neoconservadora de tan amplia difusión y popularidad actual, según la cual el intervencionismo estatal habría sido un gran fracaso y sería poco menos que el origen de todos los males que nuestras sociedades experimentan en esta década de crisis.

Es empíricamente comprobable, por el contrario, que hasta comienzos de la década actual la acción del Estado tuvo un considerable éxito en la mayoría de los casos y prácticamente todos los indicadores convencionales que se quieran tomar así lo demuestran: el crecimiento de la producción y los ingresos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida, la atenuación de muchos problemas básicos de salud, de educación y de vivienda, la reducción de la pobreza extrema, no obstante la persistencia de la desigualdad y la injusticia. Como característica sobresaliente del significativo desarrollo social alcanzado, gran parte de la población mundial tiene educación fundamental y una fracción importante accede a la educación secundaria y superior, a la información y las comunicaciones, y a la participación política.

En el caso particular de América Latina, más allá de los ideologismos extremos y pese a los persistentes y profundos desequilibrios sociales, que se venían atenuando pero que se han vuelto a exacerbar por la crisis actual y las políticas de ajuste, no se puede dejar de reconocer la transformación socioeconómica impulsada por la gestión estatal. Dicho reconocimiento resulta incuestionable una vez que se asume un enfoque conceptual apropiado que distinga entre flujos económicos de corto plazo y los correspondientes desequilibrios macroeconómicos fiscales, monetarios, externos, entre otros, que representan la gran preocupación actual, y las dotaciones o acervos de recursos humanos, naturales y de activos productivos que se han venido adquiriendo y acumulando en el largo plazo, y que constituyen un potencial de desarrollo notablemente acrecentado con respecto a comienzos del período.

Desde esta óptica y a modo de dimensionar la considerable distancia que nos separa del pasado basta con recordar que latinoamérica en su conjunto creció a tasas promedio del 5 al 6% anual durante treinta años y que, en consecuencia, durante ese mismo período ha multiplicado varias veces su ingreso per cápita y su dotación de recursos productivos, de donde fluye ese ingreso anual. De tal manera que hay un avance notable en materia

de patrimonio sociocultural (la población y sus características demográficas, sus tradiciones y valores, sus niveles educativos y de conocimientos, la capacidad científica-tecnológica y la organización institucional), de patrimonio natural (el conocimiento del territorio, de sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables --así como de su deterioro--) y de patrimonio de capital fijo, o sea, de capacidad productiva y de infraestructura acumuladas. Algunas cifras representativas de estos avances se resumen en los cuadros #3 a #5.

Sin embargo, el neoclasicismo imperante en estos últimos años, y también el keynesianismo, la llamada síntesis neoclásica convencional en definitiva, han concentrado la atención en los desequilibrios en los flujos económicos de corto plazo, olvidando el plano de la acumulación de capacidades productivas fundamentales para el desarrollo futuro. Resulta evidente que en el transcurso de las décadas de posguerra nuestras sociedades se reorganizaron, se modernizaron, adquirieron nuevas capacidades intelectuales, humanas, institucionales, políticas, sociales, productivas y tecnológicas. A la luz de esta innegable realidad, es imperativo entonces que revaloricemos el pasado al mirar nuestras posibilidades futuras de desarrollo y abandonemos, el pesimismo flagelante de la última década y media respecto a que todo lo que se hizo en el pasado estuvo mal. Hacerlo, significa dar el primer paso hacia un camino de superación del difícil trance en que nos ha puesto la historia pues junto a las deficiencias y dificultades nos permite apreciar las nuevas y ampliadas fundaciones sobre las que hay que construir el futuro.

No obstante, en una reevaluación de nuestro pasado no debe estar ausente una revisión crítica que sitúe el problema del Estado dentro de su contexto histórico. La constitución de un Estado muy amplio y actuante, como parte del signo de esos tiempos, cumplió múltiples funciones básicas durante el período de 1930 hasta el presente. Apoyándose en forma creciente en la captación de parte considerable de los recursos financieros de la actividad exportadora, que era el único sector de la economía donde en virtud de su elevada productividad se generaba un excedente de recursos abundantes, el Estado pasó a desempeñar cuatro nuevas funciones principales: de **mecanismo financiero**, para trasladar recursos financieros y subsidiar el desarrollo de la actividad industrial privada, generalmente a través de instituciones de fomento; de **mecanismo de redistribución de ingresos**, mediante la destinación de recursos para el desarrollo de la política social a través de la seguridad y previsión social y de la ampliación de los sectores de la educación, la vivienda y la salud; de **mecanismo de inversión estatal**, a fin de adecuar y ampliar la infraestructura económica de los transportes, de las comunicaciones y la energía; e incluso de **mecanismo de creación de empresas productivas estatales** en la siderurgia, la metalmecánica, la petroquímica, la química básica, y otras, así como en algunos de los servicios públicos. Como puede apreciarse, el proceso de industrialización y desarrollo iniciado en la década de 1930 en los países más industrializados de América Latina --y en los otros en la posguerra-- se apoyó en un pilar fundamental, el sector público.

En esta nueva función el Estado fue enfrentando posteriormente dos tendencias contrarias que se agudizaban cada vez más. Por un lado una sed insaciable de captación de recursos a fin de usarlos en los programas de industrialización, de infraestructura y en el área de los servicios sociales. Por el otro lado, la gallina de los huevos de oro --el sector externo-- se quedaba relativamente estancado. Inicialmente la razón fundamental de esta situación se explica por las políticas proteccionistas y las tendencias de sustitución tecnológica que prevalecían en las economías industriales, a las que se agregaron posteriormente políticas excesivamente proteccionistas de los propios países latinoamericanos.

En consecuencia, la principal y tradicional base tributaria de nuestros gobiernos, una vez alcanzado ciertos límites, dejó de aumentar al mismo ritmo que las necesidades rápidamente crecientes del gasto público. Cabe recordar además que el aporte de financiamiento e inversiones extranjeras privadas era nulo y el público sumamente escaso en las primeras décadas de postguerra. Del mismo modo se presentaban fuertes resistencias políticas y dificultades administrativas para extender eficazmente el sistema tributario nacional, en buena parte derivados de la propia estructura económica, con su amplia base rural.

Estas orientaciones contradictorias en materia de gastos e ingresos del Estado determinaron una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público. Dada además la inestabilidad de las recaudaciones provenientes del sector externo, la tendencia al déficit se agudizaba cuando los mercados externos se deprimían y se atenuaban cuando se encontraban en situación boyante, en tanto que las nuevas funciones que el Estado iba adquiriendo significaban compromisos financieros adicionales permanentes y con una dinámica propia. En estas condiciones, no es de extrañar que posteriormente el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal adquiriera un creciente predominio. Más tarde, durante la década de 1970, esta situación potencialmente explosiva se pudo solventar debido a que fue posible recurrir abundantemente al endeudamiento externo, alternativa que incluso permitió ampliar aún más la brecha fiscal.<sup>2</sup>

Por otra parte, la estrategia de sustitución de importaciones --de la que era parte esencial el rol del Estado descrito anteriormente-- había completado su ciclo expansivo y mostraba ya una evidente pérdida de dinamismo hacia fines de la década del 60 por lo que también en esa materia era urgente una reorientación productiva y de las propias funciones estatales. Al respecto, conviene recordar que la CEPAL advirtió tempranamente sobre las fallas del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

---

2

Estoy convencido, que una parte fundamental de la crisis del Estado, es una crisis financiera de carácter estructural. Pero la problemática del Estado excede con mucho este aspecto, pues involucra las cuestiones centrales de la legitimidad política, los temas de la flexibilidad y de la eficacia, de la modernización administrativa, de la representatividad y la descentralización, de las formas nuevas que exige su incorporación dinámica en un contexto internacional en avanzado estado de transnacionalización, así como sus nuevas formas de relacionamiento con una sociedad civil fortalecida y diversificada. Estos temas se desarrollan en el documento base de Jahuel y en otras contribuciones a este documento de trabajo, por lo que me circunscribiré aquí a los aspectos más relacionados con lo económico.

"El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y, c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos... La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado --mediante aranceles u otras restricciones-- la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenidos, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos... Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos.<sup>3</sup>

En lo personal, mientras preparaba estas notas recordé un artículo escrito en 1966 con ocasión de las conferencias inaugurales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y publicado poco después en el cual advertía que "persistir en la experiencia de desarrollo de las últimas décadas, cuando su etapa positiva parece ya haberse cumplido, conducirá a la frustración".<sup>4</sup> Además, en una sección titulada "exportar o morir", señalaba la necesidad imprescindible de desarrollar y diversificar las exportaciones como requisito básico para superar el límite físico a la capacidad de acumulación que establecía un bajo y decreciente coeficiente de importaciones y una estructura de las mismas en que habían llegado a predominar abrumadoramente los bienes de producción, de tal modo que el incremento de la inversión dependía enteramente de las exportaciones primarias y de la inversión y endeudamiento externos.

---

<sup>3</sup> CEPAL, "Desarrollo Económico, Planeamiento y Cooperación Internacional", Publicación de las Naciones Unidas, Junio, 1961.

<sup>4</sup> "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", publicado en la revista *Estudios Internacionales*, Santiago, abril de 1967.



Al tenor de estos anticipos de crisis, entre los que apuntaba también a la crisis fiscal recién reseñada, no cabe duda de que era urgente lograr cambios en la estructura productiva interna y en la naturaleza de las vinculaciones externas para promover el aumento y diversificación de las exportaciones. En mi artículo recién citado incluso proponía, con esa finalidad, formas de asociación denominadas "co-producción" con las empresas trasnacionales.

Sin embargo, como el éxito anterior de la estrategia seguida había creado poderosos intereses que se resistían a los cambios, fue muy difícil reestructurarse y reorientarse porque más que una simple liberalización de los mercados había, nada menos, que emprender una reformulación muy profunda hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas implicaciones que esto tenía para nuestros países. En lo interno, con consecuencias muy serias en materia de reorientación de las políticas económicas del Estado, de reestructuración de los patrones de producción y productividad, de cambios en el consumo, el empleo y los salarios, de reasignación de las inversiones, de creación de capacidad de innovación y adaptación tecnológica, de reorientación del crédito desde el fomento del consumo al fomento de las exportaciones, además de los aspectos más obvios y elementales relacionado con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política.

Más aún, cuando la pérdida de dinamismo industrial y los desbordes inflacionarios demandaban correcciones en la estrategia desarrollista, sobrevino el renacimiento y auge del mercado financiero privado internacional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. La permisibilidad financiera internacional que comenzó a prevalecer a fines de los sesenta y se acentuó en la década de 1970, permitió olvidarse de los desequilibrios macroeconómicos y estructurales antes citados al disponer de financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Dado que el crecimiento parecía asegurado --las economías habían crecido en la postguerra y durante la década de los setenta continuaron creciendo--, cobró fuerza la ortodoxia neoclásica liberalizante, aperturista y antiestatista y se perdió la noción sobre la necesidad de una estrategia de largo plazo orientada a la corrección de dichos desequilibrios por la vía de aprovechar, precisamente, la disponibilidad de financiamiento externo. En lugar de iniciar de inmediato un proceso de reestructuración productiva, y de proceder a los ajustes macroeconómicos internos y externos que se venían agudizando, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron irresponsablemente en un proceso de endeudamiento que llegó al paroxismo hacia fines de la década de los setenta.

Fue posible así mantener la ilusión de que las economías podían continuar expandiéndose, sobre la base del abundante financiamiento externo disponible. Pero, súbita e inesperadamente, la base de sustentación de este crecimiento "artificial" se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo, sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior.

Ante la necesidad de revertir una situación externa que se había caracterizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir violentamente las importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Obviamente dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida lógica interna, el logro de superávits en las cuentas de ahorros domésticas, en especial del Estado, que tuvo que hacerse cargo de la deuda externa privada.

Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional se aplicaron un conjunto de políticas de ajuste y reestructuración económica, las que orientaron su accionar fundamentalmente en dos ámbitos. Por una parte se obligó al sector privado a reducir su consumo e inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos, por la otra, se impuso una estricta condicionalidad a la gestión del sector público, el que por haber sido forzado a garantizar los compromisos externos debió soportar el gran costo del ajuste.

Es así como se ha procedido a jibarizar el Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, disminuyendo las inversiones públicas, liberalizando y desregulando los mercados privatizando actividades y empresas estatales, eliminando subsidios y recortando fuertemente los gastos en los servicios sociales. Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo violentamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración en los sectores medios y las clases populares, que han visto aumentado el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y salarios; incrementada su carga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social.

Sin perjuicio de las "fallas del Estado" que sin duda se fueron acumulando en sus décadas de acción más positiva, la eclosión de la crisis funcional y financiera del Estado es en buena medida producto de las propias políticas neoliberales implementadas desde la década pasada y reforzadas con motivo de la crisis de la deuda. No es extraño entonces, ante los desaciertos del neoliberalismo promotor del endeudamiento de fines de la década pasada y de los programas de ajuste y reestructuración actual, que el Estado se encuentre en casi todos los países postrado en una crisis muy profunda, reforzada al nivel ideológico por el virulento discurso antiestatista neoconservador.

Estos factores constituyen un poderoso pretexto para imponer un profundo y extenso programa de ajuste y reforma aperturista, privatizador y liberalizador, el que, pese a sus bien conocidas limitaciones dinámicas y distributivas, está siendo fuertemente impulsado por los organismos internacionales encargados de implementar las políticas de ajuste y

reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas.

Estoy convencido, como quedó registrado hace más de dos décadas en mi artículo recientemente citado, que varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incuestionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y mantención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos básicos y la ampliación del rol del mercado y los agentes económicos privados. Sin embargo, el grado de acuerdo con estas orientaciones de carácter general contenidas en la agenda neoliberal --en su mayoría impuestas por el proceso de transformación de la economía mundial, la transnacionalización y los efectos negativos de los errores del pasado--no significa, en absoluto, que se compartan los criterios estáticos, la falta de equidad y la ausencia de orientaciones estratégicas observada en su modalidad de política económica.

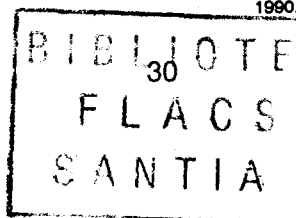
En muchos casos, más allá de las diferencias en los enfoques y diagnósticos, lo que en definitiva separa a las propuestas neoliberales de sus actuales contrapartes neoestructuralistas son justamente, los criterios y orientaciones necesarios para llevar a la práctica el programa de reformas económicas. A mi juicio, dichas diferencias pueden sintetizarse a grandes rasgos en cuatro áreas representativas según los distintos énfasis que ambas corrientes de pensamiento colocan en el mercado, la empresa privada, la apertura externa y el horizonte de tiempo.<sup>5</sup>

Un primer ámbito de desencuentro entre la postura neoliberal y neoestructuralista se produce en torno al rol del mercado y el Estado en la economía. El neoliberalismo establece el mercado como sistema de información y orientación dominante en la asignación de recursos de la economía, correspondiéndole al Estado sólo un rol complementario o subsidiario. Para el neoestructuralismo, en cambio, el Estado debe asumir un rol orientador, apoyando pero también corrigiendo el mercado para permitir que desempeñe un mayor y mejor papel en la asignación de los recursos.

En materia de empresa privada, el neoliberalismo y su lógica dominante del libre mercado tienden a fortalecer la gran empresa, la estructura monopólica y oligopólica, en gran parte debido a los procesos de concentración y segmentación a que da origen la excesiva

5

CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1990, Sunkel O. Editor, "El Desarrollo Desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1991 y Sunkel, O. y Zuleta G., "Neoliberalismo versus Neoestructuralismo: La Política de Desarrollo en la Encrucijada de los Noventa", Revista de la CEPAL No. 42, Diciembre 1990.



confianza en las fuerzas del mercado en un contexto de alta heterogeneidad productiva y fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso. Por su parte, la posición neoestructuralista en esta materia también sostiene la importancia de fortalecer la gran empresa como factor de dinamización tecnológica y capacidad competitiva, pero sugiere estrecha vigilancia sobre su acción, y destaca la necesidad ineludible de apoyar el desarrollo de la mediana, pequeña y micro empresa por razones económicas (productividad sistémica) y sociales (capacidad de concertación democrática).

En relación al tema de la apertura comercial, cabe destacar que la posición neoliberal de eliminar restricciones e intervenciones tiende naturalmente a favorecer ventajas comparativas estáticas y por consiguiente la especialización en recursos naturales. En su lugar, la opción neoestructuralista promueve un proceso de reestructuración productiva que mediante una política de intervención selectiva, en un contexto de aranceles moderados y tipo de cambio real alto, busca crear y aprovechar ventajas comparativas dinámicas con miras a la producción eficiente tanto de bienes exportables, especialmente manufacturas industriales, como de bienes que sustituyan importaciones.

Por último, como ya lo hemos señalado anteriormente, la concepción analítica detrás de las propuestas neoliberales ponen el acento en los equilibrios de corto plazo: mercados y precios, agentes económicos optimizadores y equilibrios macro y microeconómicos. En tanto, la postura neoestructuralista coincide en la importancia de estos equilibrios para la estabilidad económica de corto plazo, pero considera que son insuficientes frente a la necesidad de recuperar una trayectoria de crecimiento y desarrollo de largo plazo. En consecuencia, de aquí surgen los planteamientos neoestructuralistas destinados a resucitar el debate sobre las perspectivas de mediano y largo plazo, sobre la elección de estrategias deliberadas de industrialización, de mejoramiento de la distribución del ingreso y de nuevas formas de inserción en el mercado mundial. No obstante, más allá de las diferencias conceptuales que separan a ambos enfoques, debe destacarse que todo proceso de reforma enfrenta el enorme y concreto desafío de conciliar sus propuestas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados durante estas décadas y más perjudicados por las políticas recientes. Abordar este desafío, en el marco de las restricciones que la economía impone a la política, exige entonces respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico. Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los creadores intelectuales y técnicos logren articular, concertar y conducir el proceso de desarrollo. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para encontrar la senda de una nueva etapa de desarrollo estable y consolidado.

Esto es particularmente relevante en la actualidad, porque no sólo han cambiado las condiciones internas, sino, como ya lo señalaba al comenzar estas reflexiones, la década del 70 marca el fin de una época o ciclo de notable auge de la economía internacional. Si se observa el cuadro #6, sobre tendencias de largo plazo de la economía internacional en la postguerra, puede concluirse que el contexto internacional en el que tendrá que insertarse dinámicamente América Latina en el futuro tiene características muy diferentes y nada auspiciosas. El comportamiento previsible de variables claves del entorno internacional, tales como el crecimiento de la economía y el comercio mundial, la evolución del financiamiento privado y de la inversión extranjera directa, así como de las políticas que afectan más directamente las relaciones económicas internacionales, auguran un panorama nada alentador, en fuerte y negativo contraste con el período anterior.

En definitiva, un verdadero desarrollo nacional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos naturales que Chile posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento mesurado y eficiente de la importante base de infraestructura, capital y experiencia empresarial acumulados, en la incorporación del esfuerzo y creatividad de toda su población --tanto de aquella que está relativamente marginada como de los importantes contingentes de recursos humanos calificados de que ya se dispone-- y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano y a las nuevas circunstancias internas y del contexto internacional.

Finalmente, quiero destacar brevemente que una profundización en los alcances del nuevo marco estratégico requiere, como elemento central e impostergable, abordar la reforma del Estado. Sin embargo, no se trata evidentemente de la simplista fórmula que lo limita todo a reducir su tamaño, privatizar, desregular y liberalizar. Sin perjuicio de aceptar dichas tendencias generales, que parecen ser los signos de estos tiempos, es esencial, que todo programa de reformas garantice, a través de nuevas modalidades que generen eficacia, flexibilidad, responsabilidad y participación, que prevalezcan las funciones clásicas, básicas y auxiliares del Estado que se requieren en el actual cambio de época. Existe un rol innegable para su acción, que debe ser mejorado, en áreas tales como la ayuda prioritaria a los sectores más pobres, la administración de justicia y las funciones de seguridad pública, en materia de apoyo estratégico a la iniciativa privada y en el campo científico y de la creación y transferencia tecnológica, teniendo siempre presente la creciente presencia y trascendencia del rápidamente cambiante contexto internacional y la importancia que ha adquirido el tema de la sustentabilidad ecológica.

Además, un verdadero proceso modernizador del aparato estatal debe reafirmar el papel crítico del Estado para, en concertación con otros agentes sociales, orientar el desarrollo económico y social de mediano y largo plazo. Debe asegurar al mismo tiempo que la descentralización, liberalización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política

y a la modernización y consolidación de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa. Es preciso evitar que estas reformas sirvan simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa. Por último, asegurar la estabilidad económica y política que todo proceso de desarrollo necesita, exige evitar el financiamiento inflacionario de los déficits públicos y el fortalecimiento de su capacidad de concertación para la promoción de consensos sociales básicos.

Creo entonces, en síntesis, que se vivió una etapa en la cual la expansión del Estado fue un factor muy positivo del desarrollo pues cumplió necesarias funciones de transformación estructural, de estimulación económica y de incorporación social. Pero aún así, llegó un momento en que esa expansión sobrepasó los límites de la legitimidad y representatividad sociopolítica, de la eficacia socioeconómica y de la sustentabilidad fiscal, en que las circunstancias económicas y doctrinarias así como sus funciones internas e internacionales cambiaron, y en que por consiguiente se requieren profundas reformas para evitar que se transforme en un obstáculo para enfrentar la crisis y recuperar la senda del progreso.

Sospecho que este ciclo de evolución del Estado explica en alguna medida no sólo nuestra propia realidad sino también, en concordancia con mi postulado inicial, la ruptura con el sistema estalinista centralizado y totalitario en los países del bloque socialistas así como la insatisfacción generalizada con muchos de los aspectos del Estado de Bienestar. Esta es, tal vez, una de las fuentes del carácter universal alcanzado por los procesos tendientes a la privatización, descentralización, desburocratización y regionalización, y la notable valorización de una gran variedad de organizaciones ciudadanas. Estos hechos plantean la necesidad de una profunda revisión en las modalidades de acción e interacción del Estado con la sociedad civil, pero en ningún caso niegan el importante rol que le cabe desempeñar a cada uno en una futura estrategia de desarrollo.

**CUADRO # 1**

**FASES DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL, 1820-1979**

**(Tasas compuestas de crecimiento promedio anual) (1)**

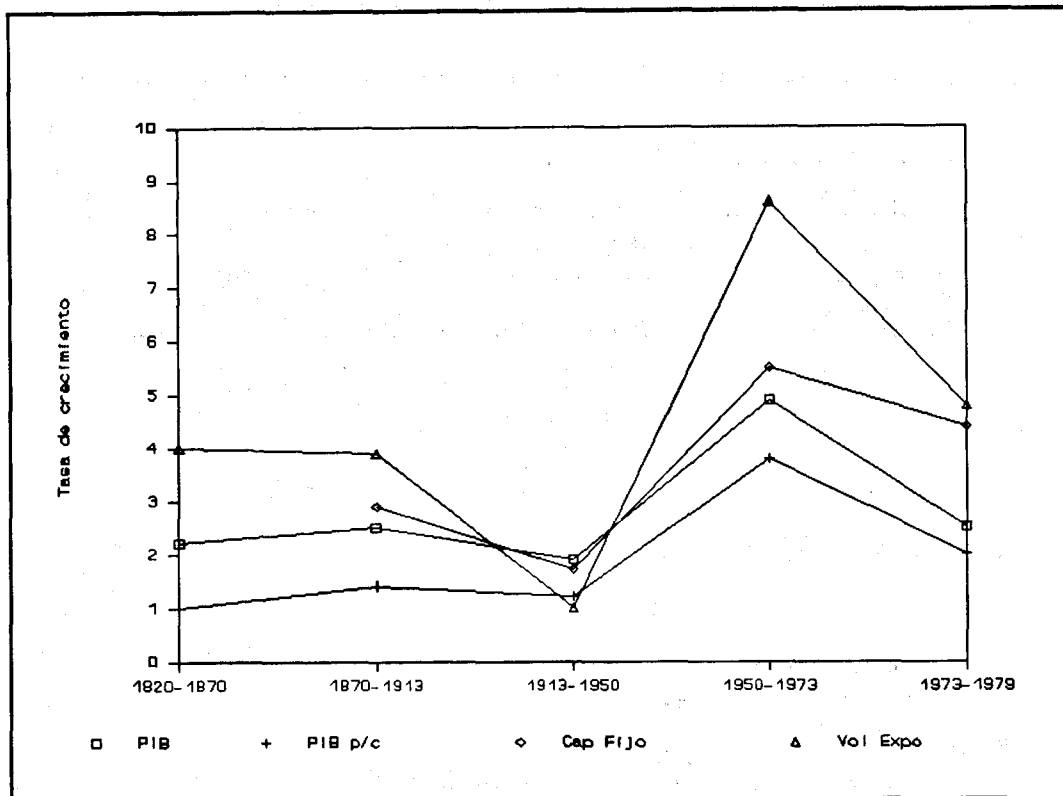
FASES	PIB	PIB per Cápita	Capital Nacional Fijo, Tangible no residencial	Volumen de Exportaciones
I. 1820-70 1870-1913	2.2 (a) 2.5	1.0 (b) 1.4	-- 2.9	4.0 (a) 3.9
II. 1913-50	1.9	1.2	1.7	1.0
III. 1950-73	4.9	3.8	5.5	8.6
IV. 1973-79	2.5	2.0	4.4 (c)	4.8

FUENTE: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford y Nueva York, 1982, P. 91. Tomado del libro de Osvaldo Sunkel y Stephany Griffith-Jones "La Crisis de la Deuda y del Desarrollo en América Latina: El Fin de una Ilusión", Grupo Editor Latinoamericano 1987.

NOTAS : (1) Promedio aritmético de cifras para los países individuales  
 (a) Promedio para 13 países  
 (b) Promedio para 10 países  
 (c) 1973

# GRAFICO # 1\*

## FASES DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL, 1820-1979 (Tasas compuestas de crecimiento promedio anual)



FUENTE: Cuadro # 1



## CUADRO # 2

### CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA MUNDIAL POR AREAS DE DESARROLLO

1961-1970 (%)

GRUPO DE PAISES	Tasa Media anual de Variación del PIB (a)
Todos los grupos de Países	5.4
- Economías de mercado desarrolladas (b)	5.0
- Economías de planificación centralizada (c), (d)	6.7
- Países en desarrollo (e)	5.5

FUENTE: Naciones Unidas, "Estudio Económico Mundial, 1972".

- NOTAS : (a) Medido a precios de mercado de 1960.  
(b) América del Norte, Europa septentrional, meridional y occidental, Australia, Japón, Nueva Zelandia y Sudáfrica.  
(c) Europa Oriental y la URSS  
(d) Los datos se refieren al producto material bruto y no son estrictamente comparable a los de los demás grupos de países.  
(e) América Latina y región del Caribe, Africa (excepto Sudáfrica) y Asia (excepto China, y la República Democrática de Corea, Japón, Mongolia y la República Democrática de Vietnam).

**CUADRO # 3**

	1950	1960	1970	1974
Producción de lingotes de acero (Miles de toneladas)	1.366	4.750	13.133	21.180
Producción de cemento (Miles de Toneladas)	7.254	16.928	32.730	46.127
Producción de energía eléctrica (Millones de kilovatios/horas)	27.000	67.130	149.074	212.583
Producción de Vehículos (Miles de unidades)	---	188	936	1.630

FUENTE: Cuaderno de la CEPAL, N° 13, "Desarrollo, industrialización y comercio exterior, 1977.

**CUADRO # 4**

**LATINOAMERICA, ESPERANZA DE VIDA AL NACER**

(Años)

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975
Argentina	62.7	64.7	66.0	67.4	68.4
Bolivia	40.4	41.9	43.5	45.1	46.7
Brasil	51.0	53.4	55.9	58.0	59.8
Colombia	48.4	52.2	56.2	58.4	60.4
Costa Rica	57.3	60.2	63.0	65.6	68.1
Chile	54.1	56.1	57.6	60.6	64.2
Ecuador	46.9	49.6	51.9	54.6	57.1
El Salvador	45.3	48.6	52.3	55.9	59.1
Guatemala	42.7	45.4	48.2	51.2	54.6
Haití	37.6	40.7	43.6	46.3	48.5
Honduras	42.2	45.0	47.9	50.9	54.1
México	51.6	56.3	59.2	60.8	62.7
Nicaragua	43.0	45.5	47.9	50.4	52.9
Panamá	58.8	61.2	63.2	64.9	67.4
Paraguay	51.9	54.5	56.6	59.6	63.1
Perú	43.7	46.2	48.8	51.3	55.0
Rep. Dominicana	45.1	49.1	52.6	55.4	57.9
Uruguay	66.3	67.2	68.3	68.5	68.6
Venezuela	54.2	57.2	58.9	61.9	64.5

FUENTE: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980 y 1987

**CUADRO # 5**

**NIVELES DE INSTRUCCION FORMAL DE LA POBLACION LATINOAMERICANA**  
**Porcentaje (a)**

País	Alrededor de 1960			
	Sin Instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina (b)	12.5	72.1	12.5	2.5
Bolivia (b)	--	--	--	--
Brasil (b)	--	--	--	--
Colombia (b)	35.8	54.3	9.2	0.7
Costa Rica (c)	19.0	70.9	8.0	2.0
Chile (b)	25.5	53.6	17.6	1.3
Ecuador (d)	34.7	56.8	7.6	0.8
El Salvador (d)	57.2	37.2	4.5	0.3
Guatemala (e)	66.9(f)	29.2	3.4	0.5
Haití	--	--	--	--
Honduras (j)	52.7	41.1	3.6	0.4
México (d)	43.7	50.7	4.1	0.9
Nicaragua	49.4(f,i)	45.6(j)	4.4(j)	0.6(j)
Panamá	25.8(e)	58.2(e)	14.1(e)	1.6(e)
Paraguay	--	--	--	--
Perú (b)	43.6	44.7	8.7	1.0
Rep.Dominicana (b)	43.7	49.3	6.6	0.5
Uruguay (n)	10.1	70.6	16.4	1.0
Venezuela (j)	32.8	46.2	5.6	1.0
	Alrededor de 1970			
	Sin Instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina (b)	8.2	70.0	15.9	3.4
Bolivia (b)	34.9	37.5	19.9	3.3
Brasil (b)	43.5	44.7	10.5	1.2
Colombia (b)	24.8	53.1	15.2	1.7
Costa Rica (c)	13.6	69.0	13.7	3.7
Chile (b)	16.1	61.4	16.6	2.5
Ecuador (c)	10.5	66.1	18.5	3.4
El Salvador (d)	48.5	43.9	6.9	0.6
Guatemala (e)	63.1(g)	30.4(g)	4.4(g)	1.0(g)
Haití	83.5(i)	12.5(i)	3.8(i)	0.3(i)
Honduras (j)	41.0	51.6	6.4	0.7
México (d)	34.8	56.0	7.5	1.6
Nicaragua	50.4(d)	22.0(d,k)	21.4(d,l)	3.4(d,m)
Panamá	20.0(h)	54.3(h)	22.1(h)	13.5(h)
Paraguay	15.2	72.5	10.4	1.3
Perú (b)	30.2	51.2	14.8	2.5
Rep.Dominicana (b)	--	--	--	--
Uruguay (n)	7.5(j)	60.3(j)	22.3(j)	8.9(j)
Venezuela (j)	37.0(e,f)	47.8(e)	13.4(e)	1.7(e)

FUENTE: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980

- a) Calculada sobre la base de la población cuyo nivel de educación se indagó en el censo. La diferencia a 100 corresponde al nivel de educación ignorado.
- b) Población de 5 años y más                      c) Se refiere a otros tipos de educación
- d) Población de 6 años y más                      e) Población de 7 años y más
- f) Incluye nivel de instruc. ignorado              g) Población de 30 años y más
- h) Población de 15 años y más                      i) Población de 25 años y más
- j) Población de 10 años y más                      k) Personas que han aprobado de 1 a 3 cursos
- l) Personas que han aprobado                      m) Personas que han aprob. 10 o más años de estudio
- 4 a 9 años de estudio                                  n) Población de 8 años y más

# CUADRO # 6

## TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL

### ANTES Y DESPUES DE LA DECADA 1970-1980

	Entre 1950 y 1970	Después de 1980
Economía mundial	Expansión rápida y sostenida	Expansión lenta e inestable
Comercio Internacional	Gran expansión, profundos cambios estructurales	Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica
Términos de intercambio	Relativamente bajos y estables (en relación comienzos 50s)	Agudo deterioro (en relación a 1980)
Financiamiento público	Expansión rápida y sostenida	Expansión limitada
Inversión privada directa	Expansión rápida y sostenida	Escasa
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los 60	Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (Servicio deuda)
Tasa de interés	Muy bajas	Muy altas
Proteccionismo	En disminución	Fuerte aumento
Coop. Internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa en materia de polít. económica	Corto plazo, FMI	Corto Plazo: FMI, Banca Transnacional, Gobierno de EE.UU. Largo Plazo: Banco Mundial, Gobierno de EE.UU.

FUENTE: Osvaldo Sunkel: "El futuro del desarrollo Latinoamericano: algunos temas de reflexión" Publicado en "Neoliberalismo y políticas económicas alternativas", Cordes, Quito, Ecuador, 1987

## **2.2. Estado, Sistema Internacional e Interdependencia.**

*Luciano Tomassini*

Resulta muy interesante para mí tener la oportunidad de intervenir en este seminario inicial en torno al tema del Estado porque tengo la convicción de que es por éste, o por la relación entre el Estado y la sociedad civil, por donde pasan casi todas las coordenadas en torno a las cuales gira actualmente la transformación de la sociedad, de la economía y la cultura. Pero al igual que en las intervenciones anteriores quisiera hacer también un aporte un poco más específico y más vinculado con mi campo de trabajo, a riesgo de tocar aspectos relativamente menos relevantes dentro de esta problemática. Ese campo se refiere al estudio de las relaciones internacionales.

¿Desde qué ángulo el estudio de las relaciones internacionales contemporáneas plantea el tema del Estado desde su propia perspectiva? Tradicionalmente la visión de las relaciones internacionales ha estado inspirada por la teoría realista o clásica, la cual tiene un origen muy antiguo, que se remonta a la experiencia del concierto europeo en que, bajo distintas formas, se organizó la comunidad internacional a lo largo de los tiempos modernos, y que cobra especial vigencia durante la postguerra y la época de la guerra fría.

No se trata de exponer aquí esa teoría sino de destacar sus elementos centrales, en la medida en que éstos se refieren al tema del Estado, pudiendo identificarse desde este ángulo tres conceptos claves. El primero radica en la visión de un sistema internacional protagonizado en forma excluyente por los Estados Nacionales en una visión estado-céntrica en que el escenario internacional podría ser representado mediante la imagen de una mesa de billar en donde interactúan unas esferas homogéneas y herméticas, y en donde sólo cuenta la interacción entre éstas sin que los elementos existentes al interior o por encima de éstas tengan importancia alguna. Esas esferas representarían a los Estados Nacionales, verdaderas cajas negras cuyas características o acontecimientos internos no afectarían a la política internacional, que se comportan hacia afuera como entidades soberanas o autónomas inmunes a la influencia de todo elemento contextual. Una visión, en fin, en donde la vida internacional está dada exclusivamente por la interacción entre los Estados sin que influyan en ella factores nacionales o transnacionales. En segundo término, la visión clásica considera que el objetivo central de los Estados, a través de su comportamiento internacional, apunta a garantizar su supervivencia y seguridad, un objetivo que domina la política internacional, como si no hubieran otros valores o motivos para actuar en ella como, por ejemplo, la calidad de la vida, el desarrollo, el bienestar o el avance tecnológico, metas que quedan relegadas a un lejano segundo plano. En tercer lugar, se considera dentro de este esquema que la supervivencia o la seguridad de los Estados sólo puede

ser garantizada mediante los recursos de poder, esto es, mediante la acumulación, el uso o la amenaza del uso del poder, el cual constituiría algo así como el combustible de la vida internacional, como si no hubiesen otros instrumentos o recursos a través de los cuales pudieran relacionarse los Estados. Naturalmente que la centralidad atribuida a los recursos de poder dentro de la visión clásica incluye una pendiente que en última instancia lleva a definirlos en términos de recursos militares, haciendo de la guerra "la continuación de la política por otros medios".

Todo esto, a mi juicio, ha sido completamente desmentido por la historia, no por la teoría ni por investigaciones empíricas desarrolladas en el plano académico, las que han dado lugar a largos debates entre los realistas, los neorrealistas y sus críticos, debates cuya importancia palidece frente a los cambios que ha experimentado la realidad histórica. En efecto, si uno piensa en las megatendencias en función de las cuales los historiadores del siglo XXI van a caracterizar los rasgos centrales de este período, entre ellas no se van a contar ciertamente la guerra del Vietnam, ni la crisis del Golfo ni otros eventos militares, sino que tendencias más profundas. Eso es lo que han hecho, con respecto a la edad moderna, los historiadores económicos, políticos y sociales más lúcidos, desde Kondratieff a Roscow, desde Polanyi a Kennedy, desde Bloch a Braudel, o desde Crouzet hasta Duby a través de la Historia General de las Civilizaciones o de la Historia de la Vida Cotidiana, y tantos otros que han seguido las huellas de la escuela de los Anales de Estrasburgo. Del mismo modo, si examinamos con atención el período de transición que se inicia al final de la última postguerra, reconoceremos que las grandes transformaciones que conlleva no responden a ninguna de las variables centrales de la visión clásica de las relaciones internacionales, es decir, la seguridad, el poder y los recursos militares. Tomemos, por ejemplo, el proceso de ampliación y diversificación del escenario internacional y el surgimiento de nuevos actores distintos de la Alianza Atlántica que surgió como único esquema de poder en la inmediata postguerra: la emergencia del Tercer Mundo como consecuencia de un vasto proceso de descolonización, la incorporación de la República Popular China a la comunidad internacional y su accidentado proceso de apertura externa, el engrandecimiento del Japón y de los países del sudeste asiático, el esporádico pero dramático protagonismo de los países exportadores de petróleo a partir de los años setenta, y la aparición de una creciente gama de actores transnacionales en el campo económico, financiero tecnológico, religioso, étnico o ideológico, no fueron fruto del uso de recursos militares ni se dieron fundamentalmente en el área de la confrontación americano-soviética. Tomemos como ejemplo otro fenómeno, aún más importante, cual es la declinación relativa del poderío de los Estados Unidos, que emergió en forma abrumadora como la potencia hegemónica mundial después de la segunda guerra, aproximadamente a partir de los años setenta. Una declinación que no responde al debilitamiento de su capacidad militar, cuya conservación constituye tal vez la única excepción a esa tendencia, como lo estamos comprobando en estos días en que los Estados Unidos aparecen interesados en explotar la crisis del Golfo Pérsico para exhibir sus músculos en el único terreno en que aún tienen una gravitación primordial en el mundo: el terreno militar. La tercer y más reciente de dichas tendencias consiste en la disolución del imperio soviético y la caída del Muro de Berlín, con la consiguiente reunificación de Alemania y la posibilidad de construir una "casa común

europaea", que limitaría aún más la gravitación de los Estados Unidos en ese continente y en el resto del mundo y que establecería un nuevo equilibrio en la política internacional: se trata de un proceso que se verificó a pesar --y no a causa-- del fortalecimiento militar de la Unión Soviética y de su confrontación con los Estados Unidos, con los cuales llegó a alcanzar una cierta paridad nuclear en los años sesenta, a costa del desarrollo de su sociedad y de su economía, y de las aspiraciones de su población, por lo que puede decirse que la disolución del mundo socialista no se debió a factores militares sino a la demanda por jeans, rock, libertad, cultura y comunicaciones. Son estos los factores que hoy día impulsan las relaciones internacionales y no aquellos que invocaran los clásicos.

Dentro de este contexto, el concepto del Estado como actor monopolístico de la vida internacional ha cambiado profundamente, en más de un sentido. En efecto, ha cambiado la visión del Estado como protagonista excluyente del drama internacional, como actor racional unitario y como entidad separada, soberana y autónoma frente a la sociedad civil y al mercado.

La concepción del Estado en el sistema internacional no cambió solamente en su sentido más obvio, consistente en atribuirle un papel monopolístico en el desenvolvimiento del mismo, y de reconocer la presencia de un conjunto de actores no gubernamentales --o no tradicionales-- en la política mundial, como las empresas transnacionales, la banca internacional, las iglesias universales y los movimientos religiosos, las federaciones internacionales de sindicatos o partidos políticos, etc. El reconocimiento de estos actores se inició en los años setenta con la obra de Keohane y Nye sobre los actores transnacionales en la política mundial y ha tenido creciente aceptación desde entonces. Sin embargo, limitar el cambio de paradigmas sobre el sistema internacional y la transformación de la visión del Estado como un actor dentro de éste a la emergencia de agentes no gubernamentales implicaría caer en una equivocación reduccionista, basada por lo demás en el supuesto de que los actores transnacionales "nacen y no se hacen". Yo creo que los agentes transnacionales no nacen dotados de esa calidad sino que se transforman en tales al tener que actuar en un circuito transnacionalizado. Si uno observa los grandes actores transnacionales del mundo contemporáneo llega a la conclusión de que ninguno nació con ese rótulo, sino que se transnacionalizaron debido al ámbito de sus operaciones, trátase de las grandes corporaciones industriales modernas, de las mayores empresas petroleras, de la banca internacional, de la fuerzas armadas de los Estados Unidos en comparación con su papel anterior a la segunda guerra mundial, o de la internacional demócratacristiana, socialdemócrata o socialista (recuérdese la hipótesis del socialismo en un país). Lo que ocurre es que en un mundo caracterizado por una situación de "interdependencia compleja" es posible identificar la existencia de numerosos ámbitos, juegos o circuitos que operan en torno a una agenda, a unas arenas y a unos agentes extremadamente diversificados, y que vinculan de múltiples maneras a los más variados sectores de las distintas sociedades nacionales en función de sus intereses específicos. Desde esta perspectiva sería posible postular la existencia de circuitos transnacionalizados en el campo industrial, financiero, energético, alimentario, tecnológico, comercial, estratégico,



ideológico, religioso, científico y cultural sin olvidar los modernos circuitos del terrorismo y del narcotráfico. La necesidad de operar en esos ámbitos impone la transnacionalización de sus actores.

Al mismo tiempo el Estado, en lugar de ser considerado como un actor racional y unitario como suponía la concepción clásica y de ser explicado a través del símil antropomórfico de un estadista omnisciente e infalible que frente a cada situación toma las mejores decisiones posibles contemplando solitariamente una especie de bola de cristal, pasa a ser concebido como un conjunto de burocracias, de agentes y de actores que interactúan entre sí, así como también con los grupos de presión que procuren influir sobre cada uno de ellos desde el ámbito de las instituciones militares, de la sociedad civil o del mercado. El ataque contra la visión clásica de las relaciones internacionales y, muy particularmente, contra el concepto del Estado racional-unitario se inició con la llegada de la revolución behaviorista al campo de los estudios internacionales y, en especial, con la obra pionera de Snyder, Bruck y Sapin, **Foreign Policy Decision-Making**, publicada en 1963. A partir de entonces el análisis de los procesos decisorios deja de centrarse en sus aspectos racionales o institucionales y pasa a iluminar el papel de los actores individuales que toman las decisiones en nombre del Estado así como la maraña de interacciones que se desarrolla entre ellos para llegar a una decisión como resultado. Conviene subrayar tres corolarios de esta visión moderna de las relaciones internacionales. En primer lugar, la imagen de un sistema internacional altamente homogéneo integrado por unidades soberanas cuyo comportamiento responde a pautas similares y cuyas diferencias se originan exclusivamente en sus respectivas cuotas de poder, contrasta con la complejidad que de hecho presenta el escenario internacional contemporáneo. Segundo, la capacidad que poseyó ese esquema para concentrar la atención del estadista en una limitada gama de objetivos vinculados con la seguridad del Estado, contrasta también con la amplia gama de intereses perseguidos por éstos y otros actores internacionales en la realidad mundial contemporánea. Tercero, el sesgo fatalista que implicaba ese esquema de análisis desde el punto de vista de los márgenes de maniobra de los Estados nacionales desaparece, si se lo confronta con la enorme capacidad desarrollada posteriormente por esas sociedades para responder a un espectro muchísimo más amplio y más dinámico de riesgos y de oportunidades.

Por último, también la tajante separación entre el Estado y la sociedad civil o el mercado, establecida por las ciencias sociales en su época clásica, durante el siglo pasado, que reservaba al Estado el ejercicio de la autoridad pública y al mercado el papel de proporcionar un ámbito para las transacciones realizadas por actores privados, tiende a desaparecer en una visión moderna del fenómeno. Lo que hoy se advierte cada vez con más fuerza es la existencia de un continuo entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. La visión monolítica del Estado, según la escuela clásica, se desmorona en tres sentidos: primeramente, junto al Estado comienzan a intervenir una serie de actores no gubernamentales que manejan importantes intereses sectoriales; segundo, la propia institución estatal se desmembra en una serie de agencias involucradas a su vez en otros tantos sectores

que interactúan y negocian entre sí, defendiendo sus intereses respectivos, para producir decisiones consensuales y, por último, cada una de estas agencias estatales pasa a entenderse en forma fluida y continua con representantes de los intereses privados involucrados con sus respectivos sectores.

En este punto quisiera hacer una digresión vinculada con una de las exposiciones anteriores. Me refiero a la necesidad de relativizar nuestra concepción del Estado o de devolverle su intrínseca historicidad. Nuestra visión del Estado es ahistórica. Nosotros creemos que el Estado no es una entidad predeterminada, que está presente desde la eternidad como la dignidad humana o el espíritu santo, y que no cambia. El Estado no es una esencia pura, carece de la necesidad o permanencia de las ideas platónicas. Es un producto histórico de los tiempos modernos, la institución que terminó con el feudalismo, obedeciendo a causas muy concretas. Cabe formular tres comentarios al respecto.

En los orígenes de la ciencia social contemporánea, desde Adam Smith hasta Max Weber, se encuentra una dicotomía inquebrantable entre el Estado y el mercado. Según ella, como se señalaba anteriormente, el Estado actúa en el ámbito propio de la autoridad pública mientras que el mercado lo hace en el de la competencia privada. Esta dicotomía, que no existía en la reflexión social anterior al siglo pasado, tiende a ser borrada como consecuencia de la labor de una cadena de analistas que van desde Charles Lindblom hasta Lester Thurow en el ámbito nacional y desde Mancur Olson hasta Susan Strange en el plano internacional. Desde un punto de vista histórico esta falsa dicotomía debió haber quedado superada a partir de la obra de Carl Polanyi **The Great Transformation**. La principal razón por la cual las relaciones feudales fueron reemplazadas por el surgimiento de Estados nacionales fue la emergencia del mercado. Desde el momento en que la economía feudal se desintegra y se constituye el mecanismo del mercado fue necesario disponer de un Estado para administrarlo, para protegerlo mediante un ejército, para cobrar impuestos, para regular el comercio y para intermediar en las relaciones con otras naciones. Es así como el Estado y el mercado nacen indisolublemente atados. Sin mercado no se necesita el Estado, y sin este último, el mercado no funciona.

En segundo término parece necesario también superar la aparente contradicción entre vida pública y privada. En la obra colectiva titulada Historia de la Vida Privada, en varios volúmenes, dirigida por Philippe Aries y George Duby, se señala que la indiferenciación que existió entre ambas esferas durante la Edad Media fue reemplazada por una gran sensibilidad frente a la distinción existente entre ambas con al albor de los tiempos modernos, el renacimiento y la reforma. En efecto, la distinción entre lo público y lo privado en la Edad Media prácticamente no existía, resultando difícil diferenciar entre el hogar, la calle, la plaza, los baños, los campos de labranza y el mercado, así como entre la hacienda pública y privada entremezcladas en el patrimonio del rey o del señor feudal. La distinción entre lo público y lo privado aparece con los tiempos modernos, es decir, con el Estado

y, por consiguiente, con el desarrollo de las actividades comerciales, por un lado, y la creación del ejército, la administración interior y la recaudación de impuestos por el otro. Antes los reyes o los señores tenían ejércitos privados y ejercían ellos mismos el comercio. Después estas funciones son monopolizadas por un ente abstracto, el Estado, por más que éste se identifique con el soberano.

En tercer lugar, un distinguido internacionalista e historiador amigo nuestro, Claudio Véliz, escribió un libro titulado *La Tradición Centralista en América Latina*. Su hipótesis consiste en que la reiteración de regímenes autoritarios en nuestro continente no es sólo una aberración ética o política sino también la manifestación de un estilo de comportamiento, de una disposición secular de la sociedad latinoamericana, bajo diversas formas, de las que los gobiernos militares son una expresión, pero no la única. Su hipótesis se basa en la descripción de los principales factores que distinguen el desarrollo económico, político y social de las sociedades latinoamericanas con respecto a las sociedades europeo-occidentales. El hecho fundamental es que esta región fue colonizada por España y que en ese país, en el siglo XVI, estaban ausentes cuatro factores claves: la organización feudal tal como se practicaba en el resto de Europa, el fenómeno del protestantismo o la disidencia religiosa, los fenómenos que condujeron a la revolución comercial e industrial de la edad moderna, y los elementos políticos generalmente asociados con la revolución francesa. Para describir el proceso de formación de nuestras ciudades los historiadores respectivos hace varios decenios acuñaron la frase de "urbanización sin industrialización", en el sentido de que los españoles poseían ciudades como forma de vida, pero no como expresión de una actividad económica. Al mismo tiempo, el arraigo relativamente débil de los parlamentos en las sociedades latinoamericanas se debe a que esta institución nació de las entrañas mismas de la organización feudal, pues como bien se sabe fueron los señores ingleses en el siglo XIII los que construyeron el embrión de una institución parlamentaria que se planteaba frente al monarca impidiéndole cobrar impuestos sin el consentimiento de ellos. Esta tradición centralista ha hecho fácil construir la imagen de un Estado desarrollista, cuando fue necesario, pero ha tornado difícil replantear el tema del Estado a la luz de las tendencias actuales.

El cuestionamiento del estado del desarrollo, en general, y del Estado racional-unitario como protagonista exclusivo de la vida internacional, no implican en modo alguno una visión peyorativa acerca del rol de Estado ni un proyecto encaminado a su desmantelamiento. Sólo suponen su modernización. Esta modernización generalmente supone cambiar tamaño por calidad, centralización por descentralización, uniformidad por diferenciación, dominación por colaboración con los diversos sectores de la sociedad civil, antagonismo por complementación con los mecanismos del mercado. Supone, en particular, una menor confianza en la creación y el fortalecimiento de instituciones del Estado y una mayor preocupación por la calidad del proceso de formulación de políticas.

Dentro del campo al cual se refiere esta intervención, cabe señalar en tal sentido que la política exterior de los países latinoamericanos no debería limitarse a seguir sus precedentes históricos, a mantener o recuperar las posiciones adoptadas en el pasado o a reaccionar frente a las situaciones emergentes en forma pasiva. Si bien la política exterior de nuestros países debería partir de estos elementos, que han constituido la base tradicional de la función diplomática, también debería trascenderlos para dar respuesta a las exigencias actuales.

Lo primero que se requiere para adecuar la política exterior a los requerimientos de un mundo organizado bajo un sistema de "interdependencia" es desarrollar un mapa cognitivo o un marco conceptual moderno y riguroso que permita analizar el contexto internacional, y los intereses específicos de cada país en él, a la luz de las experiencias recientes en esta materia. Como ya se ha señalado, a partir de la segunda postguerra se ha desarrollado un importante cuerpo de enfoques y de metodologías para el análisis y la formulación de las políticas públicas y la adopción de decisiones, incluyendo aquellas que se refieren a la política exterior. Incorporar ese bagaje de conocimientos constituye el primer paso para que el diseño de dicha política se efectúe a partir de un marco de análisis sistémico, que permita captar la variada y cambiante trama de la realidad internacional contemporánea, y no sólo de los antecedentes históricos, la intuición y la experiencia.

En segundo lugar, es necesario definir en forma más cuidadosa, desagregada y técnica que en el pasado el interés nacional dentro de dicho escenario o, más bien dicho, la "agenda internacional" del país respectivo. El concepto del interés nacional, que durante tanto tiempo inspiró a la formulación de la política exterior, ha hecho crisis bajo el doble impacto de la revolución behaviorista que cuestionó la existencia de un Estado racional-unitario poniendo énfasis en los intereses y comportamiento de los agentes concretos que representan al Estado, y el creciente grado de complejidad del sistema internacional en su conjunto. Hoy no basta con perseguir la satisfacción de un "interés nacional" entendido como un puñado de objetivos permanentes del Estado o, en forma tautológica, como la mera acumulación de los recursos de poder suficientes para garantizarlos, sino que es necesario reconstruir las formas de articulación externa de las sociedades nacionales de una manera mucho más desagregada, precisando los intereses en juego en cada una de las bisagras que vinculan al país con el mundo externo e integrándolas en la agenda internacional de dicho Estado, con la participación de todos los sectores involucrados.

Un tercer nivel de análisis se refiere a la operacionalización de los intereses nacionales. Se trata aquí de asegurar la satisfacción de esos intereses en las situaciones concretas en que ellos están involucrados a partir del conocimiento del contexto externo y de la agenda internacional del país de que se trate. Ello supone una definición de la situación por el actor, y de los intereses que de acuerdo con su percepción están en juego en ella, así como de los objetivos que éste debe perseguir para satisfacerlos y de los cursos de acción más apropiados para ello. Mientras que la reconstrucción del escenario internacional

constituye una labor eminentemente cognitiva, esta última es una función esencialmente decisoria, en tanto que la definición de la agenda internacional de cada país se encuentra en una zona intermedia entre ambas. De allí la importancia que los procesos decisorios tienen en la formulación de la política exterior y, por lo tanto, las formas de organización del Estado --particularmente tratándose de las agencias vinculadas con el sector externo-- para la adopción de tales decisiones.

Las consideraciones precedentes nos llevan a considerar los ministerios de relaciones exteriores como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas exteriores que tiendan a mejorar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores que integran las sociedades nacionales, en un período en que sus respectivos procesos de desarrollo dependen cada vez más de su integración internacional y, por lo tanto, de factores externos.

Esto, a su vez, exige modificar la visión que tradicionalmente se tiene acerca de los servicios exteriores, cuya atención debería dejar de estar mayoritariamente vinculada con los problemas clásicos de la soberanía nacional, la integración territorial, el mantenimiento de la paz y la solución de los conflictos, para abarcar eficientemente una creciente gama de problemas, cada vez más técnicos y entrelazados entre sí, como los que se han mencionado más arriba. Pero para enfrentar ese desafío es necesario mejorar los sistemas de gestión de estos servicios así como su frecuentemente escasa articulación con otras agencias vinculadas a los intereses externos del Estado. Volvemos, pues, a un problema central dentro del marco de esta problemática.

### **Algunas reflexiones finales.**

Ante todo, conviene contrastar las conclusiones anteriores con el hecho de que los servicios exteriores constituyan probablemente uno de los sectores más obsoletos del Estado latinoamericano, por razones explicable sin duda, que tienen que ver con su tradicional vinculación con temas de gran trascendencia y confidencialidad, como la soberanía nacional, la guerra y la paz o la intangibilidad de las fronteras, pero que les hacen cada vez más difícil enfrentar los desafíos que actualmente plantea el entorno internacional.

La otra reflexión se refiere a los modelos académicos que hemos usado para organizar nuestros conocimientos acerca de estas cosas. Durante la postguerra los análisis realizados desde el punto de vista de la ciencia política han estado de una u otra manera inspirados en los esquemas de Easton y sus diversos seguidores, y desde un comienzo presentaron el sistema político bajo la imagen de una matriz insumo-producto, esto es, como un mecanismo destinado a convertir demandas provenientes de la periferia socio-económica en respuestas gubernamentales o políticas adoptadas por la autoridad central. Se trataba

de un modelo esencialmente abierto. El modelo que tradicionalmente ha inspirado la comprensión de las relaciones internacionales, que yo calificaba como realista o clásico, es un modelo cerrado que no admite otros factores que no sean las cajas negras representadas por los Estados nacionales. Ello nos ha impedido apreciar los cambios que han ocurrido en la trama internacional, más allá de la interacción formal entre dichos Estados, así como también las transformaciones que ha sufrido nuestra inserción externa dentro de un escenario completamente transformado.

Esto nos lleva a una tercera consideración. Durante los veinte o treinta años del período de postguerra, el pensamiento económico y social latinoamericano, y tal vez también el de otras latitudes, giró en torno al tema del crecimiento hacia afuera o hacia adentro, creándose apasionadas polarizaciones en torno de este tema. Este debate influyó profundamente en las políticas que a través del tiempo aplicaron los diversos países en una dirección u otra. En la actualidad uno aprecia que esa polémica está en vías de quedar superada, que actualmente no hay debate posible en torno a una opción entre crecimiento hacia adentro o hacia afuera, que ya estamos afuera. A comienzos de los años setenta no sólo el comercio internacional pasó a tener primacía sobre el producto mundial, creciendo dos veces más rápidamente que este último, sino también la producción internacional de las grandes corporaciones industriales creció más rápidamente que el comercio, de tal manera que ya en esa época la producción internacional de las subsidiarias de las grandes empresas había llegado a ser considerablemente mayor que el valor del comercio mundial en su conjunto. Posteriormente las transacciones financieras crecieron mucho más rápidamente que el comercio de bienes y servicios, de tal manera que hoy los movimientos de capital representan un valor trescientas veces superior al del comercio mundial como un todo. Por último, el conocimiento pasó a tener más importancia que los factores tradicionales en la producción mundial, por que en este momento lo que impulsa el crecimiento económico es el conocimiento, es decir, la tecnología, y ésta, a su vez, no conoce fronteras. Todo esto significa que no estamos "adentro", que ya estamos "afuera", que no hay un desarrollo nacional separado de la evolución internacional, y que el desafío del Estado y de las sociedades nacionales consiste en buscar formas más eficientes y, a la vez, más equitativas para estar "afuera", es decir, para maximizar la participación internacional de nuestros países.



### **3. ALGUNAS CUESTIONES TEORICAS**





### 3.1. El tema del Estado.

*Oscar Godoy*

El tema que me preocupa es bastante más abstracto que aquellos que se han abordado hasta el momento. Parece evidente--y esta es una primera constatación-- que ha habido cambios fundamentales durante las últimas décadas en la realidad del Estado. Sin embargo, segunda constatación, esos cambios aún no han sido conceptualizados. O, al menos, conceptualizados en toda su extensión y profundidad. Incluso más, la tarea de esclarecimiento de tales cambios recién se ha iniciado en las élites intelectuales, los agentes culturales y las dirigencias políticas. Por esta razón, es claro que ella no ha llegado a niveles más extensos de la sociedad civil. La realidad de los cambios, su percepción, asimilación y aceptación o rechazo, por parte de la sociedad, es un asunto pendiente.

Este proceso, por otra parte, está mediatizado. En efecto, la sociedad conceptualiza espontáneamente al Estado a través del gobierno que existe en cada momento concreto del proceso histórico-político y, además, mira al gobierno como expresión de un régimen político. El Estado queda remitido a una especie de tercera dimensión, oculta y difusa. Incluso se podría decir que el mismo gobierno es aprehendido en su materialidad de poder ejecutivo, Presidencia de la República y, para muchos, solamente en su corporización individual: la persona del Presidente de la República.

Para nosotros, los chilenos, lo más cercano a la sociedad como poder político es el **Presidente**, y lo más distante, el **Estado**. Entre estos dos términos se ubica al **gobierno** y al **régimen político**. La difícil distinción que la opinión pública hace de estas cuatro realidades entraba la discusión y el análisis sobre los cambios operados, durante los últimos dos decenios, en el Estado mismo. Esos cambios, en la realidad, no están disociados de aquellos acontecidos en los regímenes políticos y de su reflejo a nivel de cada gobierno en particular, pero son distintos y tienen su propia entidad.

Por otra parte, debe considerarse que durante el siglo XIX y gran parte del presente, ha tenido una fuerte vigencia la idea de que el Estado y la sociedad civil se identifican. Es posible advertir en esta fuerte identificación el influjo de Hegel. La reivindicación de la sociedad civil como una esfera distinta a Estado pertenece a nuestro siglo, y en ella juega un papel importante Max Weber. Hoy día, quizás con más legitimidad que hace 50 años atrás, podemos discernir una instancia decidora última, cuyo campo son las cosas o asuntos comunes de los miembros de una comunidad política y la sociedad civil misma. La sociedad no estaría organizada políticamente si careciese de esa instancia decidora última, pero ella misma no se confunde ni puede ser absorbida por ésta.

Quizás el punto más patente del cambio acontecido en el Estado se refleja en la discusión contemporánea acerca de los límites entre lo privado y lo público. Si aceptamos la hipótesis de la extensión del Estado hacia la sociedad civil, la cuestión se puede expresar en términos de invasión e incluso absorción de lo privado por lo público estatal. Este despliegue del Estado hacia la sociedad civil, que incluye formas de limitación de lo privado, ha revestido distintas formas. Habría que distinguir entre formas duras y blandas, entre las primeras hay que ubicar a los totalitarismos y entre las segundas al Poliziestaat de Bismark y al Estado de Bienestar. Hay que tener cuidado en no confundir estas formas entre sí, ni tampoco juzgarlas desde otra perspectiva que su pura realidad de "versiones contemporáneas del Estado", independientemente de su valoración ética y política.

La primera idea que me parece necesario tener presente, para revisar los cambios del Estado en las dos últimas décadas, es conceptualizar la nueva delimitación, que hoy está en vías de establecerse, entre lo privado y lo público.

Ahora bien, esa conceptualización no puede hacerse sin entrar a un análisis minucioso de por qué el Estado durante un largo período no hizo sino extender su agenda y esfera de acción. Ese análisis abarca cuestiones ideológicas, cuestiones políticas en general y de "real politik" en particular, y cuestiones anexas al desarrollo de la democracia, con los problemas que plantea la igualdad política y económica. Un análisis retrospectivo de la marcha del Estado nos enfrenta a distintas perspectivas, entre las cuales las luchas ideológicas, las contiendas por el poder y su uso como instrumento de influjo --a nivel nacional como internacional-- y despliegue de las democracias, como sistema político y forma de vida, no pueden estar ausentes. Esas perspectivas nos pueden ayudar a entender el proceso ascendente del Estado, su fuerza abarcante, y, acto seguido, la crisis del mismo. Pero, lo que es más importante, nos permite discernir la orientación de su nueva dirección.

Detrás del Estado que conocemos y que hemos vivido en los dos últimos decenios, hay un espesor, un pasado. Podemos recordar el libro de Mario Góngora, como ejemplo de análisis de las sucesivas etapas que ha vivido el Estado chileno. Norbert Lechner nos ha recordado que el Estado ha sido unificador e integrador, y ello es verdad. El Estado es acumulativamente una serie de realidades a través de un vasto proceso que se inicia muy lejos. Esto nos remite a la historicidad del Estado, a su inserción en las coordenadas del tiempo y el espacio históricos. No podemos olvidar que el Estado es una creación de la modernidad y que tiene un punto de origen, antes del cual simplemente no existía.

La historicidad del Estado necesariamente nos lleva a la pregunta por su posible extinción. Hay formas de organización política de la sociedad que hay desaparecido, como las ciudades-estados y los imperios de la Antigüedad y los feudos medievales. Es necesario analizar el fenómeno actual de crítica y redimensionamiento del Estado a la luz de otros fenómenos de organización política. Un ejemplo esclarecedor es el proceso de unificación

de Europa: su lento y progresivo desarrollo involucra traspasos de cuotas importantes de la antigua soberanía de los Estados que la integran. Esos traspasos hacia un centro de decisiones, por una parte, y a las regiones y/o nacionalidades intraestatales, por otra, ¿no entraña un cambio profundo en la naturaleza misma del Estado, tal como lo hemos considerado durante siglos? Las preguntas se pueden multiplicar en el mismo sentido: ¿no estará desapareciendo el Estado y emergiendo nuevas formas de autoridad política, autonomías intermedias diferentes, gobiernos locales distintos, en contextos supranacionales y supraestatales cada vez más amplios? En este marco, nuestra reflexión también debe abordar el tema de la nueva función que pueden asumir las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en el desempeño de funciones políticas que ayer eran privativas de los Estados o de las relaciones interestáticas.

Otro aspecto que me parece relevante, y que está vinculado con este tema, se refiere a los cambios del Estado en términos de gobernación y gobernabilidad. La acción gobernante del Estado, su capacidad de gobernación, no ocurre en el vacío. Hay condiciones para que ella se ejerza y sea eficaz. Estas condiciones de gobernabilidad han cambiado fuertemente en los últimos diez años. Desde un punto de vista politológico se puede advertir el surgimiento de demandas y prácticas de autonomías. La sociedad civil ha empezado a reclamar y en algunos casos a ejercer mayores niveles o grados de autogobierno. Esas demandas se expresan bajo modalidades diferentes: nacionalidades que aspiran a fortalecer su identidad a través de instituciones de gobierno local, regiones que quieren protegerse de los gobiernos centrales y administrar sus propios asuntos, propuestas políticas antitotalitarias y antiautoritarias, etc. En realidad, estos nuevos fenómenos acentúan y hacen visible la distinción entre el Estado y la sociedad civil. Al tratar este tópico podemos recurrir a un caso espectacular: el proceso de reordenamiento y redistribución del poder político centralizado de la URSS que involucra la "perestroika".

Creo que podemos aterrizar en el documento de Osvaldo Sunkel. Allí se establecen aspectos muy concretos acerca de este tema. Se nos propone como punto de nuestra agenda, la crisis del Estado en los años 80. Este punto incluye el estudio del autoritarismo y de formas estatales más integrales y extremas, y, como correlato, el fenómeno de revalorización de la democracia pluralista. Esta revalorización es patente. Basta mirar hacia el pasado próximo. En los años 30, distintas tendencias ideológicas sostuvieron que esa democracia y los regímenes parlamentarios --se pueden dar como ejemplo las tesis de Carl Schmitt-- eran elementos de desintegración del Estado, al cual se le atribuían los términos de "integral", "absoluto" y "total". El Estado como un todo --"holon" de los griegos, que sirve de base semiológica a la palabra inglesa "holism", totalismo, si se me permite el neologismo-- es substituido por la armonización del Estado con el pluralismo. Y esa tendencia, cuyo hilo conductor es la democracia, parece haber ganado, en la última década, una legitimidad sin contrapesos.

En el siglo XIX se dijo que la democracia iba a consolidarse como la legitimidad política del siglo XX. La predicción de Alexis de Tocqueville ha empezado a cumplirse en forma más precisa, porque durante los primeros 80 años de nuestro siglo el término democracia fue demasiado ambiguo y ambivalente. Hoy día puede decirse que muchos ensayos llamados democráticos han fracasado y que difícilmente podrán volver a repetirse, con lo cual la palabra democracia ha adquirido una mayor precisión. La extensión y práctica de esa legitimidad va a generar formas de régimen político muy variadas, pero cuyo centro de gravedad va a ser el pluralismo y el consenso, o sea, el ejercicio cada vez más plenario de la voluntad libre de los individuos. Este es un asunto crucial a la hora de enfrentar el tema del Estado.

### **3.2. Repensar el Estado democrático**

*Norbert Lechner*

Deseo plantear la necesidad de repensar nuestra noción del Estado en torno a dos argumentos.

#### **1. El carácter global y segmentado de la modernización**

La cuestión del Estado tuvo tradicionalmente un doble referente: (a) la pluralidad de Estados y, por tanto, la delimitación del Estado en el plano externo y (b) la división en la sociedad y por ende, la construcción de un orden colectivo y de los mecanismos de integración social en el plano interno. Por supuesto, la distinción entre lo interno y lo externo, lo nacional y lo internacional siempre ha sido fluida y más bien analítica. Sin embargo, conviene recordar estos referentes tradicionales para tomar conciencia de la profunda transformación en curso. Hoy en día, asistimos a una mutación radical, un verdadero cambio de época, que Sunkel anticipaba lúcidamente hace ya veinte años: integración transnacional y desintegración nacional. Efectivamente, observamos un proceso de internacionalización que provoca o agrava una fragmentación de la sociedad chilena.

Están a la vista la internacionalización de los circuitos económicos, particularmente comerciales y financieros. Así, por ejemplo, el comercio internacional aumentó en 13% en los últimos 25 años, cuando antes nunca creció más del 3 por ciento. En el mismo período, las transacciones bancarias internacionales incrementaron a una tasa anual de 28 por ciento. Pero no se trata de un fenómeno exclusivamente económico. Similar globalización tiene lugar en el desarrollo tecnológico, en las expectativas de consumo y los estilos de vida, en los procesos culturales. Aquí sólo interesa destacar dos aspectos. Por un lado, el carácter imperativo de esta modernización. Autarquía a la Albania ya no son viables y Chile no puede no insertarse en este proceso de internacionalización. Por otro lado, se trata de un proceso segmentado, que recorta franjas de integración transnacional relativamente impermeables entre sí. Ello nos conduce al segundo elemento: la desintegración nacional.

Independientemente de las estrategias de modernización que elijamos, pareciera inevitable una fragmentación social. Un indicador (muy parcial) es la distribución del consumo en Santiago. Entre 1969 y 1988 sólo el 20% de los hogares más ricos logró incrementar su

anticipación en el consumo de 44.5% al 54.9% en tanto que el 80% de los hogares vio disminuida su proporción. A diferencia de la marginalidad de los años 50 o 60, actualmente se impone un nuevo modo de segmentación y exclusión social. No se trata de un rezago de sectores tradicionales, sino de una división estructural propia al desarrollo capitalista, pero diferente a la división de clases. Todavía falta conceptualizar la nueva estructuración social; lo que sí podemos afirmar en vista de la tendencia a una "sociedad de dos tercios" en Europa y Estados Unidos es la consolidación de una división estructural y no transitoria.

Sobre este trasfondo de un doble movimiento de internacionalización y de fragmentación social visualizamos un primer desafío del Estado Democrático en la década de los noventa: ¿cómo fomentar la inserción de Chile en la dinámica internacional y, simultáneamente, impedir o neutralizar la disgregación social? Vale decir ¿cómo avanzar en el ineludible ajuste estructural sin acentuar ni consolidar la división social?

Una importante línea de reflexión se encuentra en reciente propuesta de CEPAL: Transformación productiva con equidad. Reconociendo la contribución de CEPAL a generar un nuevo enfoque del desarrollo, deseo esbozar dos observaciones. Por una parte, me parece necesario interrogarnos más detalladamente acerca de la compatibilidad entre transformación productiva y equidad social. La dinámica antes señalada nos sugiere, por el contrario, mayores desigualdades provocadas por el proceso de internacionalización. De existir tal tendencia a una segmentación estructural, habría que repensar la equidad social en términos más radicales (por ejemplo, en la perspectiva de un salario mínimo general). Por otra parte, echo de menos un tratamiento específico de los aspectos políticos y culturales, pues no podemos reducir el actual proceso de transformaciones a un problema socio-económico.

Creo que nuestra situación se asemeja a los años 20 y 30 obligando a un reordenamiento integral de las relaciones entre estructuras socioeconómicas, instituciones políticas y procesos culturales. En aquella época el desarrollo del capitalismo dio lugar tanto a las respuestas fascista y comunista como al "modelo socialdemócrata", o sea a determinadas concepciones del Estado.

Me pregunto si la fase actual no exige un nuevo "modelo", incluyendo un nuevo concepto del Estado Democrático. Seguramente ya no podemos concebir el Estado como "síntesis de la sociedad civil" a la manera de Hegel o Marx; pero tampoco como mero "subsistema" al lado de otros ámbitos. Probablemente el Estado sea un decisivo eje de articulación entre lo económico, lo social, lo político y lo cultural y, en consecuencia, una línea prioritaria de reflexión acerca de la recomposición del orden. Este me parece ser el gran desafío al cual debe y puede contribuir el FORO 90.

## **2. La dimensión cultural del Estado.**

He llamado la atención sobre la función integradora del Estado, tarea particularmente relevante y compleja en la fase actual de gran heterogeneidad. El Estado contribuye a la cohesión social de dos modos. Por un lado, el Estado en tanto administración pública establece -al igual que el mercado- una racionalidad formal que permite a las relaciones sociales desarrollarse de acuerdo a ciertos criterios compartidos, en particular, un mismo cálculo medio-fin. Tal "integración sistémica" es necesaria, pero no suficiente; el orden colectivo requiere además una "integración social" en base a normas y valores. Mientras que la eficiencia de la burocracia estatal está muy a la vista, el carácter normativo del Estado suele ser menos visible. Recordemos, sin embargo, el derecho y especialmente la Constitución como mecanismos de integración normativa. En este contexto deseo recalcar un ámbito habitualmente no considerado y que, no obstante, condiciona nuestras interpretaciones acerca de lo legítimo e ilegítimo, de lo necesario y lo aceptable, de lo posible y lo deseable, etcétera. Me refiero a nuestro(s) mundo(s) simbólico-imaginario, a las representaciones colectivas, en fin a un conjunto vagamente estructurado de valores y creencias a través de los cuales definimos el sentido de los procesos sociales.





### **3.3. El balance público-privado y el problema de la dominación.**

*Héctor E. Schamis*

#### **I. Las relaciones estado-sociedad y el balance público-privado.**

Aunque no totalmente, el Estado tiende a superponerse con lo público y la sociedad con lo privado. Por supuesto que tal superposición debe considerarse relativa. En principio, porque abundan áreas, esferas, o instituciones que no son absolutamente públicas ni enteramente privadas. También porque no todo lo público es político (en tanto el Estado expresa lo político por excelencia) ni todo lo societal es privado. Para desagregar estas complejas relaciones, conviene hacer un breve repaso de la constitución (y separación) de lo público y lo privado en la teoría social y en la historia de Occidente.

Por ejemplo, en la Sociología clásica, el tránsito de las formas comunitarias de dominación tradicional a las formas racionales de la sociedad moderna supone una delimitación más clara (o simplemente una demarcación) entre lo público y lo privado. Es característico del surgimiento de la sociedad occidental moderna, (y de su requisito central, la construcción del Estado nacional) la irreversible diferenciación entre lo público y lo privado --previamente indiferenciados bajo la llamada dominación patrimonial--. El dominio del individuo (sus posesiones y creencias religiosas) se vuelve más privado, así como el dominio del gobierno y la administración se vuelve más público.

En Teoría Política, público y privado funcionan como categorías polares, mutuamente excluyentes. Forman una de las grandes dicotomías de las Ciencias Sociales (para la Ciencia Política tal vez la dicotomía conceptual básica). En este sentido, no debería sorprender que las grandes escuelas de pensamiento se desarrollaran en función de una posición frente a lo público y frente a lo privado. Así, para aquellos que propugnan la supremacía de lo privado sobre lo público (cuya máxima expresión es Locke) la esfera privada se expande tanto como la pública se contrae, y viceversa. Para los que piensan en contrario (de Aristóteles a Keynes, incluyendo a Hegel), a pesar de grandes diferencias, un principio los agrupa: el todo está antes que las partes, y la persecución del interés individual no contribuye, per se, al bien común.

Esto en teoría. En práctica la cuestión funciona de otro modo. Por una parte, por lo ya expresado: nuestra sociedad conoce innumerables instituciones semi-públicas o cuasi-privadas. Por la otra, porque en definitiva, la constitución de ambas esferas es un proceso

paralelo y complementario que, en última instancia, desdibuja los límites entre estas categorías. Se podría pensar tal proceso como la permanente tensión entre la "publicación de lo privado" y la "privatización de lo público".

Si analizamos algunas de las instancias de mediación social desarrolladas por los mecanismos de regulación del capitalismo post-liberal, tendremos una aproximación a la cuestión. Tomemos, por ejemplo, las prácticas neo-corporativas. La lógica de las relaciones corporativas se basa en que el gobierno considera que ciertas interacciones privadas, en particular aquellas entre el capital y el trabajo, son cruciales para la estabilidad política. El Estado penetra, entonces, el mundo de lo privado, regulando transacciones (o interviniendo directamente), y transformando cuestiones (issues) previamente privadas en objetos de discusión pública. Como respuesta a los crecientes problemas que genera el manejo (management) de la economía, el gobierno, a través de negociaciones oficialmente reconocidas, neutraliza el potencial disruptivo de las prerrogativas del capital y del trabajo, tales como sus respectivas capacidades de hacer huelga y desinvertir. Así, cuestiones pre-políticas son reificadas por el poder público en términos de su significación política.

La contraparte de esto es la privatización de lo público, derivado del hecho que, precisamente para contrarrestar su capacidad obstructiva, los arreglos corporativos otorgan un virtual status público a grupos de interés privados. Como resultante de la incorporación de organizaciones de interés en consejos e instituciones estatales, a efectos de compartir responsabilidades en el diseño e implementación de políticas, las arenas públicas de decisión están continuamente permeadas por intereses privados. Como vemos, la rígida distinción público-privado es teóricamente inconsistente, y políticamente controversial. Repensar el Estado en la presente fase histórica requiere, eventualmente, hacer una evaluación histórica del balance público-privado, sus cambios, su forma de constitución, y sus modalidades de interacción.

## **2. El Estado como Institución y como "Pacto de Dominación".**

Hay, por lo menos, dos niveles de análisis que resultan imprescindibles al discutir la cuestión del Estado. Por una parte, el Estado como institución, como aparato; perspectiva crecientemente "popular" en los últimos años, a partir del desarrollo de diversas corrientes institucionalistas.

El otro nivel, quizás más sociológico, es el Estado como pacto de dominación. La noción de "pacto de dominación" se refiere, en este sentido, al tipo de compromiso existente entre diversos grupos y clases sociales, el cual sustenta un determinado tipo de dominación política. El Estado es el garante de la dominación política en un territorio delimitado. Ambos niveles son solamente distinguibles desde el punto de vista analítico. En el plano de lo concreto, el Estado es ambas cosas.

Es importante, en este intento de reconstrucción (analítica) del Estado, analizar el modo en que las distintas configuraciones institucionales se corresponden con diferentes pactos de dominación. No pretendo establecer causalidad en esto, sólo plantear que alguna correspondencia entre ambos planos debe existir.



#### **4. SOBRE EL ESTADO EN CHILE**



#### **4.1. Reflexiones para pensar el Estado en Chile.**

*Raúl Atria*

Estas reflexiones son una contribución al proceso de organizar colectivamente una agenda de temas relevantes para el abordaje de la problemática del Estado hoy, en Chile. Estrictamente no pretende ser una exposición acabada, sino más bien un esfuerzo por extender algunos de los puntos que ya se han tocado en la presentaciones precedentes en este seminario.

En ese predicamento comenzaré por retomar la reacción que me produjo la invitación de Osvaldo Sunkel, expresada de alguna forma en el sugerente documento de base de esta reunión. Me pareció que una de las primeras tareas que tenemos por delante, si queremos identificar una agenda de temas y de perspectivas de trabajo conjunto entre disciplinas que deben respetarse mutuamente y entre instituciones que poseen identidades y focos temáticos específicos, es tratar de definir los grandes temas nucleares del Estado y esforzarnos por no desviarnos hacia temas que pueden ser coyunturalmente seductores pero alejados de esos grandes temas. Una segunda reacción ante la invitación que comento, se expresó en la motivación por la necesidad de encontrar fórmulas razonables de estructuración del Estado en el Chile de hoy, en el marco del proceso de consolidación de la democracia.

Para entrar en materia, retomo la intervención de Norbert Lechner que tiene, a mi juicio, el gran valor de recordarnos que el encuentro de los temas centrales o nucleares del Estado no puede hacerse ignorando el rol histórico que éste ha tenido en la formación de la conciencia colectiva de Chile para los chilenos. Mis reflexiones iniciales acerca de estos temas, se inscriben por tanto en la búsqueda de algunos grandes rasgos del Estado en cuanto modelador de esa conciencia, en la experiencia histórica de la formación del Estado en el país.

Lo primero que me parece destacable en ese sentido es la percepción del "estatismo" como una propiedad que tiene el desarrollo de la cosa pública en el seno de la sociedad chilena. En Chile el Estado ha sido desde temprano centralista y hay poderosas razones para que ello fuera de ese modo y no de otro. Esa característica deriva a mi juicio del rol protagónico que desempeña el Estado en la formación de la sociedad chilena. Solemos olvidar, por ejemplo, el que Chile haya sido una sociedad muy consciente de sus extremos territoriales desde muy temprano, por la misma peculiaridad de su geografía. El Chile histórico tradicional del Centro se expande, después de la Guerra del Pacífico, hacia un vasto Norte social y



políticamente veleidoso que sólo puede ser incorporado mediante un manejo altamente centralizado y con una fuerte presencia e ingerencia del Estado en el gobierno de esas regiones remotas. El Sur, también lejano e inseguro, como territorio de colonización y espacio de guerra y de afirmación internacional implica también la necesidad de una política de incorporación que necesariamente es centralista. No voy a adentrarme en el tema de la política militar como instrumento de esta incorporación centralista, que es por cierto una materia de mucha importancia, pero que sólo podemos anotar en esta ocasión.

El centralismo del Estado se alimenta además de otro proceso, más profundo porque recorre la fibra misma de la estructura social del país, y que consiste en el disimulo del clasismo en las relaciones de las clases sociales en Chile. La acción del Estado, especialmente en el campo de la política educacional, ya desde mediados del siglo pasado, y luego en materia de salud y de seguridad social, le confiere al Estado un rol de gran importancia como disimulador de las relaciones de clase en la sociedad chilena. Es ese rol disimulador el que posibilita, de una manera muy peculiar, la coexistencia de sectores sociales que se encuentran en la arena política democrática de una sociedad que está muy marcada por diferencias de clase. El clasismo latente en las relaciones sociales (que tiene expresiones significativas en el lenguaje, por ejemplo) encuentra de ese modo un mecanismo que lo disimula. Si no hubiera habido una influencia tan marcada del Estado como articulador de las relaciones de clase, probablemente se hubiera hecho muy difícil la convivencia nacional desde las épocas más tempranas del desarrollo nacional. La integración social en Chile queda desde muy temprano enmarcada por la política como actividad de un sistema que funcionalmente refuerza así el rol central del Estado.

Otra importante contribución del Estado centralizado a la consolidación del sistema social y político de Chile, a partir de mediados del siglo pasado y muy acentuadamente en las décadas de 1920 en adelante, es haber hecho posible la incorporación graduada de grupos sociales que van surgiendo a medida que se transforma la estructura productiva del país. Es claro que esa incorporación graduada se hace **a la chilena**, es decir, de a poquito, sin que haya precipitaciones. El factor que hace posible este ir de a poco, es el Estado centralizado, en el marco de un sistema político en el cual todos sus actores colaboran a la afirmación y construcción progresiva de ese centralismo. Para la incorporación graduada rige una especie de regla de oro del sistema: participa el que se organiza. El grupo social que se organiza es capaz de entrar al reparto de beneficios del sistema, reparto que está administrado por el Estado centralizado.

La clave de este proceso radica en que junto al Estado centralizado, con una importante aparato burocrático, protagónico en la constitución y desarrollo de la sociedad chilena, se genera una estructura política policéntrica, protagonizada por los partidos políticos, que en su conjunto conforman una estructura pública no estatal, articulada con el Estado en el marco de un sistema político, relativamente fluido en la conformación de sus alianzas

y que, por ello, no excluye sistemáticamente a ningún partido de la posibilidad de acceder al control de la gestión del Estado. Desde luego la articulación de todos estos factores supone un manejo fino y complejo de los instrumentos y recursos de poder en el sistema político. El gran articulador, en el caso chileno, es el régimen político que se instaura a partir de los años 20 y que muchos autores han tratado de resumir en la expresión "Estado de compromiso". El eje central de ese régimen, que eficazmente pudo articular al Estado con su estructura social soportante, fueron los partidos políticos. Cuando éstos entran en crisis, (posiblemente hacia fines de los años 60 ya todos los partidos habían experimentado sus propias crisis como actores político), se inicia el proceso de desarticulación de la forma histórica que tomó el relacionamiento del Estado con la sociedad en Chile, bajo el régimen democrático.

A la luz de esta brevísima mirada a algunos rasgos salientes de la formación del Estado y su rol en la sociedad chilena, surgen indudablemente numerosas pistas de investigación y estudio para profundizar en la compleja relación Estado y sociedad en nuestro país y poder entonces repensar un modelo de Estado para Chile hoy.

La agenda del tema para el análisis del Estado no se agota por cierto en la sola consideración de los rasgos históricos de su formación, pues hay temas centrales que se imponen desde una perspectiva más general o substantiva si se quiere. Sin ánimo de exhaustividad trataré de destacar algunos de estos temas.

Un tema clave y básico es la relación entre lo público y lo privado. Coincido a este respecto con Luciano Tomassini, que en su exposición subrayó las distorsiones que actualmente existen en torno a esta distinción, tan respetable en la tradición más clásica de la reflexión sobre el Estado, y cómo ellas hacen cada vez menos tajante la separación entre ambas esferas de la vida social. No obstante, es conveniente no perder de vista que el Estado como institución social fundamental emerge en la vida social cuando se crea un espacio reconocido para lo público. El origen de este espacio se relaciona con el surgimiento de un consenso elemental para dirimir conflictos que excluye la violencia, y que regula el sistema bajo la norma primaria de que "tales y cuales medios no son socialmente aceptados". El espacio público se crea para dar cabida a una institucionalidad política sobre la cual recae la responsabilidad de hacer válida dicha norma. Toda la construcción del sistema político descansa en esta regulación, que va a operar en la medida que se vayan desarrollando las distinciones entre los ámbitos público y privado y las necesarias articulaciones entre ellos.

Aquí radica también la clave de la participación como proceso fundamental para el desarrollo del sistema político. La participación consiste en la proyección de lo privado hacia lo público y, al mismo tiempo en la internalización de lo público. De esto último se advierte la

importancia de los procesos y medios de comunicación así como la proyección de la vida pública en la cultura de la sociedad.

En torno a la relación público-privado se estructura entonces un tema central que requiere de múltiples aproximaciones disciplinarias y que no se resuelve en el plano de las interpretaciones doctrinarias o normativas. Una pista importante para la perspectiva multidisciplinaria es la interrelación de lo público y lo privado, superando esa tendencia un tanto simplista pero frecuente, que nos lleva a entender al sector privado en antagonismo con el sector público; al individuo en contradicción con el Estado. El surgimiento de un sector privado vigoroso en nuestras sociedades, es muchas veces visto como una señal para ir hacia la desarticulación de la esfera pública en la vida social y para poner en retirada ideológica al Estado. El punto lleva a la necesidad de reformulación de roles tanto para el Estado como para el sector privado, en una nueva modalidad de articulación mutua.

Otro ingrediente para el abordaje del tema del Estado es su complejidad estructural. Recuerdo aquí una obra de Ralph Miliband ("The State in capitalist society", New York, Basic Books, 1969) en la que se plantea nítidamente el carácter diversificado del "sistema estatal", en donde el Estado deja de ser una estructura monolítica y se organiza como sistema que incluye gobierno, administración pública, burocracia civil y militar, parlamento, judicatura. Todos estos componentes tienen una identidad y ámbito de acción específico, pero en su conjunto definen el espacio de lo público como un ámbito institucional complejo y diversificado. En esa perspectiva, que me parece adecuada, es preciso admitir que el Estado va ser siempre un tanto "desordenado" y heterogéneo dada la diversidad de los componentes del sistema estatal. Será el régimen político el que introduce un cierto ordenamiento en el sistema, ya que es el régimen político, como arreglo concreto para organizar el poder, el gran articulador del Estado con su sociedad "civil" soportante. Por ello habrá siempre, al interior del Estado, pugnas y movimientos de actores y grupos que asumen intereses contrapuestos o, al menos, no coincidentes, que serán resueltos en la medida en que exista un régimen político que desempeña, como una gran bisagra social, su rol de articulador del Estado con la sociedad. Esta heterogeneidad sistémica del Estado nos sirve para revalorizar la importancia de la perspectiva histórica en que se asocian, en concreto, la formación del Estado, el régimen político, las instituciones públicas y la estructura social.

Entendido de esa manera, el análisis del tema del Estado se topa con algunos problemas que es necesario tener en cuenta. En primer lugar el Estado no es una estructura transparente para el analista, sino opaca en muchos aspectos. Hay una base estructural del Estado que se enraiza en la sociedad misma y que tiene un peso propio. No debemos olvidar, como la ha señalado Héctor Schamis al comentar una exposición precedente, que el Estado es siempre una manifestación o una explicitación de las relaciones de dominación que se dan en la base de la estructura social y esta estructura tiene una opacidad que es característica.

En segundo lugar me parece que es necesario tener presente a los actores políticos concretos, que dinamizan el sistema estatal, y que en sus respectivos ámbitos o sectores son expresiones organizadas de intereses que se asocian a los grupos, estamentos y clases que coexisten en la sociedad. La movilización y participación en el sistema, son factores indispensables de tener en cuenta en este tema, como procesos que interrelacionan lo público y lo privado.

Dejo para el final un tercer aspecto que se refiere a las instituciones. Tengo la impresión que un problema crítico para el abordaje de la temática Estado-sociedad, proviene de que las instituciones son siempre ambiguas. Las instituciones son cristalizaciones de normas, regulaciones del comportamiento de los hombres en sociedad, y como tales expresan, por una parte, ciertas relaciones estructurales en el seno de la sociedad, y por otra, expresan ciertos anhelos de participación.

De este doble carácter de las instituciones surge su ambigüedad, la que se manifiesta en los siguientes aspectos: (i) las instituciones se comportan como si fueran a regir por largo tiempo y se tiende a asignarles rasgos de perdurabilidad como sinónimo de vigencia efectiva; (ii) no tienen un significado único para los distintos actores pues son interpretadas en un complejo proceso en que intervienen distintas valoraciones, aspiraciones, grupos de referencia, e intereses de clase. Con frecuencia quienes las proponen, caen en esa suerte de espejismo que les hace pensar que las instituciones van a ser percibidas homogéneamente por todos los grupos del sistema social; (iii) las instituciones son frecuentemente pensadas, o percibidas, como si estuvieran desconectadas de los procesos de cambio que están en su base. Suele haber una especie de imperceptibilidad del ciclo de vida de las instituciones.

Estas notas finales acerca de la ambigüedad de las instituciones, y por consiguiente de la riqueza de los procesos que las animan, constituyen una reafirmación de la importancia del análisis institucional del Estado, pero en una perspectiva que debe superar el enfoque tradicional de ese análisis que generalmente conduce a formulaciones excesivamente normativas y formalistas.



## **4.2. Las transformaciones del Estado en Chile<sup>1</sup>**

*Oscar Muñoz*

### **I. Introducción**

El Estado ha sufrido numerosas transformaciones en Chile durante los años 70-80, derivadas de la privatización de empresas públicas, de la seguridad social, de la liberalización del sistema financiero, disminución del rol inversionista, liberalización del comercio exterior y cambios internacionales, deterioro de las funciones sociales, fortalecimiento del control macro-económico y del sistema tributario.

Estas transformaciones han sido hechas bajo la ofensiva ideológica neo-liberal y con el apoyo de un régimen político autoritario. Con la recuperación democrática surgen algunas preguntas: ¿debe retornar el Estado a sus funciones tradicionales? ¿Es deseable la continuidad del Estado subsidiario? ¿Hay otras alternativas?

Sin desconocer el efecto avasallador de la ofensiva neo-liberal, sostenemos que la transformación del Estado tiene que ver con factores que van mucho más allá que esa ofensiva. Hay factores estructurales, derivados de los cambios en la economía mundial y de la propia transformación de las sociedades, que han puesto en jaque los enfoques intervencionistas que prevalecieron en las décadas de post-guerra. Un análisis más completo de los cambios en los roles del Estado requiere incorporar esos elementos al debate, a fin de extraer conclusiones adecuadas a la realidad actual.

### **2. Las funciones tradicionales del Estado interventor desde la post-guerra.**

El Estado interventor de post-guerra se caracterizó por las numerosas funciones económico-sociales que asumió, las que se pueden resumir en las siguientes:

---

<sup>1</sup>

Notas correspondientes a la presentación del autor en el taller del FORO 90, realizado en Jahuel entre el 22 y el 24 de noviembre de 1990.

1. Económicas: inversión pública, gestión empresarial, control del comercio exterior, regulación de mercados y precios;
2. Sociales: seguridad social, educación, salud, vivienda;
3. Laborales: políticas salariales, intermediación en conflictos sindicales;

Ese Estado interventor fue el resultado de muchos factores, externos e internos, que confluyeron en las décadas que van desde los años 20 hasta los 40. La crisis del modelo primario-exportador que se planteó al término de la primera guerra, el ascenso al gobierno de coaliciones de clases medias (Alessandri en 1920, Aguirre Cerda en 1938), el perfilamiento de una clase tecnocrática y su inserción en la administración pública (años 20) configuraron un sistema en que el Estado adquirió una mayor presencia. Luego en los años 30 y 40 la necesidad de adoptar una política activa de industrialización, exigió al Estado un rol explícito para crear las condiciones adecuadas a la acumulación de capital y transformación del aparato productivo.

A nivel internacional, la teoría keynesiana proveyó un fundamento teórico para la intervención del Estado a nivel macroeconómico. Este fundamento teórico y el desarrollo de los movimientos social-demócratas europeos hicieron posible el llamado "consenso keynesiano" para asegurar políticas de pleno empleo, Estados de bienestar y desarrollo tecnológico en los países avanzados, políticas que configuraron el modelo del Estado interventor.

En Chile hubo otros aspectos que contribuyeron al desarrollo del "Estado mesocrático". Ellos fueron la expansión de recursos financieros disponibles para el Estado por aumento de la carga tributaria (10% del PGB en los 50's a 30% en los 70's); crecimiento de los recursos externos oficiales a plazos largos y bajas tasas de interés; la tolerancia política al impuesto inflación.

### **3. Crisis de las funciones tradicionales**

En los años 80 se constata una crisis generalizada del Estado interventor. No puede atribuirse exclusivamente a la crisis de la deuda en América Latina, ni a la ofensiva neoliberal, factores sin duda presentes, pero que no son toda la explicación. La pregunta es por qué ha calado tan hondo la percepción de que se ha agotado un modelo de organización del Estado. No es casualidad que esta crisis también se plantee en los países

de Europa Oriental, y no por imposiciones desde arriba, lo que no podría haber ocurrido, sino por demandas sociales profundas.

Algunos elementos para el análisis de este tema pueden ser los siguientes:

1. Crisis política e ideológica: crisis de las alianzas nacional-populares (regímenes populistas sustentados en sectores medios, trabajadores organizados, pequeña y mediana empresa) y de regímenes políticos reformistas llevan a la ruptura del "Estado de compromiso" y al fortalecimiento político e ideológico de la derecha y del neo-liberalismo; frente a ello se genera rápidamente una reivindicación empresarial y capitalista, frente a la percepción de amenaza a sus intereses vitales que experimentan las clases empresariales más tradicionales (p. ej. el gran capital) durante las fases del Estado interventor y de los regímenes populistas que lo acompañan.
2. Crisis financiera por agotamiento de las fuentes de fondos oficiales en los 70. En ello influyen la drástica reducción de los recursos oficiales externos por la crisis fiscal de USA; el encarecimiento del mercado de capitales internacionales; la saturación tributaria y declinación del crecimiento de los países avanzados.
3. Pérdida de eficacia de las políticas keynesianas debido a la espiral inflacionaria por indexación de ingresos (que aparte de crear una inflación inercial o inflación piso, impide el ajuste de los salarios reales, como había previsto Keynes); la interdependencia financiera entre los países, que le quita autonomía a las políticas macroeconómicas; la falta de una autoridad económica mundial que pueda administrar un equilibrio financiero entre países deficitarios y superavitarios.
4. Agotamiento de la industrialización "puertas adentro" subsidiada por el Estado (y sectores primarios). La exigencia de competitividad internacional y modernización tecnológica del aparato productivo imponen la apertura comercial y la necesidad de incorporación de las economías locales al sistema de precios internacionales.
5. Crisis del aparato institucional del Estado para la gestión económico-social (por diversificación del sistema económico). Ello resulta de la ineficacia del control de precios frente a la sustitución entre bienes por parte de los oferentes; de la ineficacia del control de la oferta de dinero frente a los sustitutos del dinero; de la contradicción entre la gestión de empresas públicas y las nuevas exigencias de autonomía empresarial.



6. Reivindicación de la sociedad civil para el desarrollo de sus iniciativas (ámbito cultural, poblacional)

#### **4. El Estado en los años 90**

Sociedades más complejas y diversificadas como las que existen al inicio de los años 90 requieren nuevas definiciones sobre el ámbito de lo público y lo privado, del Estado y el mercado. En Chile, después de las intensas reformas del sistema económico realizadas entre los años 70-80, y que han replanteado el equilibrio de poderes entre el Estado y el mercado, se presentan en este momento demandas específicas de la sociedad civil que exigen respuestas a nivel del sistema económico-social:

1. Mayor equidad en la distribución social del producto
2. Un esfuerzo más intenso de acumulación de capital, cambio tecnológico y eficiencia productiva para consolidar una inserción internacional de la economía y garantizar un crecimiento estable
3. Perfeccionar una democracia, que todavía muestra debilidades
4. Protección de la naturaleza y del medio ambiente

¿Qué tipo de Estado puede contribuir al cumplimiento de esos objetivos sociales?

Se plantea aquí una cuestión metodológica para definir el nuevo rol del Estado. Un enfoque tecnocrático o instrumental del Estado definiría sus funciones a partir de una agenda interpretativa de las demandas sociales, como la que se acaba de presentar. Un enfoque más político tendría que partir reconociendo cuál es la base real de poder que radica en el Estado, o si se quiere, sobre qué tipo de coalición está basada la actual estructura del Estado. Esto no se refiere sólo a la coalición de partidos que sustentan al Gobierno, sino también a los actores sociales que se han convertido en los protagonistas. Esta perspectiva debería mostrar que la configuración del Estado no dependerá sólo de la agenda gubernamental de los partidos de la Concertación, sino también de la agenda e intereses de los nuevos actores sociales protagónicos: los grandes empresarios y en particular, sus núcleos exportadores; en menor medida, el nuevo capital extranjero. Esto explica el papel

relevante que ha estado desempeñando en el primer año de gobierno democrático un partido de derecha como Renovación Nacional.

Este enfoque nos lleva a entender por qué no hay ruptura drástica en el rol que el Estado ha desempeñado en los últimos años: un Estado administrador de la macroeconomía y formulador de reglas institucionales neutras, dentro de las cuales deben actuar los agentes económicos privados y el mercado. La única excepción se refiere a la acción social discrecional en favor de los grupos más pobres de la población.

Por cierto, no se quiere implicar que este rol del Estado sea el resultado exclusivo de una imposición de esos sectores empresariales y políticos de derecha. No sólo hay intereses económicos y políticos en juego. También hay ideas influyentes, y no cabe duda que las experiencias pasadas y los acontecimientos internacionales han contribuido fuertemente a modificar la agenda y el programa ideológico de los partidos de la Concertación.

La cuestión central que queda planteada es si el Estado configurado por esta base de poder y con esta orientación neo-liberal es coherente con la agenda tecno-política que se deriva de las demandas por democratización y cómo se resuelve desde la perspectiva del Gobierno democrático la eventual contradicción que tiende a emerger.

## **5. El modelo del gobierno democrático y sus restricciones**

Se ha consolidado en Chile un Estado reformado en muchos aspectos que el Gobierno democrático no pretende modificar (políticas de equilibrio macro-económico, apertura comercial, modernización financiera, privatización de empresas públicas). Este modelo de Estado es coherente con un liderazgo del sector privado en la acumulación de capital, orientada al desarrollo exportador, que se espera mantener y asegurar con la estabilidad financiera e institucional. La innovación que pretende impulsar el gobierno es en el sentido de lograr una mayor equidad social (aparte de los aspectos institucionales y políticos) y una formulación concertada de las políticas económico-sociales, con explícita participación de los grandes actores sociales (empresarios y trabajadores) (i.e. discursos del Presidente Aylwin y del Ministro Foxley en ENADE 90).

El supuesto implícito es que hay una relativa independencia a corto plazo entre la lógica del crecimiento y la lógica distributiva: la lógica del crecimiento opera a través del mercado, mientras que la lógica redistributiva opera a través del Estado y del sistema político; la política de crecimiento requiere incentivos a la inversión, a la innovación tecnológica y

al crecimiento exportador; la política redistributiva requiere una mayor responsabilidad del Estado en programas sociales para sectores de extrema pobreza. A mediano y largo plazo debería haber convergencia entre crecimiento y redistribución, con la creación de nuevos empleos, aumento de salarios reales, aumento de las oportunidades de acceso al capital humano y al capital físico. En el largo plazo habría "rebalse". En el corto plazo hay que garantizar políticamente el acceso de los sectores más pobres a los bienes y servicios, y a las oportunidades productivas.

Pero hay un vínculo entre ambos procesos que puede interferir en las expectativas que se han puesto en el modelo: el efecto del mayor costo de la redistribución (impuestos, salarios reales, reforma laboral) sobre la tasa de utilidad del capital. El capital privado ha aumentado su primacía sobre el trabajo: su alta movilidad nacional e internacional, derivada del desarrollo y diversificación de los mercados de capitales, le permite imponer condiciones de rentabilidad mínima, bajo riesgo de desinversión. Se plantea así una zona de intereses conflictivos que requiere una solución. Esta no puede provenir del mercado, sino de instituciones que lo trasciendan.

De aquí el rol crucial de un acuerdo de cooperación social entre empresarios, trabajadores y Gobierno para establecer el nuevo patrón distributivo. La cuestión es que esa cooperación difícilmente puede darse en abstracto. Requiere un sustento político, o más explícitamente, de coaliciones políticas que le den legitimidad a los acuerdos y a las instituciones que se diseñen.

En lo que sigue se explora con más detención la relación crecimiento/equidad y su implicancia para la acción del Estado.

## **6. Las fuentes de la desigualdad en el modelo económico neo-liberal<sup>7</sup>**

En sus rasgos más esenciales el modelo económico chileno implantado por el régimen militar fue una reivindicación del capitalismo clásico. Las alianzas políticas y el Estado interventor de las décadas de post-guerra habían logrado impulsar un sistema económico que limitó los grados de libertad del capital, restringió sus tasas de utilidad, redistribuyó el ingreso a favor del trabajo y de la clase media y le otorgó a estos sectores un creciente poder de negociación. Todo ello culminó con las reformas estructurales post-1965 y la

---

<sup>7</sup>

Esta sección y las que siguen forman parte de otro artículo del autor titulado "Estado, desarrollo y equidad: algunas preguntas pendientes", por aparecer en la Colección de Estudios CIEPLAN 31.

transición socialista de 1970-73, que hicieron de Chile uno de los países con menor desigualdad relativa en la región. Según datos del Banco Mundial, para el promedio de América Latina el quintil más pobre percibía el 3% del ingreso en los años 70. En Chile, según el Instituto Nacional de Estadísticas, ese estrato percibía un 7,6% (del consumo de los hogares) en 1969.

El gobierno militar revirtió esas tendencias y afirmó la supremacía del capital, especialmente del capital financiero. La liberalización de la economía y la apertura al exterior insertaron a la economía chilena en el sistema internacional y subordinaron la actividad interna a los flujos financieros internacionales. Los shocks externos derivados de las crisis petroleras empobrecieron al conjunto de la economía. La remuneración del capital financiero se incrementó considerablemente, al tiempo que cayeron las remuneraciones del trabajo en proporciones muy altas. Políticas macro-económicas de extremo carácter monetarista llevaron el desempleo abierto a niveles record.

Cuando muchos creían que el sistema entraba en un proceso de crecimiento que podría haber iniciado un "rebalse redistributivo" a la manera neo-clásica, se produjo la crisis de la deuda y un nuevo retroceso de las condiciones macro-económicas y distributivas. El ajuste externo forzó una caída adicional de los salarios reales, del gasto público social y un aumento del desempleo, que ya era excesivamente elevado. El salvataje del sistema financiero le impuso al Estado una enorme deuda, que se ha convertido en un pasivo del sector público que tendrá un elevado costo por muchos años y restringirá fuertemente los grados de libertad de la política fiscal. La deuda que adquirió el Fisco con el Banco Central para financiar al sector privado (más de 7.000 millones de dólares) genera intereses por más de 500 millones de dólares. Adicionalmente el Banco Central está incurriendo en pérdidas anuales de 250 millones de dólares por diferencias entre tasas de interés de sus pasivos y sus activos (Villarzú, 1990). Estas son restricciones que pesarán fuertemente en las posibilidades del Estado para asignar recursos públicos al bienestar social.

Desde un punto de vista positivo, la reconfirmación de las reformas realizadas (apertura comercial, crecimiento exportador, privatización de empresas públicas y del mercado de capitales), y una política macroeconómica más pragmática permitieron que en los años 80 se lograra una recuperación económica significativa. Se creó un clima favorable a la inversión privada, la que reaccionó positivamente a la confirmación de la estrategia exportadora y privatizante. En el campo social, sin embargo, los progresos fueron escasos. Aunque el desempleo abierto llegó a los niveles históricos a fines de los 80, los salarios reales todavía no recuperaban esos niveles.

El modelo de crecimiento chileno está basado en el crecimiento dinámico de las exportaciones y en un sistema de precios relativos que ha incentivado fuertemente a los sectores transables. La represión de la actividad sindical atomizó el mercado del trabajo

e impidió una negociación equitativa de los trabajadores. Paralelamente un sector financiero liberalizado ha permitido el aumento del ahorro y la inversión y la movilización de recursos hacia los sectores más rentables. Se estima que en 1990 la tasa de inversión bruta alcanzaría al 20% del PGB. La década concluyó en un ambiente optimista de los inversionistas privados, cuya única incertidumbre provenía de las orientaciones que pudiera darle a la economía el nuevo gobierno democrático.

## **7. Oportunidades que abre la herencia del autoritarismo**

Frente a la herencia del autoritarismo hay una tendencia a enfatizar las dificultades que se le plantean al gobierno democrático, derivadas de los grandes desequilibrios sociales que deben enfrentarse. Pero es pertinente reconocer que esa herencia deja también algunas oportunidades, que bien aprovechadas pueden permitir la consolidación de una estrategia de desarrollo con equidad distributiva en el mediano plazo. Esas oportunidades son de diversos tipos.

En primer lugar, ya es ampliamente reconocido que las condiciones macroeconómicas en que se inicia el Gobierno democrático son en general muy favorables, a pesar de los desajustes de fines de 1989. Se trata de una economía bajo control, con una inversión en crecimiento y con un sector privado optimista.

En segundo lugar, después de décadas de inestabilidad política e institucional, emerge un nuevo consenso político que le asigna un alto valor a la estabilidad del sistema y a las reformas pactadas. En un artículo nuestro en que comentábamos la tesis de Hirschman sobre el "desarrollo antagónico" (French-Davis y Muñoz, 1990) hacíamos notar que en el caso chileno a comienzos de los años 70 el "desarrollo antagónico" se convirtió en "explosivo" cuando los propietarios del capital percibieron pérdidas patrimoniales irreversibles con las reformas estructurales y redistributivas de comienzos de los años 70. La "explosión" fue del sistema democrático y con ella, lo que podía haber sido una redistribución alternada a favor del capital y a favor del trabajo, se transformó en una reversión definitiva de los mejoramientos en la participación de los ingresos del trabajo, sin mencionar los costos en sacrificio de derechos humanos que significó la experiencia autoritaria.

El nuevo consenso democrático que se ha establecido descarta el uso de la redistribución patrimonial como un instrumento de política para mejorar la equidad. Las razones son varias. Por una parte, la reforma agraria se completó en los años 70 y no fue revertida en el sentido de un retorno a la vieja estructura latifundista del agro. Por el contrario, se consolidó un mercado de tierras que le ha permitido el acceso a ese recurso a nuevos sectores

empresariales que están llevando la modernización y el aumento de la productividad a la agricultura.

Por otra parte, el nuevo consenso valora el papel de liderazgo que ha estado cumpliendo el sector privado en el aumento de la inversión, el crecimiento de las exportaciones y del empleo, lo que ha contribuido a estabilizar las expectativas a más largo plazo, factor esencial para un crecimiento dinámico de la economía. La crisis de los "socialismos reales" y los cambios en Europa Oriental reafirman estas nuevas percepciones.

En cuarto lugar, no puede desconocerse que ha aumentado el "grado de tolerancia a la desigualdad". Esta es una de las variables de economía política señaladas por Hirschman como determinantes para alcanzar en forma secuencial en el tiempo un compromiso entre aumento de la inversión y aumento de la equidad distributiva. Ese aumento en la tolerancia ha sido forzado por la traumática experiencia del autoritarismo, pero también es resultado del nuevo estilo de la política, que incorpora la negociación y la concertación de intereses. Esto se expresa claramente en las posiciones moderadas que se han planteado desde las organizaciones sindicales y la aceptación de políticas de reajustes salariales inferiores al IPC (en 1990).

Por cierto, la tolerancia tiene límites y eso también está planteado en el discurso sindical. Pero su mayor amplitud crea la oportunidad de que las nuevas estrategias de desarrollo busquen la mayor equidad sin sacrificar en lo sustancial las bases del crecimiento productivo que se ha estado dando recientemente en la economía chilena. Esas bases encuentran su fundamento en el equilibrio macroeconómico, en una inflación relativamente controlada (salvo por los desequilibrios que se indujeron por el gobierno militar en el período pre-electoral), en un Estado que ha racionalizado su acción, en un sistema de precios sin mayores distorsiones y que refleja adecuadamente los precios internacionales, y en un sector privado que está planificando sus inversiones a mediano plazo.

Las condiciones estructurales para un crecimiento con equidad son también favorables, si se las considera bajo la experiencia de los países asiáticos. Dos variables fueron muy decisivas en esos países: la reforma agraria, para constituir agriculturas productivas; y un alto nivel de educación y capacitación técnica de la fuerza de trabajo. En ambos aspectos Chile inicia la década de los años 90 en condiciones favorables.

La agricultura latifundista prácticamente ha desaparecido en Chile y se ha desarrollado vigorosamente la propiedad agrícola como empresa moderna. Este sector ha tenido un crecimiento vigoroso y ha dejado de ser un factor de estancamiento como ocurrió en la post-guerra. El problema que sí se ha creado es la marginalización de una alta proporción de la población campesina, que ha debido engrosar las filas de los empleados informales.

Y subsisten regiones rurales muy vulnerables, cuyos pequeños propietarios están muy expuestos a caer en la pobreza extrema. Pero este problema tiene implicancias para las estrategias específicas y focalizadas, más que para las estrategias globales.

Por otro lado, la calidad de la fuerza de trabajo chilena es reconocidamente de buen nivel. Un antiguo desarrollo de la infraestructura educacional ha permitido alcanzar altos índices de escolaridad, que se comparan muy favorablemente con América Latina. Es interesante señalar que el índice de población con educación secundaria supera ampliamente el promedio latinoamericano y es comparable al de los países de reciente industrialización más exitosos. Con datos de CEPAL para 1985, en América Latina ese índice era de 45,6% en Chile de 67% y en el conjunto de los países referidos de 65%. En las décadas del 70 y del 80 ha habido retrocesos en esa infraestructura, y los contenidos educacionales han sido también objeto de vastas controversias. El nuevo consenso democrático le asigna una alta prioridad al desarrollo educacional y especialmente a un mayor énfasis en su contenido vocacional y técnico, de modo de insertar mejor a las nuevas generaciones de trabajadores en los mercados de trabajo más exigentes que se desarrollarán en el futuro. Se reconoce en esta variable un instrumento de primera importancia para mejorar las condiciones de equidad distributiva.

## **8. Alternativas para la nueva política económica**

Las nuevas autoridades políticas han expresado su compromiso con dos objetivos esenciales: el sostenimiento del crecimiento económico a mediano y largo plazo, basado en la empresa privada y en la orientación exportadora; y el mejoramiento de las condiciones distributivas, dentro de las posibilidades que permite la mantención del equilibrio macro-económico.

¿Es viable alcanzar ambos objetivos simultáneamente? ¿Se requiere un cambio del modelo de crecimiento o es posible hacerlo dentro del modelo vigente?

Se pueden identificar dos tipos de respuestas: una escéptica y otra optimista.

- a) La visión escéptica. Esta enfatiza que un aumento de los salarios reales, condición para mejorar la equidad distributiva, es incompatible con el modelo de crecimiento exportador que se ha venido gestando. Este se basa en la creación de ventajas comparativas por la reducción salarial que ocurrió en los años 70-80. Si los salarios recuperaran sus niveles históricos y aun más si los superaran, o bien se deterioraría el tipo de cambio real o

bien se iniciaría una espiral inflacionaria creciente. En cualquiera de ambos casos se afectarían los incentivos para el crecimiento de los bienes transables y en particular, de las exportaciones. El desequilibrio de balanza de pagos exigiría imponer restricciones a las importaciones, a los movimientos de capital y empujaría hacia un cierre de la economía.

En esta visión hay un modelo alternativo implícito. Se trata de un modelo de economía más cerrada, en que el Estado debe desempeñar un papel más intervencionista. Se trata de reasignar recursos que están actualmente en el sector exportador hacia sectores para producción local de consumo masivo. La demanda interna se reactivaría mediante aumento de los salarios reales y del gasto e inversión pública. El tipo de cambio real se reduciría, la tributación aumentaría y el sistema financiero debería ser controlado. La eventual disminución de la inversión privada sería compensada por una mayor actividad empresarial del Estado.

- b) La visión optimista. En esta visión no es aconsejable cambiar sustantivamente el modelo de crecimiento exportador, sobre todo si está en una coyuntura de dinamización y aumento de la inversión. Por el tamaño pequeño de la economía chilena y por las lecciones obtenidas de los países más exitosos, la necesidad de mantener la apertura de la economía se considera un dato del problema.

De lo que se trata es de compatibilizar el aumento de la competitividad internacional con una mayor equidad interna, requisito para la consolidación democrática. Esta última supone el aumento de los salarios reales, y ello se percibe como factible sujeto a dos condiciones: en primer lugar, una política industrial orientada al crecimiento sostenido de la productividad y del componente de valor agregado en las exportaciones; en segundo lugar, un enfoque concertativo del problema de la distribución del ingreso, de manera que a través de la negociación corporativa entre empresarios y trabajadores, los aumentos de productividad puedan destinarse al crecimiento de los salarios reales y del empleo.

La mayor equidad requiere además atender las necesidades de los grupos sociales en extrema pobreza y que normalmente tienen muy poco acceso a los mercados formales. Si la estrategia de crecimiento es exitosa, debería producirse una incorporación de esos grupos sociales a los mercados y a las oportunidades de empleo formal. Pero ello puede demorar bastante tiempo, durante el cual recae sobre el Estado la responsabilidad de atender esas necesidades esenciales de los grupos más pobres.



El supuesto implícito en todo lo anterior es que puede aplicarse una estrategia de crecimiento independientemente de una estrategia redistributiva, cada una con su propia lógica. Esto se refiere a los instrumentos de cada estrategia. El crecimiento exportador requiere incentivar el desarrollo de los sectores transables. La redistribución del ingreso requiere una concertación social que regule el aumento de las remuneraciones y que permita expandir el gasto público social financiado con mayor tributación.

Sin embargo, el éxito de cada estrategia refuerza a la otra. Un crecimiento más alto favorece una más rápida expansión del empleo, de las remuneraciones y de los ingresos públicos. Además genera un contexto social y psicológico de aceptación del gradualismo, porque la reivindicación redistributiva se percibe como posible a corto plazo. Este aspecto es controvertible, ya que también puede argumentarse lo contrario, es decir, a mayor crecimiento habría mayor impaciencia. Mucho depende de las experiencias previas y del contexto político general: este último comportamiento es más probable en contextos políticos radicalizados y donde prevalece una política macro-económica permisible con los desequilibrios, lo que no es el caso del Chile democrático posterior al régimen militar.

A su vez, la mayor equidad social contribuye a la paz social y legitima el modelo de crecimiento. Un sistema que se percibe como equitativo impone menos restricciones a los ajustes del sistema de precios y del nivel de precios frente a alteraciones imprevistas. El mercado aparece menos amenazante para los trabajadores. Por lo tanto los ajustes a los desequilibrios se pueden producir más rápidamente, reanudándose las trayectorias de crecimiento.

## **9. La difícil relación entre crecimiento y equidad**

La visión optimista antes expuesta está sujeta a riesgos evidentes, derivados de la trama extremadamente compleja del problema de las relaciones entre crecimiento y equidad.

Es conveniente profundizar en esta relación a partir de la experiencia chilena de los años 70 y 80. Las estrategias de la Unidad Popular y de la dictadura militar fueron traumáticas y rápidamente perdieron legitimidad. La pretensión de la Unidad Popular de asegurar la redistribución del ingreso en el más breve plazo y con escasa consideración a los costos económicos, terminó en el estancamiento, la hiperinflación y la crisis democrática. Hubo escasa comprensión de las implicancias desequilibrantes de las políticas de corto plazo, de los límites de la capacidad productiva y de reservas internacionales, de las reacciones adversas de los agentes económicos y sociales en presencia de grandes incertidumbres.

Luego vino la estrategia neo-liberal de asegurar las condiciones para un crecimiento, con mínima atención a los costos sociales. La confianza en los mecanismos de "rebalse" menospreció la variable tiempo y la lentitud con que ellos operan, sobre todo en presencia de los desequilibrios macro-económicos que se crearon y los shocks externos. La estrategia arriesgó que a su término se produjera una reversión total, reimplantándose políticas populistas como las que han sufrido algunos países de América Latina en sus procesos de recuperación democrática.

La tardanza de la democratización de Chile le ha otorgado la ventaja de aprender las lecciones de otras experiencias y asumir este proceso con extrema parsimonia en lo que se refiere a la reivindicación redistributiva. No ha sido poco importante, también, la mayor coherencia que tuvo la política económica del régimen militar en lo que se refiere a las reformas institucionales y que permitió introducir los principales ajustes antes del advenimiento de la democracia, entregando una economía sin desequilibrios inmanejables y en proceso de crecimiento. La coyuntura internacional ha sido también muy favorable, por cuanto la crisis de los socialismos europeos sacó a la luz pública un debate que por décadas fue unilateral y subterráneo, poniendo de manifiesto que la equidad por sí misma no asegura el crecimiento.

Todo ello ha inducido al gobierno democrático a un enfoque basado en el supuesto que se mencionaba antes, de que la estrategia de crecimiento económico se debe manejar con una lógica distinta de la estrategia redistributiva. Hay en ello un reconocimiento de lo que no siempre se dice en voz alta: en Chile se ha consolidado una economía capitalista, abierta y exportadora, inserta en un sistema financiero internacional globalizado. En esta lógica la redistribución del ingreso opera básicamente a través de un crecimiento económico más rápido que el crecimiento de la fuerza de trabajo. Con estancamiento o lento crecimiento es imposible disminuir las desigualdades. La fuente de la redistribución es el aumento de la productividad y de la calidad de la fuerza de trabajo.

¿Cuáles son las posibilidades teóricas de manejo de una estrategia redistributiva más acelerada que la que permite el mercado pero que no interfiera con la lógica del crecimiento económico? Las alternativas parecen ser: a) la estrategia de persuasión a la clase empresarial para construir un "capitalismo con rostro humano", i.e. una política salarial progresista impulsada por la clase empresarial (también podría definirse como el pago del "precio de la paz"); b) la estrategia concertativa, que supone la organización de los trabajadores para negociar dentro de un marco de restricciones definido por la política macro-económica y por las restricciones externas, a la manera escandinava; c) algunas de las anteriores complementada con una política social del Estado destinada a los sectores más pobres.

El enfoque seguido por el régimen militar fue básicamente el definido por las opciones del rebalse y la estrategia c), con recursos esporádicos a la alternativa a). El enfoque que propone el gobierno democrático está contemplado en las opciones b) y c), reforzando aun más el componente de política social del Estado. No se trata de descartar la opción a), ya que obviamente es preferible usar todas las posibilidades. Pero la evidencia empírica muestra que sus efectos son muy lentos y poco significativos en los plazos que tiene un gobierno democrático.

El desarrollo de la transición a la democracia durante su primer año muestra una tendencia a confirmar la validez de las opciones señaladas, vale decir, la estrategia de la cooperación y la reactivación de la función social del Estado. Los dos proyectos centrales del gobierno democrático en su primer año fueron la reforma tributaria, destinada a incrementar los recursos fiscales para fines sociales y la reforma laboral, destinada a eliminar los aspectos más regresivos de la legislación del trabajo heredada del régimen militar. Ambos proyectos afectaban negativamente los intereses empresariales. El proyecto de reforma laboral, por su parte, no satisfacía plenamente las expectativas de los trabajadores. Sin embargo, la estrategia de negociación del gobierno con los empresarios y con los trabajadores, como también con el principal partido político de derecha, hizo posible la aprobación parlamentaria de esos proyectos, con algunas modificaciones.

Quizás más relevante que lo anterior es el claro fortalecimiento de los núcleos "consolidadores" de la estrategia de concertación, para usar el término de Cortázar y Campero (1988), en contraste con los núcleos "rupturistas". Esto se refiere a los principales actores sociales y políticos: los empresarios, los trabajadores y partidos políticos de oposición. En relación a los empresarios, pese a una retórica crítica, que se profundizó con la aplicación de la política de ajuste macroeconómico, en la práctica han asumido un comportamiento de incorporación a la nueva estrategia, lo que se manifiesta en el desarrollo inversionista vigoroso que hubo en 1990. Ello revela que ni la reforma tributaria, ni la reforma laboral ni el ajuste macroeconómico han afectado los objetivos de mediano plazo de los empresarios, nacionales y extranjeros.

El movimiento sindical, por su parte, buscó encuadrar sus demandas reivindicativas dentro de la estrategia de desarrollo propuesta por el gobierno, aceptando incluso reajustes de remuneraciones inferiores a la inflación del año. El grado de conflictos del trabajo fue mínimo.

La estrategia concertativa tiene el mérito de hacer más conscientes a los agentes económicos acerca de la externalidad positiva que tiene la cooperación y ello se logró en el primer año de la transición. Pero esta estrategia debe validarse y legitimarse en los hechos, y en la confirmación de las expectativas que cada grupo de agentes se forman en el momento de concertarse. De acuerdo a las encuestas de opinión pública, aunque

la población estaba consciente de que no hubo mejoramientos de su situación económica, estaba también dispuesta a darle un plazo de dos a tres años al gobierno democrático para que se produzcan resultados más acordes con las expectativas. Una frustración de esas expectativas indudablemente disminuiría las posibilidades futuras para seguir concertando. De aquí que esta estrategia no es sustituto de otras políticas que busquen una trayectoria real de crecimiento compatible con las expectativas de redistribución.

Aquí debería abordarse una de las preguntas que se formulaban al comienzo: ¿es factible buscar separada, aunque simultáneamente, los objetivos del crecimiento y la redistribución, a corto plazo? El argumento estructuralista de los años 60 contestaba negativamente esta cuestión. El vínculo entre ambos procesos se lo veía en la estructura de la oferta. La concentración del ingreso induciría una estructura de oferta orientada a producir bienes suntuarios. La redistribución del ingreso nominal sería ineficaz si no existen los bienes de consumo básico que consumen los grupos de bajos ingresos.

¿Es válida esta objeción en los años 90? Vemos dos razones para contestar negativamente. En primer lugar, en una economía abierta la estructura de producción es menos relevante para determinar la estructura de oferta: las importaciones permiten que esta última sea más diversificada que aquélla. Se podría agregar que las importaciones de bienes de consumo masivo contribuyen además a abaratar el costo de esos bienes, mejorando así el ingreso real de los consumidores de bajos ingresos. La objeción puede ser válida con respecto a los sectores no transables, pero esto tampoco es evidente como lo prueba la importante expansión que ha tenido la construcción de viviendas para sectores populares, a partir de las políticas de subsidios. Sí parece verificarse en el caso de servicios como la salud, la educación y la seguridad social, pero aquí la razón principal es que se trata de servicios tradicionalmente provistos por el Estado, el cual rebajó sustantivamente sus presupuestos para estos sectores. No es un problema de mercado sino de política social.

La segunda razón se basa en la diversificación del consumo que han tenido los sectores de menores ingresos, gracias a los cambios tecnológicos y el abaratamiento de los bienes durables, especialmente los electrónicos. Estos han pasado a formar parte de la canasta de consumo popular. Se diluye así una relación muy estrecha entre estructura de producción y distribución del ingreso, excepto a través de la lógica del mercado.

En la economía abierta que prevalece en Chile hoy el objetivo del crecimiento económico reivindica así su propia lógica, que es la de la acumulación de capital, con todos los rasgos propios del capitalismo internacional de los años 90 más el agregado de una situación de endeudamiento externo con ajustes estructurales ya realizados en su mayoría. El modelo de economía cerrada no es una alternativa real, no por razones políticas o ideológicas, sino porque no garantiza que se pueda evitar el dilema planteado, que va más allá de la estrategia comercial. A corto plazo puede crearse la ilusión de que el Estado dispone de

mayores grados de libertad para imponer una solución más equitativa. Pero la evidencia empírica ha demostrado que en el mediano plazo (y quizás antes), una redistribución voluntarista no sustentada en condiciones objetivas de crecimiento de la productividad y de los empleos termina abortando y creando situaciones más regresivas aun.

Pero el modelo de crecimiento de economía abierta tendrá que demostrar su capacidad de compatibilizar dinamismo con equidad, fortaleciendo el aumento del empleo y de los salarios reales a través del mercado. El rol central del Estado estará en promover un sistema de negociación política y social que compatibilice las demandas sociales entre sí y con las restricciones objetivas que enfrenta el sistema. Adicionalmente, tendrá que asumir el costo de aliviar las condiciones de los grupos de mayor pobreza que no logran insertarse productivamente, así como asignar recursos para las inversiones sociales que generan mayores externalidades a mediano y largo plazo.

## BIBLIOGRAFIA

CEPAL (1990), **Transformación productiva con equidad**, Santiago

Dornbusch, R. y S. Edwards (1989), "Economic Crisis and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Perú", multicopiado

French-Davis, R. y O. Muñoz (1990), "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89", **Colección Estudios CIEPLAN** 28, junio

Hirschman, A. (1973), "The changing tolerance for income inequality in the course of economic development", **The Quarterly Journal of Economics**, noviembre

Hirschman, A. (1979), "The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants", en D. Collier (ed.), **The New Authoritarianism in Latin America**, Princeton University Press.

Hirschman, A. (1983), "La estrategia de desarrollo económico: una reevaluación", **Colección Estudios CIEPLAN** 10, junio

Lustig, N. (1990), "Equidad y desarrollo", en O. Sunkel (ed.) **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, F.C.E., por aparecer

Palma, G. y M. Marcel (1990), "Kaldor y el "discreto encanto" de la burguesía chilena", **Colección Estudios CIEPLAN** 28, junio

Ramos, J. (1989), "El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis", **Cuadernos de Economía** No.79, diciembre

Sachs, J. (1989), "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", multicopiado

Sheahan, J. (1989), "Development Dichotomies and Economic Strategy", multicopiado

Tokman, V. (1990), "Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano", en O. Sunkel (ed.), op. cit.

Villazú, J. (1990), "Estabilización, crecimiento y política económica", multicopiado, **XII ENADE 90**, Santiago.



### 4.3. Estado y modelo económico.

*Cecilia Montero*

Los cambios ocurridos en la economía internacional (mundialización del comercio), en la forma de producir (revolución tecnológica) y en los sistemas políticos (crisis del socialismo como alternativa), replantean las relaciones entre el Estado y el sector privado. El gobierno democrático está actuando sobre la base de impulsar una economía social de mercado, es decir, preservar la lógica de mercado en la actividad productiva pero introduciendo componentes de equidad en lo distributivo. Esta posición es clara a nivel de los principios pero genera confusiones de importancia que me parece urgente clarificar.

Para la **opinión pública** hay preguntas todavía vigentes, como por ejemplo: ¿Fracasó o no el modelo neoliberal? Si así fue, y para que no se de pie a quienes hablan de continuidad, ¿cuál es la diferencia entre modelo neoliberal y economía de mercado? ¿En qué cambia concretamente el modelo de economía de mercado al introducir la variable "social"?

Si existe confusión sobre estas cuestiones gruesas, se observa también un progreso en la cultura económica de la opinión pública, la cual, según las últimas encuestas, parece haber integrado los objetivos de la política económica (control de la inflación, aumento de exportaciones).

A nivel de **gobierno** tampoco parece haber mucha claridad. Se ha encarado la gestión económica en forma pragmática, sin alterar lo que funciona bien y asumiendo las tareas que el gobierno pasado había abandonado. Pero no se está pensando en el largo plazo, es decir, en el modelo de desarrollo.

En la esfera económica la cuestión del rol del Estado no está resuelta; existe un debate interno sobre si se debe o no fijar prioridades, establecer políticas sectoriales, orientar o no el desarrollo tecnológico.

El **empresariado** también se encuentra en evolución respecto de sus relaciones con el Estado y la sociedad. Llama la atención la enorme brecha que existe entre el quehacer cotidiano de un empresariado moderno abierto al mundo y su actuación en el plano social y político. Si bien acepta la necesidad de una Reforma Tributaria y de reformas a la



legislación laboral, tiene comportamientos regresivos, como por ejemplo, el negarse a firmar el anteproyecto de reformas laborales propuesto por el gobierno respecto del cual se habían manifestado (informalmente) de acuerdo.

Al mismo tiempo, el sector empresarial emprende una ofensiva en la batalla de las ideas. El hecho es que el empresariado chileno no ha sido un agente estratégico, portador de un proyecto de modernización y que todavía le corresponde al Estado asumir este rol.

Hay que tener en cuenta asimismo que la ofensiva del neoliberalismo no ha terminado. Los planteamientos de las corrientes del "public choice", las nuevas teorías sobre "rent seeking", forman parte de una ofensiva por menos Estado y más mercado. En esta literatura se leen cosas como: "Las políticas emprendidas por el Estado en nombre de la justicia terminan en las peores injusticias". Reconocen que en la economía opera un "pie invisible" cuando los grupos y coaliciones consiguen que el Estado les otorgue cada vez una mayor parte de la riqueza. Y concluyen que la única solución es... reformar el sistema político.

Esta presión hacia un cambio de las estructuras económicas del Estado es una tendencia generalizada que no proviene sólo de la escuela de Chicago. En Francia, el liberal Alain Minc reconoce que bajo el gobierno de Rocard (un socialista autogestionario) se impone "l'argent-roi" (el rey dinero); de hecho han sido los socialistas, desde 1982 en adelante, los responsables de la modernización de la economía y del Estado. Algo similar ocurre en España.

La pregunta que surge es cómo llegar a definir las nuevas tareas y funciones económicas del Estado, partiendo de la base que el perfil del Estado como empresario y como asignador de recursos está en retirada, pero que sigue vigente su rol redistributivo y de orientación del desarrollo nacional

## **5. PROBLEMATICAS SECTORIALES**



## 5.1. Estado, militares y estabilidad democrática

*Roberto Durán*

1. Una proporción importante de los estudios sociológicos y/o politológicos que se han realizado en torno al Estado desde mediados de los años '50 se refieren a la manera en que sus instituciones subsumen, canalizan o procesan los fenómenos atinentes al poder. En la medida en que la organización social, económica y política de la sociedad delegan al Estado la responsabilidad de implementar mecanismos e instituciones con atribuciones coercitivas y/o normativas, ello refuerza el supuesto que todo estudio de la estructura y funcionamiento del aparato estatal implica automáticamente estudiar la manera en que se genera y se distribuye el poder en dicha sociedad. Ahora bien, no hay desacuerdos sustanciales acerca del contenido del supuesto en general, pero si los hay -y crecientemente- respecto de sus implicaciones en la realidad. Por ejemplo, en los años '60 y primer tercio de los '70 prácticamente todo el análisis en torno a las fuentes y a la(s) estructuras de poder de las sociedades latinoamericanas puso de relieve la importancia del poder ejecutivo, sobretudo en cuanto expresión de la ideología de una clase o sector social determinado. En ese entendido, las limitaciones que constreñían o condicionaban desde la "parte ejecutiva" del Estado el impulso del cambio social de esos años proyectaban los intereses de sectores sociales contrarios o reticentes a las transformaciones. Si eran los impulsores del cambio quienes habían accedido al "poder ejecutivo" -aunque no necesariamente al "poder real"-, los impedimentos al cambio pasaban a ser resorte de otras instancias estatales, desde donde los sectores "pro-establishment" pugnaban por recuperar el gobierno central. Con o sin las atribuciones de un "poder real", lo esencial consistía en acceder al control del gobierno, sea para que desde ahí se consolidaran, se condicionaran o se obstruyeran los complejos procesos de cambio. Los sofisticados debates en torno a los estilos y estrategias de desarrollo apuntaban a fundamentar dichos procesos, en los cuales la transformación del Estado era condición sine qua non.
2. La instauración del autoritarismo a partir de los años 70 y hasta -en promedio- la mitad de los 80 también incorpora una concepción concreta respecto de la estructura y funcionamiento del Estado, bastante más desagregada que la propugnada por los ideólogos del cambio en los '60. Para estos últimos, la máxima expresión del cambio social pasaba por un cambio en la naturaleza del Estado, acepción a la que no eran afectos los ideólogos del autoritarismo. La subsidiariedad, la no-intromisión estatal en la economía y una cierta relativización del papel del Estado en la vida social y cultural conformaban, entre otros, el marco teórico de la modernización impulsada por el autoritarismo. Retomando el razonamiento señalado en el punto anterior, en la medida en que para los "desarrollistas" ("reformistas" o "revolucionarios") el Estado asume un

rol preponderante e insustituible respecto de la distribución del poder en la sociedad, para el autoritarismo el poder se diluye en un espectro bastante más amplio que el de la organización estatal, al menos en el largo plazo. En otros términos, ambas acepciones reconocen para y en el Estado el monopolio de la capacidad coercitiva y normativa de la sociedad global, pero mientras para unos esta capacidad es esencial para poner en marcha el desarrollo integral de dicha sociedad, para los otros esta misma es o puede llegar a ser un impedimento en la modernización.

3. Contrastadas entre sí ambas experiencias, los resultados obtenidos por una y otra en las últimas décadas han redefinido el marco de referencia de la modernidad de fines de siglo, tanto en sus derivaciones internas como en las internacionales. Respecto de las internas, en aquellas sociedades que magnificaron el papel del Estado en todos los planos de la realidad no acogieron los requerimientos de actores sociales que estaban (o se sentían) crecientemente involucrados en la periferia de un vasto proceso de modernización. Por ejemplo, al interior de los países europeo- socialistas se ahonda la deslegitimación de sus sistemas sociales no sólo como reacción a los frustrados intentos de democratización política que pacífica o violentamente había sido abortados, sino además por la vía del efecto-demostración que ejerce sobre ellos la frustrante comparación de niveles de bienestar entre sus sociedades y las europeo-occidentales. De esta manera, el Estado se convierte en agente paralizante del cambio social, realidad bastante paradójica con el carácter que se le atribuía en América Latina veinte o treinta años atrás.
4. Tampoco puede afirmarse que el prominente papel asumido por el Estado en la aplicación de políticas de desarrollo en América Latina tuvo un resultado muy promisorio. No obstante algunos logros paliativos en políticas redistributivas y algunos esfuerzos tendientes a canalizar mayores y mejores recursos hacia sectores sociales desfavorecidos, los indicadores son categóricos respecto de la invariabilidad de la extrema pobreza en extensas regiones de América Latina, de los resultados infructuosos en la solución de la marginalidad urbana y en los problemas socio-culturales que acarrea una modernidad tan contradictoria y contrastante. Ello sin mencionar la absoluta incapacidad de políticas anti-inflacionarias y la generalizada inconsistencia en políticas fiscales y monetarias, salvo muy esporádicas excepciones. En gran medida, los ejemplos este europeo y latinoamericano ilustran la gradual deslegitimación que ha sufrido la gestión estatal en su rol de agente de cambio y modernización. Reconstruir una imagen emprendedora y eficiente para el Estado va a tomar un tiempo, posiblemente tan largo como las casi tres décadas en las que asumió un rol determinante.
5. La ausencia de regímenes democráticos y la masificada presencia de regímenes autoritarios durante los años 70 y parte importante de los 80 en Latinoamérica pone de relieve que no es necesaria ni exclusivamente la naturaleza del Estado el factor explicativo de los procesos políticos regionales. Existen fenómenos internos, inherentes

a una cierta concepción de la estabilidad estatal y que explican con más fuerza, por ejemplo, fenómenos tales como el autoritarismo. Mucho se argumentó respecto de la incondicionalidad ideológica de los militares latinoamericanos hacia grupos, movimientos y partidos conservadores, sin considerar que la óptica ideológica de las fuerzas armadas, en cuanto tales, es una amalgama de percepciones y valores muy esquemáticos, imbuida de una sub-cultura cuya estructura y comportamiento están traspasados por la lógica del mando y la estricta obediencia. Si el predicamento del "orden por el orden" se aviene más con el predicamento conservador --como suele ser--, o si se aviene con postulados de cambio o revolución --como también sucedió--, ello obedece a circunstancias particulares, pero no dicen relación con lo que podría denominarse un substracto ideológico per se de los militares. En la medida en que el mando y la subordinación es el núcleo central del comportamiento castrense, su avenimiento ideológico va por el lado de quién ejerce el mando y, por ende, de quién decide qué y dónde en las fuerzas armadas. Es la incuestionada y deificada verticalidad, es el carisma del mando y la fuerza incontrarrestable de quien lo utiliza, es la legitimidad atávica del "jefe" lo que está en la base de la conducta militar, en sus diferentes planos y expresiones.

6. Con todo, muchas de las expresiones valóricas de la sub-cultura militar están impregnadas de adhesiones ideológicas, las que con el correr del tiempo se han identificado con expresiones institucionales. La postura incondicional y acrítica respecto de ciertas concepciones valóricas, así como la sistemática asimilación del anti-comunismo y/o anti-marxismo constituyen hoy en día el núcleo central de la expresión institucional de las FF.AA., aspecto que es el punto de partida para analizar su perspectiva sobre el papel del Estado y sus relaciones con el resto de las instituciones estatales. Por otro lado, el hecho que los militares estén plenamente conscientes del monopolio que les confiere el Estado sobre las armas agrega elementos adicionales acerca del rol que estos asumen en la sociedad. La proyección de las recientes experiencias autoritarias debieran evaluarse al tenor de una compleja sumatoria, la cual comprende comportamiento institucional + expresiones ideológicas orgánicas + el control del poder armado del Estado. Analíticamente, no importan tanto los resultados de esta sumatoria sino más bien el peso relativo que se otorguen a cada uno de sus componentes. Una infravaloración de la sub-cultura institucional lleva a diagnósticos equívocos sobre la presencia de las FF.AA. en la sociedad, tal cual ocurriera en Chile después de 1932. El costo de confinar expresa y sistemáticamente a los militares durante casi 50 años tuvo un costo enorme en el momento en que éstos se hacen del poder en 1973; qué otra explicación tuvo la patológica animadversión hacia los sectores civiles, en especial durante los primeros años del régimen. Del mismo modo, una explicación integral del autoritarismo latinoamericano de los años 70 y 80 no puede desconocer la influencia de postulados ideológicos que fueron sistemáticamente asimilados durante largo tiempo. Finalmente, el monopolio de las armas es un recurso importante frente a crisis insuperables, muy en especial si estas profundizan un eventual vacío de poder en la sociedad.

7. Estos tres elementos sirven para incrementar la capacidad analítica acerca de las causas que conducen a un régimen de excepción y cuáles son sus eventuales resultados. Pero también sirven para situar la perspectiva de las relaciones civil- militares una vez reinstaurada la democracia, con lo que nuevamente el énfasis debe ponerse en el peso relativo de cada uno de sus componentes. Concretamente, si los militares avizoran que el cambio político supone un estado de cosas que los haga involucrar a un status socio-político inaceptable, por ejemplo, a reproducir una situación similar a la chilena de 1932 o la argentina de 1972, es altamente probable esperar reacciones orgánicas que podrían impactar negativamente en el frágil proceso de redemocratización. Cómo congeniar una restauración democrática efectiva con un bajo perfil en las presiones políticas -directas e indirectas- de los militares, ahí está la clave de la transición. Asegurar a las FF.AA. su sitio en el Estado, sus preeminencias y sus limitaciones, su consolidación profesional en un esquema democrático sin que ello suponga desmedros institucionales. Si las FF.AA. perciben que la redemocratización supone una voluntad política real en esos términos, es altamente probable la inexistencia de reacciones orgánicas y ello podría asegurar una consolidación efectiva de la democracia.
8. Bastante más compleja es la realidad de instituciones militares en las que la adhesión ideológica o doctrinaria ha llegado a ser de su propia esencia. En estos casos, todas y cada una de las acciones emprendidas por el Estado están filtradas por un esquema rígido, que antepone, alienta y corrobora complacencias o suspicacias frente a tal o cual situación, calificando o descalificando actores, instancias y organizaciones. El comportamiento de las Armadas y algunos estamentos de los Ejércitos del cono-sur latinoamericano se inscribe claramente en este sentido. Hay que recordar el componente fundamentalista del movimiento militar que derroca el régimen peronista en 1955 y el de los gobiernos militares ulteriores, probablemente con la excepción del golpe de Estado de 1976. En más de algún sentido cabe insertar aquí las intenciones tutelares de la Armada chilena respecto del golpe militar de 1973 y su postura expectante hacia la redemocratización iniciada en 1990. Su reticencia hacia el proceso político iniciado después del plebiscito de 1988 y su actitud vigilante hacia otras instancias del actual aparato estatal fueron ampliamente corroboradas por su reacción ante el Informe Rettig. Una eventual -y no descartable- evaluación negativa del actual proceso, podría desligarla de un mayor compromiso con el mismo y reforzar su "confinamiento vigilante", y ante esa situación la tentación de hacer uso del monopolio de las armas a fin de impedir un "deterioro substancial de la sociedad" podría crear tensiones, en especial si otra institución castrense coincide con ella o simplemente sigue sus aguas.
9. En suma, es importante reivindicar la faceta institucional que recubre las relaciones civil-militares en un proceso de redemocratización. Hay una tendencia a simplificar los vínculos entre civiles y FF.AA., sobrevalorizando las circunstancias de encuentros y contactos humanos, profesionales o académicos. Aunque no necesariamente se subestiman, es preciso subrayar que los efectos intra-institucionales (en las FF.AA. propiamente, y en otras instancias como los partidos políticos, por ejemplo) no son

debidamente auscultados ni meditados, lo que muchas veces induce a errores de apreciación. Son los efectos institucionales los que a la larga hacen perdurar o diluir las proyecciones reales de los vínculos civil-militares, supuesto que no siempre está in mente en la contingencia diaria.

10. Una percepción aceptable y aceptada de la función profesional de las FF.AA. en una sociedad democrática es también el resultado de una colaboración concreta entre civiles y militares, y no solo una definición reservada a los segundos exclusivamente. Una interrelación estable y recurrente entre las prioridades de la política exterior y las de la política de defensa es uno de los aspectos más relevantes del Estado contemporáneo. Es un hecho que la solución de las crisis mundiales y regionales ya no son exclusivo patrimonio de la diplomacia o del poder militar, por cuanto ambas están estrechamente ligadas en la proposición e implementación de soluciones viables. Esto es igualmente válido para los países latinoamericanos, en especial para los del cono- sur, habida cuenta que estos congregan cerca del 40% de la capacidad bélica de toda la región. La persistencia de diferendos limítrofes no se mitigan por la vía de soluciones puramente militares, como tampoco puede esperarse otro tanto de procedimientos puramente diplomáticos. El ingrediente del intercambio comercial es la tónica indiscutible de la política internacional en esta década y parte importante de la próxima, y ello permea a la diplomacia y relativiza la influencia del poder militar. El reciente conflicto del Golfo Pérsico señala un hito en ese sentido y en esa misma óptica cabe el Tratado de Paz y Amistad chileno-argentino de 1985 y las negociaciones limítrofes colombo-venezolanas de hace un tiempo. De esta forma, nuevos actores y otros factores son los que ahora están en juego para definir el interés nacional, lo que a su vez redefine muchos términos profesionales de la defensa, en el sentido que la aproxima a otras instituciones estatales y contrasta sus apreciaciones con otros estamentos de la administración pública. La estrecha interrelación que se establece entre estas abre un nuevo campo para la colaboración estrecha entre militares y civiles, toda vez que lo que está de por medio es la salvaguardia de los intereses nacionales, los cuales son patrimonio de toda la sociedad.





## **5.2. Estado y concertación social**

*Eugenio Díaz*

Mi primera reflexión es de carácter vivencial.

Siento que estamos viviendo un período histórico con fuertes diferencias respecto a los anteriores. El cambio de gobierno que se ha producido ha puesto de manifiesto profundas transformaciones ocurridas en las últimas décadas en Chile y en el mundo.

Una de estas transformaciones tiene que ver con las formas de hacer política. Recuerdo que en las décadas de los 60 y 70, en que participaba activamente en política, una especie de leit motiv era "la conquista del poder", que marcaba todas las actividades políticas.

Es claro que este es el objetivo obvio y esencial de la política. Pero observando retrospectivamente, me da la impresión que actuábamos como si "el poder" hubiese estado instalado en alguna parte, en una especie de "palacio de invierno", que se podía conquistar en plenitud y, entonces, hacer lo que uno quisiera.

Esta actitud estaba en la raíz de los proyectos políticos totalizantes o sobreideologizados que dominaron la disputa política en nuestro país en esos decenios.

Desde mi punto de vista, la experiencia autoritaria demuestra el fracaso de los proyectos que se proponen la conquista del poder total para, luego, imponer concepciones globales cerradas al conjunto de la sociedad. El gobierno anterior dispuso de una máxima concentración de poder y, pese a que logró introducir importantes transformaciones, no logró disciplinar al conjunto de los actores sociales y políticos.

Creo que hoy día queda en evidencia que esa perspectiva no funciona. No hay un palacio de invierno donde esté radicado "el poder". No es posible proponerse la conquista del poder total. Ni tiene sentido hacerlo porque ni aun así es posible disciplinar al conjunto de la sociedad en una cierta dirección.

Creo que hoy día esta evidencia, que es un principio elemental de la ciencia política, está siendo asumida en la práctica política.

Pienso que esto significa una reformulación del concepto de democracia.

Los actores políticos, por más legitimados que estén, no pueden imponer sus decisiones a los demás sujetos sociales, sin ninguna consideración por sus juicios y opiniones. Es preciso reconocer que, de hecho, estos tienen una cierta autonomía en su acción.

Los actores económicos, los militares, los medios de comunicación, por citar algunos, no son disciplinables con cualquier decisión de la autoridad política. Esto es lo que está en la raíz del golpe (o pronunciamiento si se quiere) de 1973. Esto mismo es lo que explica el triunfo de la oposición al gobierno de Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988.

Por consiguiente, tampoco tiene sentido aspirar a la conquista del poder político total con la perspectiva de, así, imponer al conjunto de la sociedad un cierto proyecto político. En la práctica tampoco esto resulta posible.

Me parece que esta relativización en las expectativas de esta tendencia política natural a la conquista del poder, es más adecuada a una concepción democrática. De manera que se trata, a mi juicio, de un hecho positivo, no de una limitación que se nos impone y que habría que tratar de superar.

Esta perspectiva es coincidente con la tendencia a buscar acuerdos que es dominante en la política de estos días en nuestro país. Es claro que esta tendencia tiene causas coyunturales, pero a mi juicio debiera ser una característica permanente de la acción política democrática.

En la medida que no es posible ni tiene sentido proponerse la conquista del poder total, ni siquiera la suma del poder político, sólo podrá aspirarse a conquistar cuotas parciales de poder, en los distintos ámbitos de la sociedad. Esto fuerza, entonces, a buscar acuerdos con otros que disponen, también, de cuotas parciales de poder. La política no es, entonces, un juego de suma cero sino otro en que todos pueden ganar, aunque en grados distintos, y no necesariamente a costa de los demás. Este sentido de la acción política me parece más propio de una concepción democrática.

En este sentido, la capacidad de convencimiento tiene más importancia que la de imposición. Se valoran los acuerdos como factores básicos en un sistema democrático. Llegar a acuerdos no es signo de debilidad; no es tampoco un mal inevitable. Es bueno y positivo tener capacidad para lograr acuerdos; aunque es claro que los conflictos no desaparecen

completamente, pero: no se los busca por principio y son regulados de manera que no produzcan efectos desquiciadores para el sistema.

Con estos criterios, a mi juicio, el tema de los senadores designados, para referirme a un tema propio de la coyuntura, no me parece que tenga la centralidad que suele atribuirsele. Es cierto que es una institución que distorsiona los mecanismos democráticos de elección de las autoridades políticas. Pero la necesidad de buscar los consensos tiene, a mi juicio, causas más profundas, como lo he señalado. De manera que, incluso, en este sentido, podría decirse que esta institución ha forzado o ha puesto de manifiesto una tendencia que es propia del período histórico que estamos viviendo.

En mi opinión, aunque la Concertación dispusiera de mayoría en ambas ramas del Congreso, no estaría en condiciones de imponer a su amano las decisiones que quisiera. Si así lo hiciera, se producirían tales resistencias que conducirían a una desestabilización del proceso democrático.

Tomemos como ejemplo el caso de la legislación laboral. Imaginemos que la Concertación tuviera mayoría en el Parlamento e impusiera una legislación que recogiera todos los planteamientos de los trabajadores, sin consulta a los empresarios. Estos resistirían esta legislación y en la práctica tratarían de eludirla. Se trataría, entonces, de una legislación que no tendría mucha eficacia y, de hecho, sería fuente de conflictos, lo que por cierto afecta a la estabilidad de cualquier democracia.

A la inversa ocurriría lo mismo: una legislación impuesta a los trabajadores, sin consulta o en contra de su opinión, tampoco sería respetada en la práctica, como de hecho ocurrió con el llamado Plan Laboral y demás normas dictadas en el gobierno anterior.

Pienso que una legislación laboral debe expresar, en la mayor medida posible, el consenso de los actores a quienes va a regir, que son fundamentalmente empresarios y trabajadores. El gobierno y las mayorías parlamentarias deben estimular y recoger este consenso; y sólo en caso de desacuerdo inevitable dictar las normas que corresponda. Sólo así las legislaciones pueden tener real legitimidad, efectiva aplicación y estimular los acuerdos sociales.

En este sentido quiero señalar un matiz de diferencia con el documento base presentado a este seminario, que en su pág. 7 señala que pareciera que en la mayoría ciudadana prima "la búsqueda de consensos fundamentales para restablecer el juego democrático, en que cada sector revisa y renueva su propuesta ideológica utópica, pero entiende que para gobernar aquí y ahora es necesario lograr entendimientos básicos por medio de

negociaciones en que todos tienen que ceder en algo para conseguir lo que es fundamental para consolidar la convivencia democrática".

Por cierto que es positiva la disposición a ceder o conceder para buscar acuerdos. Pero creo que esta sola actitud pudiera ser insuficiente para construir un sistema democrático de convivencia estable y permanente. Esta sola actitud pudiera no diferenciarse mucho de los arreglines o contubernios, que no son una práctica sana.

Pienso que deberíamos ser capaces de dar un paso más allá y enfocar las situaciones o los temas (expresamente no hablo de "los problemas"), desde su raíz, con una perspectiva común. La cesión, entonces, consiste en buscar desde el comienzo una solución común; y no en ceder después que cada uno ha elaborado sus propias propuestas, porque esto tiene inevitables elementos de polémica y de frustración.

Me explico tomando como ejemplo, nuevamente, la legislación laboral, que es el tema que conozco mejor. De acuerdo a la cita que he transcrito, se trataría de que empresarios y trabajadores elaboraran sus propuestas y, luego, ambos tuvieran la generosidad suficiente como para ceder en sus posiciones para buscar un acuerdo. Por cierto, esta actitud sería positiva, sobre todo si pensamos que en el pasado un acuerdo como este era impensable.

Pero, a mi juicio, este enfoque no implica un cambio radical, como el que exige la nueva época histórica que vivimos. Sería necesario que empresarios y trabajadores entendieran que la regulación de las relaciones laborales es un asunto de interés común, que les compete primariamente a ellos; y que esta regulación debe proponerse lograr un equilibrio equitativo entre ambos y no una subordinación de unos a otros. Si así fuere entendido, sería posible que la elaboración de las normas que rijan la relación laboral sea asumida, desde el comienzo, como un tema de interés común, como un tema que, aunque con algunas diferencias, puede ser asumido en común por ambas partes. Las divergencias, entonces, quedan expresadas al interior de un proyecto común. Las concesiones, portanto, se efectúan al interior de un proyecto común y no desde dos proyectos por principio anatógónicos.

Este enfoque parece muy ingenuo. Creo que no lo es. Es ingenuo si se lo juzga en relación a las condiciones vigentes en el pasado, pero no en función de la nueva realidad que vivimos. Me parece que hoy día hay condiciones para proponerse esta perspectiva; condiciones que no concurrían en el pasado.

Por de pronto, el sindicalismo debe tomar en cuenta que el estado de los tiempos actuales tiene significativas restricciones en su acción, sobre todo, en su capacidad para satisfacer las demandas de los sectores populares como lo hacía en el pasado el estado de bienestar clásico.

De manera que el sindicalismo no puede aspirar a que el grueso de sus reivindicaciones sean satisfechas desde el estado, como ocurría en el pasado.

Esto significa que el sindicalismo no puede enfrentar al empresariado con la amenaza (expresa o implícita) de que si no logran acuerdo directo apelará al estado. Esta disposición era uno de los factores que estimulaba el conflicto entre empresarios y trabajadores. Hoy día el sindicalismo debe buscar con mayor énfasis el acuerdo con el empresariado, porque no tiene la certeza de que, en subsidio, el estado satisfará sus aspiraciones.

Por otra parte, hay una diferencia todavía más importante con el pasado. Sobre todo en las décadas de los '60 y '70 la empresa privada capitalista, dominante en nuestra formación económica, estaba condenada a desaparecer. El juicio social era muy crítico a esta empresa. Los proyectos políticos mayoritarios postulaban su desaparición o su reducción a un espacio muy limitado. Ciertamente el proyecto sindical se inscribía en esta perspectiva que, como es obvio, generaba un inevitable conflicto abierto entre empresarios y trabajadores.

Hoy día, en cambio, la empresa privada existente en nuestro país no está sujeta a dicha condena. Nadie la amenaza. No hay espacio político, por así decirlo, para proponerse un proyecto de sustitución de la empresa privada tal como existe en el país. Esto está fuera del horizonte de posibilidades, nos guste o no.

Por el contrario, si el país se propone lograr un crecimiento económico sostenido con justicia y equidad, como postula el programa de la Concertación, es evidente que las empresas existentes deben crecer.

De manera que, hoy día, el interés de los trabajadores no está en la sustitución de las formas de empresa existentes, sino en su crecimiento y desarrollo, aunque con mayor justicia y equidad. Por consiguiente, el interés concreto de los trabajadores, es coincidente con el de los empresarios y del país.

Esta nueva realidad es lo que permite postular, hoy día, el entendimiento entre empresarios y trabajadores, como una perspectiva posible y necesaria, no como un sueño ingenuo. Hoy día empresarios y trabajadores tienen un campo de interés común, que es el desarrollo

de sus empresas, que no existía en el pasado. Es en este campo común donde pueden desplegar sus diferencias. Aún más, sólo en la medida que asuman este campo de interés común podrán desplegar sus divergencias.

En esta perspectiva, entonces, empresarios y trabajadores pueden enfrentar numerosos temas referidos a las relaciones laborales con una perspectiva común. Por consiguiente, no se trata de tener que ceder posiciones, sino de descubrir que, en función de la nueva realidad, los intereses de unos y otros pueden tener un amplio campo de coincidencias, lo que no era posible en el pasado.

De manera que la búsqueda de entendimientos entre empresarios y trabajadores no es una perspectiva coyuntural o táctica, sino una tendencia permanente de este período histórico. Por otro lado, no se plantea como un sacrificio que deben hacer empresarios y trabajadores, cediendo posiciones, en función de la necesidad de no afectar a la estabilidad de la democracia. Esto es necesario por cierto. Pero la razón fundamental de la búsqueda de entendimientos entre empresarios y trabajadores es que ello resulta conveniente para satisfacer los intereses concretos de ambos sectores, en armonía con los del país. No se trata, entonces, de un sacrificio sino de un cambio de actitud útil para ambos. No se trata, tampoco, de cesiones en sus posiciones, sino de entender que, ahora, las posiciones de unos y otros pueden tener un campo de acuerdo mucho más amplio que en el pasado.

Desde el punto de vista del sindicalismo, el desafío es asumir un cambio importante en su proyecto de acción. No se trata de que los trabajadores deban moderar sus aspiraciones, como algunas personas señalan. Por de pronto, los trabajadores ya han sido muy moderados. Pero lo fundamental es que la moderación llama a restringir las peticiones por un tiempo, mientras se mantengan ciertas condiciones. La moderación no implica un cambio de proyecto, sino la restricción temporal del mismo proyecto. Lo que el sindicalismo requiere es rediseñar en profundidad su proyecto de acción, en función del nuevo período histórico, lo que no se consigue con una pura actitud de moderación.

El proyecto sindical del pasado planteaba, en síntesis, que el sindicalismo, asociado a partidos políticos populares y progresistas, conquistaría el poder del estado y, desde allí, produciría profundas transformaciones en el conjunto de la sociedad, con una perspectiva socialista, que implicaba la sustitución o reducción de la empresa privada capitalista dominante.

Este proyecto sindical fue posible en función del contexto nacional y mundial que se vivía, sobre todo en los '60 y '70. Es de toda evidencia que el contexto actual es muy distinto. Este proyecto sindical no tiene viabilidad en este nuevo período histórico. Es en interés

de los trabajadores, de la posibilidad real de satisfacer sus legítimas aspiraciones, que debe ser reformulado.

Pero es claro que las relaciones laborales dependen de la actitud de empresarios y de trabajadores, no sólo de unos o de otros. Un cierto tipo de sindicalismo corresponde a y produce un cierto de empresariado y viceversa.

En este sentido, como bien anota Osvaldo Sunkel, durante el gobierno anterior hubo un proyecto que, a nuestro juicio, buscaba liquidar o minimizar el sindicalismo o, más precisamente, el tipo de sindicalismo dominante y construir, en su reemplazo, un sindicalismo dócil a las políticas de gobierno. La legislación laboral y la política económica del gobierno anterior fueron funcionales a los intereses de los empresarios y perjudiciales a los de los trabajadores.

De manera que el cambio de proyecto y de actitud debe provenir tanto del sindicalismo como del empresariado. En este sentido, los acuerdos suscritos hasta ahora por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) expresan una buena disposición a explorar caminos de entendimiento por parte de las direcciones superiores de estas dos organizaciones representativas de ambos sectores.

Es claro, como señala Cecilia Montero, que se trata de acuerdos generales, que no son suficientes. Pero es preciso valorar estos acuerdos en su justa medida. Revertir una larga historia de confrontaciones requiere, como punto de partida, una común declaración de intenciones, una especie de declaración constitutiva de un nuevo proceso, que sólo puede ser formulada por las instancias superiores de organizaciones representativas, por razones de legitimidad y de credibilidad.

Por cierto, este es un proceso largo y difícil, especialmente porque se trata nada menos que de cambiar el rumbo de una historia larga de enfrentamientos, que ha producido mutuas desconfianzas muy arraigadas.

Esto explica que, pese a la común voluntad de explorar acuerdos, no hayan podido lograr un consenso en torno a las reformas a la legislación laboral. A propósito de las observaciones que formulaba Cecilia Montero, sobre la conducta de los empresarios, creo que tanto la CUT como la CPC, ante la dificultad de lograr un consenso en una materia tan delicada, de hecho prefirieron que fuera el sistema político (gobierno y parlamento) el que asumiera la responsabilidad de adoptar una decisión al respecto. Esto muestra que el proceso de búsqueda de entendimiento todavía está en una fase inicial. En particular,



se trata de un proceso que no se ha difundido mucho entre las bases de ambos sectores y en la opinión pública, sobre todo considerando que se trata de un cambio muy radical en las conductas automáticas de unos y de otros. Por esto es probable que un acuerdo entre la CUT y la CPC sobre las reformas a la legislación laboral hubiese sido juzgado por muchos empresarios y trabajadores, tal vez la mayoría, como una innecesaria cesión de posiciones.

Pero, a mi juicio, también la conducta del gobierno influyó en esta falta de acuerdo entre la CUT y la CPC. Pienso que el gobierno, en vez de estimular y facilitar el acuerdo directo entre las partes, se apresuró en elaborar y enviar los proyectos de ley, tal vez para evitar un conflicto entre empresarios y trabajadores.

El gobierno debe tomar en cuenta que no tiene la misma capacidad de acción que el estado de hace algunos decenios. En la misma medida que tiene más restricciones, debiera estimular más el acuerdo directo entre las partes y no intervenir sino cuando es inevitable.

La construcción de una democracia renovada requiere comprometerse, realmente, en una mayor autonomía de la sociedad civil, de la que el empresariado y el sindicalismo son parte fundamental. Observo que el gobierno, pese a todas sus limitaciones, sigue teniendo un peso enorme, que contrasta con la precariedad de las instituciones de la sociedad civil.

En particular, el sindicalismo tiene debilidades que son el fruto de tantos años de represión. Esto no facilita la construcción de un sistema democrático equilibrado y de relaciones laborales equitativas.

Todos los sectores sociales y políticos debieran entender la importancia de un sindicalismo fuerte, como factor fundamental para la estabilidad de la democracia. Estamos hablando de un sindicalismo que no plantea puras reivindicaciones, sino que tiene propuestas serias y sólidas, que recogen sus demandas legítimas en armonía con el interés general del país de consolidar y profundizar la democracia.

Con este propósito, es muy importante que los medios de comunicación recojan este renovado proyecto sindical y contribuyan a difundirlo masivamente, entre los trabajadores y en toda la opinión pública. Mi impresión es que, muchas veces, se privilegia la difusión de los conflictos y no de los acuerdos, lo que no contribuye a generar una imagen más positiva del sindicalismo y a facilitar el entendimiento sindical-empresarial. Por eso la intervención de José Piñera en contra del financiamiento sindical, porque sería "cargar una escopeta" tuvo más audiencia que la merecida.

En fin, creo que estos desafíos que debe enfrentar el sindicalismo, así como el empresariado, son válidos, también, de manera similar, para todos los actores sociales y políticos. Todos tendríamos que entender que la consolidación y desarrollo de la democracia es un asunto de interés común, por cuanto es el único sistema en que podemos convivir en forma civilizada. Las diferencias, que son naturales e inevitables, sólo tienen sentido y pueden expresarse al interior del sistema democrático.



### 5.3. Estado, Ciudad y Territorio

*Patricio Gross*

Se nos ha formulado una invitación para tratar la vinculación del Estado con el desarrollo de la ciudad y del territorio a lo largo de la historia de las ciudades en Chile, refiriéndonos, en algunos casos, a características comunes que se dan en el contexto latinoamericano. Por supuesto que las ideas que expongo a continuación no tienen más que un carácter esquemático y provisorio, y como tales deben ser recibidas.

Desde que en el período de la conquista y la colonia surgen en América Latina las primeras ciudades, ellas aparecen claramente como instrumentos de dominación de los sectores dominantes, los que representan y constituyen el poder ejecutivo, el gobierno, el régimen político, el Estado en su conjunto, los que fueron en la práctica, durante muchos siglos, un mismo cuerpo político. La forma que asume la ciudad a través del plano ortogonal, el damero, la Plaza Mayor, etc., es una clara expresión física del intento de dominación por parte de un grupo sobre un territorio y sobre otros grupos sociales.

En las Leyes de Indias, recopiladas en 1573 por Felipe II, queda específicamente demostrado que la implantación urbana se hace de esa manera para reafirmar que se ha venido a dominar sobre el territorio, sobre otros grupos étnicos, y que los conquistadores se vienen a establecer para siempre allí. Desde un comienzo estas ciudades surgen como ciudades segregadas y divididas y es perfectamente posible hablar de la existencia de dos ciudades, o si se quiere, de anillos, que a partir del centro van nítidamente mostrando los distintos niveles de estratificación social de los propios conquistadores entre sí, pero fundamentalmente con el resto de los antiguos pobladores, los que son claramente marginados fuera del casco edificado de las ciudades.

Está aquí presente lo que en alguna parte he llamado como las dos formas de entender la ciudad: una que podríamos presentar como la ciudad mental, la ciudad letrada, una ciudad racional que existe desde antes y que realmente se impone sobre un territorio no ocupado; ciudad construida ex profeso y que sólo representa a un sector de la población; y luego otra, la ciudad real, informal, que es la ciudad que surge más o menos espontáneamente, y que representa, en algunos casos, un porcentaje tan importante o mayor que el de la ciudad oficial. Esta característica se mantiene durante todo el período colonial y durante parte importante de la república y aunque se manifiestan algunos cambios en la estructura social a partir de la segunda mitad del siglo XIX y a principios del XX, en América Latina en general, los distintos grupos oligárquicos dominantes, asociados al poder político y al poder económico, mantienen y refuerzan esa segregación que la ciudad había

expresado desde su fundación. Se recurre para ello al trasplante de modelos extranjeros, especialmente europeos, como es el caso de París y Viena, los que se convierten en los instrumentos con los cuales se intenta reforzar esta segregación, implantando nuevamente una ciudad que no corresponde ni a la característica del lugar, ni a la tradición que pudiera haberse ido formando; es un ejercicio de repetir o un intento de calcar una ciudad, que por supuesto no siempre se logra plenamente, pero, en todo caso, distinta a la que pudiera haber surgido de una reflexión propia.

Un buen ejemplo de la situación que describimos es la obra emprendida por Vicuña Mackenna como Intendente de Santiago (1872-1875), que si bien representa un paso importante en el desarrollo de la ciudad a través de una remodelación asociada con un proceso de heroseamiento, hay un refuerzo de la segregación urbana cuando se crea el Camino de Cintura, justamente para establecer una diferencia entre lo que es la "ciudad culta, oficial y cristiana", como él la llama, de los terribles "potreros de la muerte", sectores situados fuera de este anillo de circunvalación, el que establece hasta dónde va a llegar la acción del Estado, el servicio de aseo, el control de la policía. Más allá del Camino de Cintura van a darse los procesos espontáneos, cualquier forma de constitución de la ciudad en la que el Estado no invierte ni se siente obligado a garantizar ningún bienestar o calidad de vida de la población residente, concentrando las inversiones públicas fundamentalmente en el área central de la ciudad, situación que se mantiene hasta bien entrado el siglo XX.

Es muy interesante observar que desde fines del siglo XIX y hasta 1925, aproximadamente, surgen distintos proyectos de organización de la ciudad, los que son sistemáticamente rechazados por el parlamento, al que en esa época le correspondía aprobar cualquier propuesta de transformación urbana, porque se ve en ellos intentos homogenizadores que podrían unificar y vincular los distintos sectores de la ciudad, manteniéndose finalmente la estructura y el modelo imperante. Es el Estado, fundamentalmente en el régimen parlamentario, quien bloquea cualquier intento por darle a la ciudad una estructura interna diferente.

En los años 30, el Estado impulsa grandes proyectos de monumentalidad urbana que no alteran la segregación imperante. Dichos proyectos surgen durante la dictadura de Ibáñez (1927-1931), quien trae algunos urbanistas europeos para diseñar una ciudad de avenidas, ejes y zonas para obreros, con despreocupación por todo lo que es el área informal de la ciudad. Siempre con el modelo de París, aunque reinterpretado en la perspectiva de la nueva "ciencia urbana", el Barrio Cívico es un ejemplo de la hegemonía que un Estado centralista quiere manifestar mediante formas físicas de la ciudad, asociable también a la arquitectura y urbanismo hitlerianos de la época, puestos al servicio de una ideología de dominación.

Desde principios de siglo, Santiago ya se ha convertido en la capital indiscutida del país y junto con concentrar la mayor parte de los excedentes del intercambio comercial, experimenta un acelerado proceso de urbanización. Así como en el primer período de Ibáñez notamos ciertos cambios importantes en la ciudad, que constituyen hitos asociados a la dictadura, durante su gobierno democrático (1952-1958), se inicia el estudio del primer Plan Intercomunal de Santiago, el que sólo viene a promulgar el año 1960. Dicho Plan reglamenta los usos del suelo y propone una red vial que en sus líneas principales está vigente hasta el día de hoy aunque con ciertas modificaciones. Epoca de una fe profunda en los grandes modelos y en la planificación, el Plan, siguiendo las indicaciones del modernismo de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), es fundamentalmente una normativa física que no contó con instrumentos de gestión y que pretendía controlar las fuerzas espontáneas del mercado. Muy alejado de la noción de un plan de desarrollo, en la práctica se demostró ampliamente lo superado por los hechos mismos del crecimiento de la ciudad.

En las décadas de los 70 y los 80, principalmente desde 1973 en adelante, surge claramente otro enfoque sobre la ciudad, representado a través del Estado, por la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que se norma mediante el Decreto N° 420 (1979). De acuerdo al modelo predominante, se decreta que la ciudad es un hecho natural que por ningún motivo debe ser reglamentado, y en el que el Estado debe garantizar que el mercado funcione libremente y asigne prácticamente sin restricciones la forma en que se localizan las actividades en el área urbana existente a la época y en las nuevas zonas de expansión que más que la duplican en superficie.

Es una desregulación casi absoluta del crecimiento urbano, dirigida e impulsada por el Estado, con resultados que acentúan una segregación extrema al ir separando física y socialmente los distintos grupos socioeconómicos, en la medida que un mercado imperfecto no permite realmente que puedan entrar en el juego los sectores de bajos ingresos. Pero junto a lo anterior, el propio Estado refuerza la marginación mediante una política de erradicación de poblaciones populares hacia algunas comunas periféricas, concentrando la miseria.

Durante el gobierno militar se lleva a cabo un intento de descentralización de tipo más bien administrativo, y que se manifiesta en procesos de regionalización con autoridades regionales designadas por el ejecutivo, puesto que mantiene un fuerte control político centralista.

Lo que es interesante anotar aquí es cómo algunas políticas estatales, como las agroexportadoras, por ejemplo, que no son políticas explícitas de desarrollo territorial, tienen claros efectos territoriales y en ese caso constatamos cómo por primera vez se consigue empezar

a disminuir la tasa de crecimiento poblacional de Santiago, favoreciendo algunas ciudades regionales y al margen de políticas expresas de descentralización espacial.

La vivienda social durante este período, a través de los subsidios a la demanda, representa otro esfuerzo del Estado y las cifras indican que, a través de este mecanismo, éste controla y prácticamente dirige cerca del 80% de la construcción de viviendas en el país.

En el momento actual, el Estado se enfrenta a hacer realidad lo que ya se anunciaba en el programa de la Concertación: una economía social de mercado en que queden claramente definidos el rol del sector privado, sea empresario o trabajador, y el del Estado, con miras a impulsar en Chile un proyecto democrático que asume, como elementos centrales, las ideas de desarrollo, modernidad y justicia social.

"La idea de modernidad supone a una economía abierta, competitiva con el exterior, capaz de incorporar las más nuevas tecnologías, de conquistar nuevos mercados y de mejorar incesantemente la calidad de la producción nacional. La idea de justicia social, por su parte, supone un desarrollo que garantice a todos los chilenos el derecho al trabajo, el derecho a una remuneración digna, el derecho a la participación laboral y el derecho a la seguridad social. Supone, asimismo, una economía que ofrezca igualdad de oportunidades para todos los sectores de la sociedad".<sup>8</sup>

Se reconoce en la iniciativa individual, en la propiedad privada y en el empuje empresarial, las herramientas para dinamizar el crecimiento de la economía chilena, lo que implica el funcionamiento eficiente y "sin discriminaciones ni controles asfixiantes" (op.cit.) del mercado.

Se reconoce, asimismo, la disminución de la importancia del rol del Estado y la desconcentración del poder en favor de los cuerpos intermedios y los de los individuos. Pero junto a lo anterior, se intenta concebir y poner en acción un Estado que desempeñe un rol activo como orientador e impulsor de un proyecto nacional de desarrollo, en que el cuerpo político ajuste de modo equitativo las relaciones entre los agentes económicos, con el fin de concertar soluciones en un pie de efectiva igualdad, y regule, asimismo, la economía para corregir las distorsiones e imperfecciones del mercado.

---

<sup>8</sup> "Empresarios y trabajadores. Unidad necesaria para el desarrollo nacional". Discurso pronunciado por el Candidato Presidencial Sr. Patricio Aylwin Azócar en el Foro "Empresario-Trabajador-Estado", organizado por la Fundación Konrad Adenauer. Septiembre, 1989.

Nos encontramos, así, con un Estado enfrentado, por una parte, al reconocimiento y defensa de los mecanismos libres del mercado, y por la otra, a la necesidad de intervenir para garantizar la existencia de un Bien Común por sobre el bien particular. Un Estado que abandona el rol subsidiario pasivo y no abdica de sus responsabilidades fundamentales en defensa de intereses de la mayoría de la población.

En el ámbito territorial existe hoy una confusión y una indecisión frente a lo que el Estado puede y debe hacer para que, sin desconocer que el libre juego del mercado constituye una fuerza que impulsa el desarrollo de la ciudad, es preciso establecer con urgencia mecanismos de regulación.

La imperfección del mercado del suelo urbano, al no cumplir con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta, llama a una intervención pública más o menos directa, la que se puede manifestar en la aplicación de diversas normas de control en el uso del suelo urbano y en la especulación con terrenos.

Así, por ejemplo, deben implementarse políticas que regulen la expansión urbana, y evitar el desarrollo disperso, discontinuo y de baja densidad, obteniendo un desarrollo incremental con una secuencia planificada.

Junto con una adecuada gestión física, se requiere por parte del Estado una efectiva coordinación entre las agencias públicas y privadas que provean la infraestructura y equipamiento, una participación directa en el mercado de suelo urbano y una agresiva política antiespeculativa. Para ello es posible poner en marcha una amplia gama de instrumentos, que van desde los estímulos indirectos por la vía tributaria a los aportes a obras de urbanización, banco de terrenos, etc., sin olvidar el conjunto de los mecanismos de gestión que el Estado puede normar por la vía de dar una efectiva participación a la comunidad y a los propietarios particulares frente a grandes agentes inmobiliarios.

Por medio de cambios institucionales, el Estado podría crear instancias de gobierno intermunicipal a nivel metropolitano, las que podrían adoptar variadas modalidades político-administrativas con una amplia gama de funciones, coordinando la planificación del desarrollo urbano de las instituciones públicas involucradas en la ciudad. ello permitiría alcanzar una coherencia y direccionalidad a la acción del Estado y entregar señales claras que orienten al sector privado hacia las metas deseadas en términos sectoriales, geográficas y temporales.



Las propuestas anteriores sobre un gobierno intermunicipal, impulsado por el Estado, no significan menoscabar el papel que desempeñan los municipios como encargados del desarrollo local y como instancias de participación y democratización de las organizaciones sociales de base, favoreciendo la comuna como culminación de la vida urbana local.

El ámbito local es un área clave que el Estado puede fomentar, apoyar y consolidar a fin de que pueda construir su propio destino con eficiencia y equidad. Es ahí donde se puede hacer ciudad con características distintas, superando la discusión puramente electoral que hoy día se está dando respecto a la constitución de las municipalidades y estimulando la discusión y el análisis de instrumentos técnicos y financieros del desarrollo local.

La construcción a nivel comunal pasa por la decisión de aceptar la participación activa de la base social como uno de los actores fundamentales del desarrollo local. En segundo lugar, es posible pensar la incorporación del sector empresarial, no sólo la gran empresa, sino que básicamente empresas de menor tamaño que perteneciendo a la comuna estén interesadas en beneficiar el adelanto y consolidación comunal, lo que redundará en su propio beneficio. En tercer lugar, debe reconocerse que hay organismos técnicos de apoyo, llámense ONGs, universidades, o cualquier otro tipo de instituciones que tanto en términos de recopilación de información, capacitación, asesoría, investigación, etc., hacen posible la tecnificación de la gestión local y actúan de puente entre el municipio y las organizaciones comunitarias. Un cuarto actor sería la misma Municipalidad, la que debe ser reforzada en su capacidad técnica y política para consolidar el nivel local.

Pero sin duda que la pregunta central se relaciona con la disposición del poder central para ceder cuotas de decisión autónoma si se quiere hacer realidad el nivel local, una de las áreas en que el juego entre Estado y sociedad podría adoptar características nuevas y creativas.

## **5.4. Estado, Regulación y Medio Ambiente**

*Andrés Gómez-Lobo*

Tradicionalmente, el debate sobre el rol del Estado en la economía ha girado en torno a dos conflictos interrelacionados: el balance óptimo entre el sector privado y el sector público como agente productivo, y el mercado o el dirigismo público como instrumento de asignación de recursos.

En algunos aspectos este debate ha cambiado a fines de los años 80. La crisis de los países de Europa del Este ha fortalecido las concepciones neoliberales respecto al mercado y el sector privado. En América Latina el agotamiento definitivo del modelo del Estado desarrollista, implementado en los países de la región desde los años treinta, también ha debilitado los argumentos estatistas. Por lo tanto, durante la presente década existe consenso, al menos en Chile, de que el sector privado debe ser el motor principal del desarrollo económico, dentro de lineamientos generales proporcionados por el Estado, y que al mercado le incumbe un rol preponderante en la asignación de recursos.

¿Significa lo anterior que está agotada la discusión en torno al rol del Estado en la economía? La respuesta obviamente es que no, y el objetivo de esta nota es señalar un campo donde existe una importante discusión pendiente: la regulación estatal. En mi opinión, la forma en que el Estado interviene en el ámbito económico reflejará su modernidad.

Aquí surgen dos preguntas: ¿por qué es necesario regular? y, ¿cómo se logra una regulación efectiva y que potencie el rol del mercado?

Actualmente existe una revalorización del mercado por su eficiencia y agilidad en la organización de los procesos productivos y de intercambio en una sociedad. Sin embargo, existen muchos casos donde las fuerzas de mercado producen efectos sociales y económicos negativos. Un campo donde estas fallas del mercado (o externalidades) son muy notorias, es el del medio ambiente y los recursos naturales. La característica sistémica del medio natural, en el cual existe una fuerte interrelación entre sus partes, y la característica de propiedad común de muchos bienes ambientales, hace que muchas actividades económicas generen externalidades ambientales. Por lo tanto las externalidades ambientales en la economía son la regla más que la excepción; se requiere una adecuada regulación para evitar los efectos negativos de dichos impactos. Más aún, mientras más desarrollada una economía, más agudo se tornan los problemas ambientales. El principio de

conservación de la materia, que dice que la materia puede ser transformada pero no destruida, implica que un aumento de los insumos materiales en los procesos productivos, fenómeno que ocurre con el crecimiento económico, necesariamente aumenta la cantidad de materia que vuelve al medio en forma de residuo. En una economía como la chilena, en una senda de crecimiento sostenido, los problemas ambientales aumentarán también sostenidamente. Para evitar un deterioro en la calidad de vida de los individuos de nuestro país, y posiblemente problemas económicos futuros, se hace absolutamente necesaria la regulación de actividades económicas que tengan impacto ambiental.

En cuanto a la forma de regulación en una economía de mercado, ésta ya no se refiere a la represión o sustitución del mercado. Más bien el desafío de un Estado moderno es la habilidad para encauzar las fuerzas de mercado, mediante la regulación, para aprovechar el potencial económico del país sin comprometer el bien común. A la "mano invisible" de Adam Smith le hace falta un guante corrector, que sea liviano y flexible.

Hay que ser creativos para superar la polaridad existente entre la acción estatal y el mercado. Para el caso de la regulación ambiental y de los recursos naturales existen numerosas experiencias en otros países donde la regulación se basa en instrumentos de mercado, permitiendo así compatibilizar la eficiencia del mercado con el cumplimiento de ciertos objetivos ambientales.

Un ejemplo sirve para ilustrar lo anterior. Al igual que casi todos los países pesqueros del mundo, las pesquerías principales de Nueva Zelandia estaban sobreexplotadas causando un grave perjuicio económico a la sociedad y comprometiendo los ecosistemas marinos. Las autoridades neozelandesas tenían dos opciones: regular con los instrumentos tradicionales de vedas, control de artes de pesca o cuota global de captura, o un sistema moderno de cuotas individuales transferibles de captura. Debido al fracaso generalizado a nivel mundial de las medidas tradicionales de manejo pesquero, en Nueva Zelandia se decidió establecer un sistema de cuotas individuales transferibles. Este sistema equivale a generar un mercado en el cual pescadores individuales pueden comprar derechos de captura o pueden vender sus derechos de pesca. El gobierno, para regular, actúa como un agente más en el mercado. Si quiere disminuir la pesca, la autoridad compra derechos de pesca y los deja inutilizados, y cuando estima que los recursos se han recuperado, puede vender cuotas.

Este sistema de cuotas individuales, que tiene su analogía para la regulación de la contaminación en los mercados de derechos de emisiones, tiene numerosas ventajas. En primer lugar, la característica de transferibilidad de las cuotas mantiene la eficiencia en la explotación de los recursos, ya que los pescadores más eficientes podrán comprar las cuotas a los menos eficientes. Adicionalmente, evita algunas distorsiones microeconómicas relacionadas con las regulaciones tradicionales. En segundo lugar, la autoridad tiene

mucha flexibilidad para controlar la captura total, ya que pueden comprar y vender cuotas en el momento que estime conveniente. Esto implica un aumento en la efectividad de la regulación. Además, una mejor regulación implica también la generación de excedentes económicos que pueden ser utilizados para distribuir al resto de la sociedad. Por último, este sistema disminuye los conflictos políticos en la implementación de la regulación. Dado que el pescador es compensado monetariamente para que disminuya su captura (al vender su cuota) este sistema tiene una aceptación mayor por parte de los agentes que una regulación directa coercitiva.

El ejemplo anterior era solamente para ilustrar un caso donde la regulación y el mercado se complementan para lograr objetivos ambientales en forma efectiva y eficiente. La discusión sobre el Estado moderno debe considerar estos temas de la regulación y en particular aquella vinculada a los problemas ambientales, que lejos de disminuir, serán cada vez más importantes.



## **5.5. Notas sobre Políticas Culturales: las opciones previas**

*Paulina Gutiérrez<sup>9</sup>*

En las líneas que siguen anoto algunos puntos sobre el tema de las políticas culturales que me parece están en la base de su formulación y que se refieren a los distintos tipos de opciones de intervención estatal que subyacen a todo diseño de políticas en el campo de la cultura. Hacia el final, agrego una reflexión sobre el caso chileno que dice relación a una tarea que estimo inacabada, cual es la modernización del campo cultural y las dificultades que ello implica para la formulación de políticas.

Demás está decir que estas notas no tienen ninguna pretensión exhaustiva y que acogen la invitación que nos hiciera FORO 90 a conversar sobre una agenda de temas en torno a la reforma del Estado.

- I. Cuando se dice "políticas culturales" se está hablando de intervenciones estatales en el campo cultural. No hay Estado sin política cultural en la medida en que éste no renuncia a ejercer algún poder, en un sentido amplio, sobre el sistema cultural: tiene, de hecho, una política frente a la educación, a las ciencias y a las artes, lo que no quiere decir, claro está, que nos encontremos frente a intervenciones estatales de idéntico rango y naturaleza.

En sentido estricto --y por la misma especialización de las áreas del campo cultural-- la materia propia de las políticas culturales la constituyen las artes --tanto en lo que se refiere a la producción especializada o profesional como a aquellos asentados en procesos de base local, popular o tradicional--, los servicios culturales y la industria cultural. Es hacia esas áreas que se orientan nuestros comentarios.

2. Sabemos que tras todo diseño de políticas culturales existe un campo de opciones que van a definir su orientación, la relación que sostiene con el resto de las políticas del Estado y el grado en que respeta y fortalece el sistema democrático. La redefinición del rol del Estado, en una transición política como la chilena, no supone que éste se involucre directamente en la organicidad cultural de la sociedad, sino que estimule

---

<sup>9</sup> Muchas de las ideas que acá expongo, en especial las que se refieren a los tipos de intervención estatal en la cultura, se las debo a Miguel Satrústegui, quien desempeñó diversos cargos de Dirección en el Ministerio de Cultura de España.

la participación del conjunto de ella a fin de activar potencialidades, compensar desequilibrios, armonizar ofertas con demandas y ensanchar y profundizar los consumos.

En el sentido estricto, en un Estado democrático las intervenciones estatales en el campo de la cultura se dan al interior de determinados parámetros, que proponemos como sigue:

- a) la libertad de los creadores;
- b) el derecho de acceso a la cultura, ejercido a través del mercado, aunque no siempre; y,
- c) el deber del Estado de difundir cultura en lo que se refiere a su patrimonio histórico.

3. Ahora bien, revisando el rango de intervenciones al interior de estos parámetros, se dibujan tres tipos de géneros bien diferentes:

3.1. En primer lugar, aquellas intervenciones que se realizan en las áreas que están totalmente **fuera del mercado** como los Museos, Bibliotecas y, en general, todo aquello implica infraestructura y patrimonio.

3.2. Un segundo tipo de intervenciones estatales en el campo cultural, con bajos niveles de conflictividad en relación al mercado, pero que requieren de un alto grado de articulación al interior del campo, son aquellas referidas a las actividades de **regulación del mercado**, sean éstas a través de la legislación cultural como a través de algún tipo de regulación que afecte el acceso a los bienes culturales. En su orientación, ellas tienden tanto a proteger el derecho de los creadores, como a mejorar el acceso de la población a los bienes culturales del país y la circulación de los mismos.

3.3. Terreno más discutido es, sin duda, cuando el Estado interviene mediante la **prestación de servicios en forma directa**, como el caso de la televisión pública y la actividad editorial, así como también la constitución de un "**mercado asistido**", es decir, aquel que es producto de una actividad sujeta a subvenciones y cuyos ejemplos más comunes los encontramos en la cinematografía y las orquestas, teatros y ballets nacionales. En uno y otro caso, el Estado actúa reemplazando o subsidiando la operación del mercado en áreas de especial significado que no podrían subsistir dentro de él.

4. Pero la definición de criterios y prioridades de la intervención estatal no se agota en las áreas recién mencionadas. Existen otros campos de definiciones que son también materia de las políticas frente a la cultura y un importante campo de decisiones a la hora de su diseño. Nos referimos a la articulación de los niveles administrativos y al posicionamiento cultural hacia el exterior.

- 4.1. El diseño de una política cultural debe hacer opciones de **articulación institucional** entre la cultura local (municipios, organizaciones culturales privadas, etc.), regional (donde existe una administración regional pública), y nacional, y plasmar esas opciones en una administración que será más o menos **centralizada/descentralizada**, más o menos **diferenciada institucionalmente (o multipolar)/concentrada institucionalmente**.

- 4.2. No hay duda que la cooperación con otros estados y la difusión cultural hacia el exterior son un resorte público donde el Estado interviene, ya sea asumiendo directamente una tarea, ya sea procurando las mejores condiciones para la participación de otros sectores. Sin embargo, y dada la creciente y aparentemente irreversible internacionalización de los mercados, las distintas áreas del campo cultural --en especial la industria cultural-- requieren de un tipo de intervenciones específicas sin las cuales es difícil pensar en la expansión y la existencia misma de esas industrias a futuro. Pensamos en las intervenciones del Estado a través de su participación en la **regulación internacional de los mercados** y en los tratados de **integración regional** que amplían la escala de producción de la industria cultural nacional.

5. Finalmente, un último tipo de intervenciones lo encontramos en el ámbito **financiero**, la que responde a los límites y posibilidades del financiamiento de la actividad cultural. En la mayoría de los países que han elaborado una política cultural sólida, se han establecido beneficios fiscales a la participación de la empresa privada en la financiación de la cultura. Aun así, y contando con el mercado como mecanismo fundamental, el financiamiento privado no basta para sostener una serie de actividades consideradas de interés común ni tampoco para las inversiones que continuamente se requieren en materia de infraestructura.

Con todo lo anterior, podemos plantear ciertas reflexiones sobre los desafíos más importantes que debe asumir el Estado chileno hoy en día y que dice relación con la generación de políticas culturales que respondan a las necesidades que surgen de una sociedad que ha sufrido importantes cambios y donde el tema de la cultura --paradójicamente el más productivo del lado de la "cultura democrática"-- parece tener dificultades al momento de cuajar en políticas coherentes, dinámicas y globales.



Una hipótesis interpretativa sobre las dificultades mencionadas, se refiere a que las modernizaciones ocurridas en otros campos de la sociedad tocaron parcialmente y de modo diferencial al campo cultural, sin que los cambios operados en subsectores "de punta" (la industria cultural, fundamentalmente) fuesen capaces de generar en el conjunto de las instituciones y actores culturales --como tampoco en las propuestas de sectores políticos de distinto signo-- concepciones, procedimientos y relaciones más acordes a las transformaciones de la sociedad, al carácter democrático de la transición política y a las mismas demandas que provienen de los sectores más dinámicos del campo cultural.

Esta hipótesis permitiría explicar que la búsqueda de los consensos básicos en materia de políticas culturales esté recién en curso y que se encuentre con una gran diversidad de concepciones sobre lo que debe ser la acción estatal e incluso, sobre lo que se considera materia propia de una política cultural. La pervivencia de concepciones que obedecen al carácter de la sociedad chilena pre 73, el abandono que ha sufrido el campo y la multiplicidad de tareas pendientes, la heterogeneidad y diferenciación de los sectores involucrados, la extrema dispersión y descordinación de la institucionalidad cultural, la marginación de amplios sectores en el acceso a la cultura, la ausencia de profesionalismo que aún persiste en la gestión cultural, el "romanticismo cultural" que niega la dimensión económica de la actividad y con ella toda el área de la industria, la exigua cuantificación del campo, son algunos de los elementos que retardan y hacen más compleja la formulación de estas políticas y su puesta en la agenda pública al igual que el resto de las políticas públicas hoy en desarrollo.

Entre las cuestiones pendientes que deberá afrontar el diseño de políticas está, primero que nada, la definición del tipo de intervenciones estatales que cabe realizar, sus prioridades e instrumentos, lo que implica dar una posición a la acción cultural acorde a las orientaciones y procedimientos que operan en los otros segmentos de la acción pública.

Junto a ello, habrá que adecuar la institucionalidad pública de la cultura, no como un mero ejercicio de orden --necesario por lo demás-- sino fundamentalmente en función de los objetivos que inspiran al régimen democrático, de tal modo de generar una institucionalidad que se rija por la **eficiencia** y se oriente por valores de **equidad y desarrollo**. De este modo, las políticas diseñadas van a responder a las demandas del medio y a contribuir al fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto.

## **5.6. El Estado chileno de los 90 y la Cultura: Un punto de vista independiente**

*José Leal*

El objetivo de estas notas es documentar algunas ideas en torno a la posible acción del Estado en el campo de la cultura, y la forma que adquiere dicha acción. Para empezar, cabría señalar que el concepto de Estado que usamos no se circunscribe al Gobierno en el sentido de Poder Ejecutivo, sino al conjunto de los órganos nacionales que corresponden a la organización política y administrativa del país, léase además Poder Legislativo y Poder Judicial.

De allí que al hablar de la acción del Estado en materia cultural, no nos referimos tan solo a lo que el Presidente, su Gabinete y los organismos dependientes puedan realizar; sino también a lo que corresponde al Parlamento como expresión de la democracia representativa y a la Justicia como protectora de los derechos de los ciudadanos. A todos estos poderes corresponde una parte de responsabilidad en lo que se podría llamar la "política cultural nacional".

Otro elemento que caracteriza a nuestro punto de vista es que no representa una "propuesta" de acción estatal (como la que podría emanar de un grupo político que lucha por la conquista del poder), sino de una reflexión independiente y aislada de quien es nada más y nada menos que un "actor" cultural; y a quien interesa que el Estado actúe de determinada manera para cumplir ciertos objetivos culturales globales, y se abstenga de actuar en otros sentidos. Actuación que depende de las circunstancias políticas, las enseñanzas de la historia y una visión del futuro.

La forma en que hemos organizado estas notas establece, pues, una división entre lo que se espera y lo que **no** se espera del Estado en la década de los 90.

## Son funciones del Estado

### I. Proteger y conservar el patrimonio cultural.

Este es un campo en el cual los mecanismos de mercado se han revelado no sólo inútiles sino nefastos, y no se puede seguir con la inercia con que se ha actuado hasta ahora. El patrimonio cultural chileno ha sufrido una continua depredación o abandono que ya lleva varias décadas. Se ha usado profusa retórica condenatoria, pero las acciones han sido menudencias. Al respecto, caben al menos las siguientes dimensiones a considerar, sin perjuicio de enriquecer el análisis con otros aportes puntuales o sectoriales:

- a) **El patrimonio literario.** Nuestra literatura del pasado ha caído en el más absoluto olvido con excepción de unos pocos nombres a quienes se asocia con éxito de mercado. El Estado debería financiar el desarrollo de ediciones completas críticas de autores que constituyen hitos importantes en nuestras letras. No se trata de propugnar una Editorial del Estado o algo por el estilo, sino de **invertir socialmente** en la recuperación y protección de una parte tan importante de la memoria colectiva del país como es su literatura. Al respecto, cabe mencionar iniciativas como las ediciones **La Pléiade** en Francia, que constituye la última palabra en términos de publicación seria y exhaustiva de un autor. Sólo como ejemplos, escritores chilenos como Pablo de Rokha, Carlos Pezoa Véliz, Alberto Blest Gana (nuestro Balzac), Luis Durand, Manuel Rojas, Carlos Droguett, Pedro Prado, Augusto D'Halmir, etc. están prácticamente sin reeditar; salvo, a veces, en deslavadas publicaciones para escolares.
- b) **El patrimonio de imágenes en movimiento.** El Estado debería organizar y financiar una cinemateca nacional donde se conserven películas, tanto chilenas como extranjeras, que conformen una base para traspasar a las futuras generaciones el legado fílmico. También debería considerarse un archivo fotográfico y de televisión-video. Recuérdese el incendio de la privatizada **Chile Films**, que significó la pérdida de materiales únicos de nuestra historia. No hay nadie capaz de asumir una tarea como ésta aparte del Estado. Ahora, nada quita que los privados puedan participar de la iniciativa.
- c) **El patrimonio arquitectónico.** El Estado no puede conformarse con declarar monumentos nacionales a construcciones de valor histórico o cultural, sino implementar medidas efectivas de recuperación y protección. Hemos asistido en los últimos años a atentados en este sentido, motivados en parte por la especulación inmobiliaria y la subsidiariedad del Estado. Esto se superpone a otras medidas dignas de alabanza, como ha sido la remodelación del sector Mapocho, por ejemplo. Lo anterior también incluye la creación de nuevas áreas verdes y la protección de los árboles urbanos.

- d) **El patrimonio pictórico.** El Estado debe dedicar recursos al desarrollo de los museos nacionales, comprar obras de valor, proteger la herencia pictórica nacional, promover exposiciones internacionales, convertir al Museo en un lugar de encuentro, crear museos regionales. Recuérdese el Nuevo Louvre, el Centro Pompidou y otras iniciativas europeas que han renovado la museología tradicional.

## **2. Promover el desarrollo cultural del país.**

Esto se da en al menos las siguientes dimensiones:

- a) **Poner la televisión al servicio de la cultura nacional.** Convertida hoy en una nefasta máquina de vulgaridad y sensacionalismo, totalmente volcada hacia un consumismo mentiroso y alienante, la televisión "nacional" o "universitaria" es una vergüenza que debe cambiar. Nadie dice que debe transformarse en una adusta protectora del "gran arte" con todas sus connotaciones aburridoras. Pero sí debe dejar su voluntaria sublimación del lugar común y el adocenamiento intelectual para dar paso al reinado de la inteligencia y el buen gusto. Recuérdense como ejemplos, la BBC, la RAI, la televisión francesa, que combinan entretención e información con cultura.
- b) **Poner al servicio de la cultura los recursos que el Estado destina a publicidad.** Hoy en día el Estado ha venido revirtiendo sus recursos publicitarios hacia la prensa que le favorece políticamente, incluso en medios que no han demostrado ninguna capacidad para lograr lectores con recursos periodísticos. Mientras tanto numerosas publicaciones culturales de pequeño tiraje mueren o languidecen, cuando una mínima porción del avisaje estatal les permitiría sobrevivir.
- c) **Creación de concursos, becas y premios.** El Estado debería efectuar una labor de promoción indirecta del arte y la cultura a través de fondos destinados a estimular a los artistas y facilitarles su trabajo. La creación de Fundaciones autónomas con apoyo estatal, que estimulen la creación en áreas específicas, es una manera de lograr este objetivo. Esto significa, entre otras cosas, reformar y dignificar galardones tradicionales, dar un rol protagónico más importante a los artistas consagrados reconociendo su aporte a la cultura, integrar a los jóvenes artistas y artesanos al quehacer nacional.
- d) **Implementar una efectiva diplomacia cultural.** Esto funciona en ambos sentidos, tanto en lo que respecta a promover nuestra producción intelectual en el exterior, como a dar las mayores facilidades para las embajadas culturales extranjeras. Recuérdense

las muestras francesa y española de cine que nos pusieron relativamente al día después de un largo aislamiento. La Feria del Libro es otro ejemplo interesante.

- e) **Implementar una política cultura.** Una Subsecretaría de Cultura, que plantee al país una política, servida por un intelectual de peso que se exprese además como un político, permitirá elevar la categoría de la cultura, tan degradada por el oscurantismo a colores de la dictadura. Recuérdese a personajes como Malraux, cuyo peso intelectual fue clave para la recuperación cultural de su país luego de un período negro.

## **No son funciones del Estado**

### **1. Convertirse en productor de cultura**

Hay bastante conocimiento acerca del pobre resultado de las iniciativas estatales directas para crear arte. Ejemplos extremos pueden ser los casos de Estados Unidos y los países comunistas casi sin excepción. Mientras el primer país ha mostrado un florecimiento cultural múltiple, continuo y permanentemente renovado, los segundos exhiben una abrumadora mayoría de productos culturales rutinarios, censurados, ideológicamente uniformes. En el primero, sin apoyo estatal directo y con amplias posibilidades para la acción privada e individual (lo que no significa necesariamente afán de lucro). En los segundos, a pesar de contar con editoriales del Estado y diversos mecanismos centralizados, se ahogaron y se reprimieron las iniciativas individuales por décadas. Se salvan algunos momentos en el campo del cine checo, polaco o húngaro de los años 60; y antes los ricos movimientos culturales de la Rusia post-revolucionaria; pero los acontecimientos históricos aplastaron estos movimientos a contrapelo de la realidad política de esos países. La experiencia histórica enseña que no hay nada peor para la cultura que la intervención estatal. Nótese que estamos hablando de cultura y no de educación.

### **2. Convertirse en el banco de la cultura**

Si bien algunos mecanismos promocionales indirectos son recomendables (como se expresó antes), la presencia directa del Estado financiando publicaciones, películas, exposiciones y otras expresiones de artistas individuales, no puede sino conducir a corrupción, favoritismos o exclusiones que no hacen sino promover la mediocridad. No es el momento para una Editorial del Estado ni para una Productora de Cine del Estado. Este es un dominio en el cual la mejor alternativa es el esfuerzo privado, colectivo o individual.

### **3. Convertirse en orientador de la cultura**

Lo peor que puede hacer el Estado es intervenir en el devenir cultural nacional pretendiendo imponer algún esquema por sensato que parezca. Incluso en nuestro país ha habido malas experiencias en este sentido. Muchos de los reclamos contra la cultura tradicional como algo anquilosado provienen de esto. Una crítica profunda al Estado autoritario es justamente haber impuesto un patrón cultural anti-cultura, anti-libre-expresión, anti-debate, anti-imaginación.

### **4. Convertirse en el represor de la cultura**

El Estado debe tener una posición totalmente neutra respecto al desarrollo de iniciativas culturales en una sociedad democrática. Debe promover el pluralismo y los derechos de las minorías y no ejercer presión para imponer determinados esquemas culturales (léase religiosos o ideológicos). Se debe acabar con toda forma de censura, salvo tal vez la que consensualmente se justifique (pornografía, apología de la violencia, inducción a la droga); y aún en este caso, respetando los derechos de aquéllos que en conciencia puedan optar por consumir dichos subproductos.



## **5.7. La búsqueda de la plena integración política: los casos de los movimientos de mujeres y jóvenes**

*Carmen Fariña V.*

La década de 1980 y principios de la de 1990 han visto los esfuerzos por desarrollar la autonomía de la sociedad civil como una condición para la profundización de la democracia. Esto ha llevado implícita la perspectiva de limitar el alcance y rol del Estado. A su vez, han entrado en crisis ideologías totalizantes que proponían un papel subordinado a ciertos grupos sociales específicos, cuyas demandas eran subsumidas en otras categorías sociales. (Léase, v.gr. clases sociales o vanguardias partidista). En este mismo sentido, estos grupos sociales se relacionaban con el mundo político -concretamente con el Estado- a partir de su inmersión en categorías sociales omniabarcadoras, que en suma constituían - y constituyen- una estructura de participación discriminativa. Aún, sin embargo, hay otros rasgos cultural-estructurales presentes en la sociedad que ejercen una discriminación específica sobre ciertos grupos sociales. Es este el sentido que tiene, en el caso de la mujer, la discriminación de género. La sociedad patriarcal tiene toda una expresión cultural y estructural que la sustenta.

En el caso de la **Juventud**, también hay ciertas tendencias, sobre todo en el último período, a una integración mediatizada en que los jóvenes no tienen una relación expedita y eficaz con el mundo de la política.

En suma, la búsqueda de la autonomía implica la búsqueda de la propia especificidad y, por ende, la correcta situación en la sociedad. A partir de esto, surge la demanda por una participación equitativa de los sectores sociales discriminados, y que ya no son definidos solamente por determinantes de clase (es decir, sólo rasgos socio-económicos). Si bien esta demanda no ha pasado desapercibida, no se la ha tenido presente con la prioridad suficiente como para conducir a una transformación efectiva de estructuras de discriminación que ya son tradicionales, y que recién hoy se comienzan a poner en cuestión.

No cabe duda, por último, que la estabilidad de la democracia, depende, en una de sus partes, de la efectividad de la integración y diálogo del sistema político con los movimientos sociales, es decir, con esas "minorías sociales" que son por ejemplo, los grupos de mujeres y la juventud. De esto depende, ni más ni menos, la creación de un sólido compromiso con formas políticas democráticas.



## I. Juventud y Política

Una primera aproximación al tema de la juventud y la política, debería llevar a preguntarse acerca de como se dio esta relación durante el período de régimen autoritario. En términos generales, se asumió un cierto lugar común que señalaba que los jóvenes socializados políticamente en el período autoritario expresarían conductas de apatía o retraimiento, cuestión importante desde el punto de vista de la consolidación de la estabilidad democrática.

Sin embargo, algunas investigaciones realizadas en el período final del régimen militar, entregaron otras claves interpretativas de la conducta juvenil en relación a la política. Ellas indicaban que tales jóvenes (cuyo aprendizaje político se realizó bajo el régimen anterior) no manifestaban mayor retraimiento o apatía hacia la política y al régimen democrático que aquellos cuya socialización política fue realizada en condiciones democráticas. Esto lleva a concluir, necesariamente, la permanencia de ámbitos sociales que permitieron mantener un especie de memoria histórica. Estos son, en primer lugar, la familia, luego la Iglesia Católica y, finalmente, la universidad.

Con todo, se ha observado más, en algunos sectores juveniles que en otros, una distancia, quizá escepticismo frente a la actividad política, es decir no a la política como aspiración de formas políticas democráticas, sino a la expresión práctica y concreta de esta. Esta situación era observable durante el gobierno militar y lo es aún hoy, la que parece estar directamente proporcional al grado de exclusión política que sufre cada sector juvenil considerado, sumado a la efectiva representatividad que tengan en el Estado.

A continuación desarrollamos dos casos paradigmáticos que permiten ilustrar el punto.

El primer caso lo encontramos en el ámbito de los sectores sociales definidos por la marginalidad. Aquí, el fenómeno de la **exclusión política** se expresa con mayor nitidez. El conjunto de demandas de estos sectores son principalmente socioeconómicas, y ante las cuales no encuentran respuesta. Es así que el sistema político, en general, aparece altamente ineficiente. Podríamos señalar que de algún modo, el mundo político se aleja, para representarse sólo como un factor represivo-institucional, fundamentalmente encarnado en la política.

Es considerando esta realidad social que no resulta difícil entender el énfasis en la marginalidad social de los años 60 ni la "protesta poblacional" en los años 80. Sobre todo, en aquellos grupos más inorgánicos (que expresan de manera más pura la marginalidad;

en los "volados" por ejemplo) la reacción no ha tenido una dirección política clara y ha respondido más bien a conductas anómicas. Su dirección no era contra las instituciones, contra el sistema político propiamente tal.

En el tema de la exclusión política interesa destacar dos ámbitos. En primer lugar la exclusión política opera en términos masivos. La vinculación con lo político-institucional tiende a operar principalmente en eventos electorales. Pero además, y este es el segundo ámbito, se da una exclusión política en el campo de la formulación del liderazgo. Sin duda, que hoy, en las condiciones de marginalidad referidas, las posibilidades de desarrollo de liderazgos eficientes y funcionales a un régimen democrático, son muy difíciles cuando no, del todo imposibles. Esta situación es fácilmente comprobable hoy, al examinar las élites de los partidos políticos de todas las tendencias en sus estamentos juveniles. Prácticamente no hay líderes relevantes que hayan completado su formación y aprendizaje político en el medio marginal urbano, o que tengan una vinculación clara con estos sectores.

No cabe duda, en todo caso, que el fenómeno de la exclusión o de la marginalidad no es un fenómeno generado durante el régimen militar, sino un problema que arrastra la sociedad chilena desde hace varias décadas.

El segundo caso que nos interesa destacar es el grupo juvenil universitario, que constituye el polo opuesto al sector juvenil marginal-urbano. A partir del segundo tercio de este siglo ese grupo contribuyó decisivamente a la formación de la clase media y del estado y fue el principal portador del desarrollo. El movimiento estudiantil de Europa en 1968 se dejó sentir también en esta región del mundo y generó crisis y reforma universitaria.

El grupo universitario pudo desarrollarse y reconstituirse de manera más rápida con respecto a la sociedad en su conjunto ya que muy temprano, bajo el régimen militar, apareció un tejido político pluralista, y ya a principios de los años '80 se reconstruyó una red institucional estudiantil de indudable origen democrático que logró altas tasas de participación y movilización, alcanzando grados crecientes de interlocución frente al sistema político e incidencia en la comunidad nacional. El subsistema estudiantil durante el régimen militar, fue capaz de generar un mecanismo político-institucional adecuado para la recepción y procesamiento de las demandas, y además fue eficaz en la generación de liderazgos desarrollados en una situación de extraordinaria competitividad política estudiantil universitaria. En este contexto, se han hecho visibles, otro tipo de problemas en este medio. Uno de ellos es la relación subordinada de los estamentos juveniles respecto de los adultos. Otro problema ha sido la histórica relación de los partidos y los movimientos sociales, cuestión que se reproduce en el ámbito juvenil. Ha ocurrido más bien que el partido ha intentado construir el movimiento social y colocarlo fundamentalmente en función de objetivos políticos. Esto ha sido motivo para que en numerosas coyunturas históricas se

genere un desencuentro entre movimiento social y política, con la consecuente amenaza de inestabilidad.

En las actuales condiciones democráticas, subsisten algunos de los problemas que hemos señalado, existían en el régimen militar. Por ejemplo, subsisten condiciones no aptas para la generación de liderazgos juveniles políticos funcionales a un sistema democrático. A esto puede sumarse un fenómeno igualmente peligroso de que los partidos se vuelquen a una política puramente electoral, descuidando otros aspectos fundamentales del quehacer político en estos sectores. Tal situación no sería extraña pues ha ocurrido con alguna frecuencia a lo largo de la historia de Chile.

Dicho lo anterior, podemos señalar que al no darse clara interlocución al sector marginal juvenil, sigue vigente como problema y como amenaza latente al sistema político que no ofrece canales expeditos para la expresión de las demandas y no posibilita cierto grado de participación en la solución de ellas, empujando a los grupos en cuestión a la radicalidad política o a la conducta anómica cuando la exclusión adquiere su tono más dramático. Cuando no se ofrece la posibilidad de emergencia de líderes que puedan **incidir y representar** adecuadamente a los sectores marginales, la evolución "natural" de los liderazgos los hace derivar al movimiento social. Esto genera en el largo y mediano plazo posturas anti-sistema y radicalidad social y política. En términos más generales para el mundo juvenil podríamos señalar que existe una suerte de **crisis de inserción y representación** que afecta a muchos grupos juveniles políticos. La expresión de este fenómeno ha sido una apreciable disminución de la movilización y la participación que han promovido las juventudes políticas. Por ejemplo el sector juvenil universitario, siendo uno de los grupos más dinámicos y susceptibles de movilizar políticamente ha experimentado un decaimiento y apatía en su nivel de participación. Las últimas elecciones de la Federación Universidad de Chile son ilustrativas en este sentido: se registraron altos niveles de obtención llegando al 47.3%.

Un tema sobre el cual es también importante reflexionar es el de la renovación de las elites dirigentes. En un terreno empírico, podemos señalar que en las pasadas elecciones parlamentarias el Pacto Concertación presentó un 12% de candidatos menores de 35 años: el Pacto PAIS/PRSD un 16% y el Pacto Democracia y Progreso un 28%. Los resultados electorales arrojaron para el bloque parlamentario "gobierno" un 11% de Diputados menor de 35 años, un tanto en la oposición se observa un 42%.

Queda a la vista la rigidez, especialmente en los sectores que apoyen al gobierno, que tienen las estructuras partidarias para dar cabida a los jóvenes entre sus dirigentes de envergadura nacional. Se puede inferir, por lo tanto, que la vieja generación política se reinstaló en lugares dirigentes dejando pocos espacios para la renovación de la elite. La

generación joven formada durante el régimen militar ha quedado mayormente marginada. Esta generación se formó principalmente al interior de los movimientos sociales, y desde aquí alcanzó mayores niveles de presencia política. Sin embargo, este "cursus honorum" parece haberse interrumpido para la mayoría de los políticos jóvenes, perdiendo en determinado momento interlocución y presencia en el sistema político, especialmente ante el gobierno y el parlamento. Quizá radique aquí la explicación de la pérdida de confianza en lo que pueden hacer los líderes juveniles en sus ámbitos sociales de origen, que da cuerpo a la **crisis de representación**.

Sin duda que, sin presencia real al interior del sistema político, los liderazgos juveniles no pueden actuar eficazmente en la resolución de las demandas de los que representan. No parece peregrina la argumentación que señala a estas razones como una de las posibles explicaciones del desinterés político juvenil.

## **2. Mujer y Política**

La ruptura institucional de 1973 limitó drásticamente los mecanismos de participación política ya tradicionales en la democracia chilena. La pérdida de protagonismo de los partidos políticos provocó la aparición de otros grupos que asumieron funciones propias de aquellos, en el sistema político. En el marco de esta situación surgen grupos compuestos mayoritariamente por mujeres, agrupadas en principio en torno a situaciones de violaciones a los derechos humanos. Este rol, de representación de ciertas demandas, transformó a estos grupos en actores de la vida pública y, por lo tanto, la mujer se hizo visible como un actor político importante en el país. Más tarde, estos mismos grupos comenzaron a desarrollar una perspectiva más global de su rol político y algunos integraron la problemática de la mujer a sus demandas. Así, más tarde aparecieron grupos de mujeres cuyo objetivo central era luchar contra la discriminación de la mujer. Ejemplo de esto son las agrupaciones feministas que tuvieron bastante eco en la década de los 80, especialmente los años 1983 y 1984. Posteriormente, en forma menos militante y más difusa, algunos de estos grupos comenzaron a influir en la agenda global de la sociedad a partir de sus propias percepciones, roles y responsabilidades.

Con todo, el gobierno militar no inventó la discriminación contra la mujer. Por el contrario, una mirada de largo alcance a la historia de Chile nos muestra que en el caso específico de la política, que el papel de la mujer en esta actividad ha sido sólo secundario. Las evidencias disponibles indican que luego de las primeras etapas de la lucha por voto femenino, no hubo luego nuevos avances globales en el tema de la participación política de la mujer, como no sea la presencia minoritaria de algunas mujeres en el Parlamento, en el gobierno y en los partidos políticos, -en estos últimos, siempre desde "departamentos femeninos". La conclusión necesaria de estos hechos, ha sido apoyar el planteamiento

que señala a determinados rasgos estructurales del sistema político como los principales obstáculos a la plena participación de la mujer. A pesar de lo anterior, no cabe duda, que el gobierno Militar contribuyó a profundizar la discriminación. Este régimen al ser el heredero más fiel de la ideología patriarcal,<sup>10</sup> reforzó la situación tradicional de subordinación de la mujer. En este sentido, desarrolló una política global dirigida a crear una posición ideal para la mujer en la sociedad correspondiente a los roles propios de una sociedad patriarcal. Así, el rol principal de la mujer sería la conservación de la familia y por este intermedio terminaría por reforzar el orden establecido. Finalmente esto implica que la mujer no es valorada por ella misma sino a través de la familia y de los hijos. En este contexto se dio una participación de la mujer impulsada desde el gobierno que llamó a las mujeres a esforzarse en restablecer el orden tradicional, por ejemplo, en la familia, supuestamente amenazada por el gobierno de la Unidad Popular. Para canalizar la "participación política oficial", el gobierno militar creó una serie de organismos de mujeres entre los que se destaca CEMA CHILE. Aunque proclamada como una instancia apolítica, en los hechos tuvo un carácter fuertemente político al atraer a las socias para hacerlas receptoras y divulgadoras del discurso ideológico del régimen militar. En definitiva, la directriz que siguieron estos organismos fue de reforzar la línea ideológica tradicional hacia la mujer, es decir, los rasgos patriarcales de la sociedad. Se intentó, en este sentido, promover el rol subordinado de la mujer en lo público y en lo privado.

Contra esto, y como efecto no buscado, podemos decir que el esfuerzo que hizo el gobierno militar en integrar a las mujeres a estos organismos tuvo un efecto de "politización" en la mujer haciéndola traspasar el mundo de lo privado y asomarse, aunque subordinadamente, al mundo público.

Como ya señalamos, los primeros momentos en que la mujer comienza a participar de una perspectiva crítica al régimen militar, lo hace vinculada a organizaciones relacionadas con derechos humanos, pero más tarde comienzan a asumir las demandas específicas de las mujeres o de la realidad vista desde su peculiar perspectiva. Ya destacamos, en este ámbito, al movimiento feminista. No cabe duda que en los primeros momentos del régimen autoritario estas organizaciones de mujeres constituyeron prácticamente los únicos canales de expresión para un sector de la sociedad. Las razones del rol relevante que adquiere la mujer en la política, en una sociedad patriarcal como la chilena, radican en que por efecto de aquella la represión recayó sobre todo en los hombres, únicos actores de la política chilena. Por otro lado, la imagen tradicional de la mujer, en cuanto madre, evitó una represión más directa y permitió un cierto desenvolvimiento mayor a los grupos de mujeres.

---

10

En breves palabras, el patriarcado es una forma de organización social, a través de la cual se otorga al hombre convertido en padre y patriarca, la autoridad máxima sobre la unidad social básica -la familia- para luego proyectarla, como status masculino superior, sobre el resto de la sociedad.

Esta participación de la mujer por "vías informales" ha planteado la interrogante de que ocurriría cuando se reconstituyera el sistema de partidos, con estos grupos de mujeres. En el actual período democrático ha tendido a confirmarse lo que ocurrió en otros países del cono sur, en los procesos de democratización, relegándose el protagonismo de la mujer, lo cual plantea desafíos importantes, relativos a las estructuras de participación para la mujer que ofrece y no ofrece el sistema político.

Hubo otra situación que explicaría el creciente protagonismo de la mujer en los 80. La crisis económica de principios de la pasada década habría impulsado a la mujer a abandonar su rol preferentemente doméstico ingresando al mundo laboral para aportar mayor ingresos al hogar, en un contexto de alta cesantía. La profundidad de las crisis y su duración habría tenido un impacto en la familia, redefiniendo los roles al interior de ella. La mujer comenzó, entonces, a tomar un papel mucho más activo.

Un tema interesante de considerar es el comportamiento electoral de la mujer. Si bien se ha planteado que la mujer votaría mayoritariamente por posturas conservadoras comparando la votación de hombres y mujeres en el plebiscito de 1988, ello no se confirma, pues ambas opciones obtienen un porcentaje similar de mujeres y varones.

El tema de las actividades políticas de la mujer se vincula con lo anterior. En general, los últimos estudios han roto la relación que se establecía entre voto y sexo (mujer y voto conservador), planteándose una relación entre adscripción social, y voto. El caso chileno se ajusta a esta hipótesis, en tanto la distribución de las tendencias políticas es independiente del factor sexo, siendo más relevante la correlación entre situación social y tendencia política. Por "situación social" queremos señalar principalmente la condición de "activo" y "no activo" en términos laborales. Por ejemplo, al comparar las tendencias del voto entre mujeres activas y hombres se encuentra que son similares.

Con respecto a la plena participación política de la mujer en los distintos niveles de formulación de políticas y decisiones estratégicas, es decir, los centros de poder tales como partidos políticos y los distintos ámbitos de gobierno nacional y local, parecen bastante claro los obstáculos que impiden una mayor participación de la mujer: problemas referidos al ámbito familiar. Se silencia su voz en lo que respecta a la definición de la agenda global de las sociedades respectivas. Del mismo modo hay dificultades estructurales y culturales en las instituciones políticas como los partidos políticos cuyas estructuras están diseñadas casi exclusivamente en función del hombre. En estas condiciones la mujer termina relegada en posiciones marginales y con muy poca ingerencia en las decisiones políticas realmente importantes.

Para identificar los temas de más fondo, que tienden a ser principalmente de naturaleza cultural, es necesario desarrollar más estudios sobre la discriminación de la mujer que estén en relación directa con los aspectos de cultura política.

Existen medidas de corto plazo, que se han implementado en otros países, especialmente en los desarrollados. Estas medidas corresponden a determinadas disposiciones legales que generan lo que se ha llamado una "discriminación positiva", en el sentido que reserva cierto número de cargos políticos para ser ocupados por mujeres.

Sería interesante desarrollar investigaciones bajo el método de análisis comparado que consideren el efecto que han dado las medidas citadas en los países que las han aplicado y las experiencias todavía incipientes al respecto en Chile.

## 5.8. Estado y políticas sociales

*Dagmar Raczynski*

Mi intervención se restringirá al área-problema de la política social y a algunos desafíos y requerimientos que en esta área enfrenta Chile.

Un primer punto que deseo plantear es la importancia de reconocer el proceso histórico de conformación de las instituciones y organizaciones encargadas de llevar a cabo las tareas sociales, proceso que implica determinada estructura y modalidades de funcionamiento, grados de poder diferente de los variados grupos de interés que intervienen en esta área y la presencia de factores inerciales muchas veces difíciles de superar.

En Chile, a diferencia de muchos otros países de América Latina, estamos en presencia de un Estado que durante décadas --desde los años 20 -- jugó un rol clave en la formulación, diseño, financiamiento de la política social así como en la ejecución y provisión directa de servicios y beneficios sociales a la población. Es un "estado de bienestar" que, pese a todas las críticas que se le han hecho y se le pueden hacer, sobresale en el concierto latinoamericano por haber funcionado, mostrando logros y avances. Es así como el país era dotado de una red bastante completa de servicios sociales de acceso masivo en manos del Estado y sectores cada vez más amplios de la población mejoraron paulatinamente su calidad de vida o abrigaron la expectativa real de mejorar su condición. Los índices de cobertura del sistema de salud o las tasas de matrícula básica y de escolaridad o las cifras sobre expansión de redes de agua, luz y alcantarillado dan cuenta de ello. En cada uno de estos ámbitos el rol del Estado fue clave.

Con todo, las instituciones y organizaciones que se fueron construyendo y la labor que realizaban no estuvieron ausentes de problemas. Hacia fines de los años 60 el sistema era objeto de una multiplicidad de críticas. Entre ellas sobresalían las que aludían a la relación costo-eficiencia, a la calidad de los servicios que recibía la población, a la rigideces propias de las grandes máquinas burocráticas, a la verticalidad y alto centralismo de las decisiones (las decisiones grandes y pequeñas eran tomadas en los respectivos ministerios), a la intensa fragmentación administrativa y, la consecuente, red de incoherencias y duplicidades en la entrega de los servicios. El sistema mostraba incapacidad para responder adecuadamente a las demandas y necesidades de una población heterogénea y para incorporar la participación de los usuarios. También persistían inequidades geográficas y económicas, la distribución de los gastos sociales revelaba insuficiente progresividad y filtraciones de los subsidios hacia estratos medios y altos. Se observaba una falta de



adecuación de las políticas generales a los requerimientos de apoyo de grupos específicos de la población.

Por otra parte, la política social que se llevó a cabo fue altamente sectorializada (educación, salud, vivienda, previsión social) y vertical, impuesta de arriba hacia abajo, con énfasis en un entregar beneficios a los habitantes más que construir a partir de las potencialidades, recursos e iniciativas que nacen desde ellos e incorporar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas. Las políticas y programas fueron altamente estandarizados y uniformes (homogéneos) a lo largo del país. El Ministerio de Vivienda entrega casas de similar material y diseño, el Ministerio de Salud aplica estándares técnicos para fiscalizar la labor de los hospitales, consultorios y postas que no varían según características de áreas geográficas y sus disímiles perfiles epidemiológicos, las escuelas siguen programas uniformes, utilizan similares textos, etc.

Fue una etapa indispensable e insustituible. Un estado fuerte, centralizado y relativamente eficiente tomó y ejecutó las iniciativas en materia social.

Un segundo punto que deseo plantear dice relación con la naturaleza cambiante (dinámica) de los problemas sociales, incluido el de la pobreza. Como consecuencia del crecimiento y desarrollo económico del país y de las mismas políticas sociales iniciadas por el Estado el perfil de la problemática social, los problemas más urgentes y las prioridades a las cuales hay que atender se fueron transformando, creando nuevos desafíos a la sociedad y a las instituciones y organizaciones encargadas de las tareas sociales. Por ejemplo, se modifican las características de la pobreza, el perfil de los problemas de salud, el peso relativo de los distintos estratos etarios y sus problemas. La pobreza pasó a ser mayoritariamente un problema urbano y se tornó más heterogénea en al menos tres sentidos. Producto de la acción del Estado en materia social los pobres lograron en grado disímil acceso al mercado de trabajo y a los beneficios de vivienda, salud, educación, previsión social. Desde los años 60 hasta el presente, la población es pobre en una o dos dimensiones pero no, necesariamente, en todas ellas. Esta heterogeneidad se complejiza cuando como consecuencia de las crisis económicas de 1975/76 y 1982-84 con su impacto negativo sobre la demanda de trabajo y el nivel de salarios reales, importantes segmentos de los estratos medios y medios a bajos se empobrecen. Simultáneamente, con el correr de los años se produce una mayor organización y expresión de los grupos pobres y una diversificación de conductas asociativas para enfrentar y resolver colectivamente sus necesidades. Por su parte, se produce una diversificación de promotores y agentes de apoyo orientados hacia los grupo populares. Si en el pasado el apoyo a la organización popular se canalizaba básicamente a través de los partidos políticos, el gobierno y los sindicatos, hoy se suman múltiples tipos de profesionales y técnicos e instituciones privadas (ONG). El nuevo cuadro plantea problemas distintos que en el pasado y señala modalidades alternativas de solución a ellos.

A fines de los años 60 era urgente corregir rumbos y flexibilizar las instituciones y organizaciones existentes a fin de que pudiera responder con mayor rapidez y mejor calidad a los antiguos y a los nuevos problemas sociales. El gobierno militar respondiendo en parte a algunas de las críticas que ya a fines de los 60 se le hacía al "Estado de bienestar" chileno, encauzó sus reformas en una línea que inicia una redefinición del rol del Estado en materia social como también del papel de los Ministerios y de los gobiernos locales. Los elementos centrales de estas reformas giran en torno a la idea del estado subsidiario, la incorporación de mecanismos de mercado en la operatoria de los servicios sociales, estímulos al sector privado para que asuma la producción y gestión de servicios sociales, prioridad en subsidios a la demanda por sobre subsidios a la oferta, la descentralización político-administrativa (gobierno interior y ministerios) y el traspaso de atribuciones y recursos, particularmente en materia social, hacia las municipalidades. Otra idea central fue la de focalización del gasto, esto es, su concentración en las personas y hogares más pobres.

Estas reformas resquebrajaron las institucionalidad preexistente, facilitando hoy una redefinición del papel del gobierno (central, regional y local) y de los Ministerios, del sector privado (con y sin fines de lucro), de los profesionales y técnicos y de la propia población en materias sociales. En esta área hay problemas específicos sobre los cuales es importante reflexionar, recoger y evaluar experiencias, idear modalidades adecuadas de gestión y evaluación. Surgen también desafíos en el área de capacitación y de formación de recursos humanos. A modo de ejemplo, enumeramos a continuación algunas preguntas y desafíos específicos.

- ¿Cuáles responsabilidades sociales descentralizar y cuáles no y a qué ritmo? ¿Cuáles son funciones que el gobierno central y los Ministerios no pueden dejar de cumplir? No debiera dejar el papel normativo (regulador), el financiero y el de evaluación. Tampoco puede quedar de lado el papel redistribuidor de recursos monetarios y de capacidad de gestión entre áreas geográficas.
- ¿Cómo hacer que las relaciones centrales-locales no se traduzcan en un ahogo de las iniciativas que emergen desde la comunidad (el nivel local)? ¿Cómo compatibilizar regulaciones y normativas a nivel macro con la flexibilidad requerida para adecuar las políticas a cada realidad local y para incentivar las iniciativas que emanan desde el nivel local? ¿Cómo encontrar un balance adecuado entre estándares uniformes que requiere el nivel central para decidir sobre asignación de recursos y evaluar la utilización que de ellos se haga, sin menoscabar la necesidad de responder a los problemas y necesidades de áreas geográficas particulares?

- Al nivel de los gobiernos regional y local hay tareas pendientes por el lado político (democratización de las autoridades). De similar importancia son las tareas pendientes a nivel técnico de definición, diseño, gestión y monitoreo de políticas y programas y la capacitación para estas tareas.
- La descentralización sin lugar a dudas tiene potencialidad para adecuar los servicios sociales a las necesidades y características de la población y para incrementar la participación de la población y sus organizaciones, para detectar y procesar demandas, para aunar esfuerzos y recursos entre diversos agentes, etc, etc. Pero, ¿cómo se actualiza esta potencialidad?.

La descentralización también facilita el desarrollo de programas intersectoriales (integrales). ¿Cómo se favorece e incentiva estos programas cuando el nivel central tiene una estructura sectorial con Ministerios fuertes que con frecuencia compiten entre sí? Al Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) se le ha asignado el papel de coordinador de las iniciativas sectoriales orientadas al combate de la pobreza. Por otra parte, al interior de su estructura se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social cuyo objetivo es financiar proyectos de origen local en áreas de pobreza. Es importante evaluar los logros y los obstáculos o trabas que estas instancias enfrentan para cumplir con su cometido.

- La necesidad de focalizar el gasto social en los estratos más pobres es una idea que permea el debate. El gobierno pasado adoptó una modalidad de focalización que requiere de reflexión. Es preciso debatir con profundidad qué políticas y programas requieren de focalización y cuáles no (relación entre políticas universales y focalizadas), cuál es la unidad adecuada de focalización, con qué instrumentos se focaliza, etc.
- Los diagnósticos sociales realizados en el país han seguido una perspectiva sectorial y un enfoque cuantitativo. Los desafíos sociales de los años 90 requieren poner atención sobre aspectos relativos a la calidad de los servicios (educación, salud). Por otra parte, a los servicios sociales tradicionales (salud, educación, vivienda y previsión social) es necesario sumar los de transporte, justicia y seguridad urbana.

## 5.9. Estado y Administración

*Jaime Román*

Por su condición instrumental para aplicar las políticas públicas y responder a demandas sociales que son variables en el tiempo, todo lo expresado en el N° 8 del Anexo (Estado, régimen político y gobernabilidad), constituye un marco para la adecuación del aparato institucional del Estado, y tanto el esquema renovado de "funciones públicas" como el tipo de relacionamiento Estado-sociedad civil (o entre lo público y lo privado) debe marcar el diseño institucional o la readecuación de la Administración Pública. Aún conociendo su inercia, deben examinarse elementos que introduzcan esa flexibilidad y un control legislativo o social que obligue al Poder Ejecutivo a explicitar su "plan de gobierno", el alcance de la readecuación institucional y las políticas públicas que enmarcarán su gestión.

Según lo anterior, no es tanto una "nueva concepción" lo que se requiere de la Administración Pública, sino el rescate de ésta como herramienta del poder público para cumplir su mandato social. Modernizar la gestión pública, profesionalizar a sus dirigentes, remunerar bien a los empleados exigiéndoles productividad y buen servicio, evaluar el desempeño y depurar o descartar los menos idóneos, etc., constituyen aplicación de criterios y técnicas impuestas por ese mandato social, y las deficiencias de la Administración Pública denunciadas por desacato a ese consenso social. Incluso podría introducirse la auditoría social, o sea, un auditaje de la sociedad civil o un rediseño del mandato de la Contraloría General como auditoría externa al Poder Ejecutivo, que entregue sus informes al Poder Legislativo y al Presidente de la República. Algunas constituciones señalan que el Contralor General es designado por el Poder Legislativo y luego éste tiene autonomía para nombrar el resto del personal, y éste es de diversas especialidades de auditoría, como en el caso panameño.

También es importante aclarar que redefinir lo público y privado no significa que el sector público realice todas las "funciones públicas" o funciones "de interés público" surgiendo toda la variedad de participación y regulaciones del sector privado como "concesionario", "contratista", o realizador, bajo condiciones determinadas por autoridades públicas unipersonales o colegiadas (con o sin participación social de los ejecutores) y estrictamente vigilados en la aplicación real de normas técnicas o condiciones contractuales por otros entes, públicos o también contratados para tal verificación. De esta manera, sólo queda un mínimo de funciones de "Gobierno" que no podrían ser delegadas o contratadas avanzando hacia el "Estado mínimo" altamente profesionalizado e idóneo. Si el control social directo sobre los "servicios de interés público" es eficaz, puede ir presionando la búsqueda de mayor eficiencia en los ejecutores y cambiándolos si las quejas acumuladas

generan decisiones en las autoridades que vigilan o en los que auditan y luego los que vigilan servicios públicos.

Lo señalado en cuanto a "Métodos para la formulación de políticas públicas" (Parágrafos 9.1 y 9.2 del anexo) parecen integrables y la democratización le impone requisitos. Un sistema de planeamiento democrático abre espacios y oportunidades frecuentes de participación social directa y por dirigentes sociales desde el acceso a la información de base y diagnósticos, la explicación de problemas y comportamientos, la priorización de tales problemas a resolver, el diseño de alternativas de solución, el descarte de opciones que ya fueron ensayadas o resultaron insuficientes, la exigencia de acciones convergentes o multi-institucionales para provocar un salto en las condiciones de la comunidad (especialmente en las más pobres o aisladas), el debate sobre la gradualidad de las metas, la combinación de acciones del mercado inducidas al situar nuevos agentes económicos para tales funciones junto con las acciones del sector público, etc. Todas las etapas, procesos e instrumentos de planificación admiten un replanteamiento para incorporar instancias de consulta y decisiones con las autoridades o la comunidad dejando de ser indicativas o imperativas para ser concertadas. Aún pueden incorporarse "contactos" o "compromisos" como los del tipo "acuerdo marco" entre la Confederación General de la Producción y el Comercio con la Central Unitaria de Trabajadores. Para la ejecución, vale lo expresado en las "funciones públicas" o de interés público con toda la variedad de formas de ejecución privada por concesión o contrato.

La informatización es una modernización tecnológica y organizativa de múltiples repercusiones, mereciendo atención especial. También abre posibilidades a la transparencia social y nuevas formas de integración entre lo público y lo privado desde el acceso a bancos de datos, sean de estadísticas, de proyectos de inversión, de los presupuestos públicos, de los indicadores de actividad y resultados de los servicios públicos, de indicadores de impacto, de datos de opinión, quejas de usuarios, etc.

Como herramienta de productividad, las redes de oficinas informatizadas, por ejemplo, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, etc., dejan abierta la posibilidad de reducir personal y enriquecer los puestos (técnica organizativa) en la medida que se complete tal transformación. Hace años el Servicio de Impuestos Internos con asesoría del IRS/USA generó un cambio sustancial elevando la productividad y reduciendo personal con mejor servicio a los contribuyentes.

Combinando informática y nuevas tecnologías de comunicación, el país se hace aldea comunitaria con todo el significado que abre al diálogo, participación y transparencia para mejorar decisiones públicas y la verificación del cumplimiento de políticas públicas. También contribuye a dejar la Administración Pública con paredes de cristal, o sin paredes que oculten el servicio público.

En todo lo relativo a Administración Pública, Chile ha retrocedido o se mantiene casi en el nivel de los años 60 y debería adoptar planes integrales de Reforma del Estado, como lo realiza actualmente Venezuela o lo hizo España. Si queremos una Administración Pública al servicio de las políticas públicas, **no caben** soluciones gradualistas y parciales. O se retoma el alcance tipo CONARA 1974-1978, o seguiremos lamentando la ineptitud y mal desempeño del sector público, y lo que obstaculiza para lograr la modernización y desarrollo del país.



## **6. PROBLEMATICAS PENDIENTES**





A continuación se enumeran una serie de observaciones que coinciden en destacar distintos asuntos que requieren de estudio especial. Fueron mencionadas directamente por los participantes y, en general, han sido sacadas de los respectivos escritos, y en algunos casos, redactadas nuevamente, sin alterar su sentido original. Al final del párrafo correspondiente aparece el nombre de quien planteó la inquietud.

1. Problemas que quedaron bien planteados para un desarrollo posterior:

- seguridad ciudadana y poder judicial
- reformulación de la ciudadanía.

Quedó pendiente el desarrollo de algunos temas propuestos en el documento base:

- ciencia y tecnología
- relaciones cívico-militares
- medio ambiente
- instituciones políticas (N. Lechner)

2. Suele hablarse de Estado Docente, de Estado de Compromiso, de Estado de Bienestar, etc., o sea, una serie de imágenes acerca de lo que el Estado es o debiera ser. Me parece indispensable reconstruir esta rica tradición acerca de cómo los diversos sectores sociales se imaginan el Estado, no sólo como un aspecto constitutivo de nuestra cultura política, sino porque por medio de tales "ideas" se conforman identidades colectivas. Se trata, pues, de un doble proceso: cómo nos imaginamos el Estado y cómo --a través de estas imágenes-- nos constituimos en diferentes. Existe el problema apremiante de las políticas culturales; sin embargo, no debiéramos perder de vista lo que se suele denominar cultura política. En efecto, una reforma del Estado no es factible si no tiene en cuenta esta dimensión cultural. Precisamente por el carácter exploratorio de tales estudios, propongo esta línea de reflexión como otra tarea privilegiada de FORO 90. (N. Lechner).

3. Hemos sido formados en la idea clásica de que la democracia es una pirámide en cuya cúspide está el poder político, que es legitimado democráticamente y, por consiguiente, tiene capacidad para imponer sus decisiones al resto de la sociedad. Creo que esta concepción no funciona en la práctica, al menos con la rigidez con que solíamos manejarla. Esto significa una reformulación del concepto de democracia. **(E. Díaz).**
4. Sugiero poner un mayor énfasis en el estudio de lo que ha fallado en el Estado chileno, o sea lo que no sirve. El tema de la transformación del Estado es muy amplio y uno tiende a construir grandes esquemas teóricos que son atractivos, pero que pueden tener poca aplicabilidad. Es importante entonces, desagregar sistemáticamente la problemática para aislar aspectos que se pueden transformar. Un énfasis en lo que ha fallado agrega una dimensión empírica a la discusión que puede contrarrestar la tentación a las utopías, e indicar áreas prioritarias para trabajar. Un énfasis en lo que ha fallado conduce también hacia lo procesal y lo institucional, más que hacia áreas específicas como la educación o la salud, y prioriza dimensiones como el costo, agilidad, legitimidad y eficacia de uno u otro tipo de Estado. **(J. Puryear)**
5. Recomiendo poner un mayor énfasis en los ciudadanos, estudiar su percepción y evaluación del Estado, y su participación en, o vínculo con el Estado. Mi sugerencia se basa en el hecho de que, en nuestras discusiones en Jahuel, los argumentos se centraron en lo que el Estado debe hacer, pero no en lo que el pueblo quiere que el Estado haga. No se discutió el papel del ciudadano en el Estado. Quizás esta problemática está relacionada con el centralismo chileno, que concentra el poder en manos de pocos y minimiza la responsabilidad y la participación del ciudadano en el Estado. Hay un peligro acá de sobre-enfatizar el Estado, de tratarlo como un fin en vez de como un medio. El hecho es que el Estado ha sido creado por alguien, pertenece a alguien, está manejado por alguien y afecta a alguien. Este "alguien" debe estar presente en el análisis. Como hemos visto, lo que piensan los políticos residentes en Santiago puede ser muy distinto de lo que piensan los demás ciudadanos en Antofagasta o en Osorno (o aún en Santiago). Por lo tanto, sería conveniente incluir en las discusiones de FORO 90 preguntas como: "¿Cómo ven los ciudadanos la temática del Estado?" y "¿Qué tipo de Estado quieren los ciudadanos?". En esta área Chile tiene una doble ventaja, por contar con una larga tradición de actividad cívica, y por tener una capacidad instalada de alta calidad para explorar las actitudes de los ciudadanos por medio de encuestas y focus groups. **(J. Puryear).**
6. Entre las cuestiones pendientes que deberá afrontar el diseño de políticas está, primero que nada, la definición del tipo de intervenciones estatales que cabe realizar, sus prioridades e instrumentos, lo que implica dar una posición a la acción cultural acorde a las orientaciones y procedimientos que operan en los otros segmentos de la acción pública. **(P. Gutiérrez).**

7. En lo relativo a nuevos incentivos o a la configuración de un ethos de la administración pública, es requisito un replanteo total del régimen de Servicio Civil, no el híbrido existente en América Latina, sino uno que genere el servicio público de carrera como en España o Francia, ligado a un Servicio Civil que lo destina, con plantas de puestos asociados a la organización y sus cambios, que reciben dotaciones según el presupuesto desde la Oficina del Servicio Civil. El régimen actual es el peor obstáculo a la eficacia y eficiencia de la Administración Pública chilena. Es una perversión de las ideas de servicio civil.

Por muchos años la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) ha tenido un Subdirector y personal variable para la llamada "función pública" y en verdad sólo controlan los cambios en las plantas de personal y su incidencia presupuestaria, bloqueando un mejor manejo de los funcionarios y, lo peor, demorando los ajustes organizativos. Es decir, que son un eslabón clave en la readecuación de la Administración Pública y se maneja con criterio de control fiscal y no de eficacia/efectividad/gestión moderna de funciones institucionales.

Otro cómplice de esta situación es la pérdida de jerarquía y desempeño de lo que fue CONARA en la asesoría a la Presidencia, descendiendo a una División de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministro del Interior, sin incidencia en la reforma institucional del sector público, en la modernización de los sistemas horizontales de la Administración Pública, en la informática, etc. (J. Román).

8. Los nueve bloques temáticos incluidos en el Anexo constituyen una base problemática de análisis altamente flexible y mutuamente complementaria. Quisiera aportar algunas mínimas sugerencias:
  - a. Al estudiarse el Estado, la integración transnacional y la cohesión social, me parece que sería importante bosquejar las diferencias entre un proceso de interdependencia compleja (a la Keohane y Nye) y uno de dependencia compleja y las instancias culturales (de "software" y/o aprendizaje) que subyacen en los procesos de formación y operación de redes de vinculación entre elites económicas, tecnocráticas, ideológicas, militares, etc. Igualmente sería importante ver qué oportunidades "contraculturales" se dan en la presente situación internacional, al corto y al largo plazo (ej. el nacionalismo, el internacionalismo, la "retribalización", lo subnacional, cambios tecnológicos, etc.).

- b. Lo anterior se relaciona muy íntimamente con la dimensión cultural del Estado. Aspectos instrumentales relativos a la formación, la capacitación y a generación, desarrollo y difusión de paradigmas (estos últimos entendidos como ideas o discursos hegemónicos) son fundamentales para entender la cultura como "software". En este sentido, sería igualmente útil ir más allá del fenómeno estadual y plantearse lo cultural en un sentido más amplio, que comprenda cuestiones de cultura política y orientaciones "cívicas" (y, a contrario sensu, el autoritarismo) y de "cultura organizacional" de la población ("capacidad de hacer cosas" y "resolver problemas"). Es posible que lo estadual y lo nacional, aunque íntimamente relacionados, no signifiquen lo mismo y se yuxtapongan en diversos grados de amalgamación, síntesis o congruencia.
- c. En la misma vena de razonamiento, todos los temas bosquejados --particularmente los aspectos de ciencia y tecnología, relaciones cívico-militares, equidad social y probidad, eficiencia y efectividad administrativas-- requieren verse desde una perspectiva **ética**. Esto es, para mí, un aspecto esencial de la cultura y de sus mecanismos de reproducción y generación. Ética implica aquí no sólo el sistema de valores básicos de una sociedad, o axiología, sino que también las a menudo cambiantes visiones de propósito ideo-teleológicas y, muy especialmente las prácticas "técnico-profesionales" o deontologías (ej. cual es el contenido de las formaciones profesionales de abogados, médicos, ingenieros, economistas, administradores, policías, militares, etc.). Nuevamente, esto nos lleva al aspecto educativo, de formación, de capacitación y a las instancias de transnacionalización disfuncional de las profesiones y prácticas profesionales. (J. Nef).
9. Considero preciso recordar algunos temas que deben ser analizados en su relación con el Estado, si se intenta tener una comprensión cabal y una eficiente posibilidad de intervención en los mismos. Dichos temas son los siguientes, limitándome a su simple enumeración:
- Estado y medio ambiente-calidad de vida
  - Estado y participación
  - Estado e identidad nacional
  - Estado y derechos humanos
  - Estado y descentralización
  - Estado y cultura

- Estado y administración de la justicia
- Estado y ciencia y tecnología
- Estado y seguridad

Este último tema podría ser tratado dentro de la perspectiva de Estado y calidad de vida, ya que dentro de los problemas de calidad ambiental urbana que los habitantes de la ciudad perciben como uno de los más graves, está el de la seguridad. Ya en los años 78 detectamos, a través de algunas investigaciones, la importancia que revestía este problema, vinculado en esa época especialmente con la inseguridad que sufría la población por parte de los organismos de represión, al no existir resguardo frente a acusaciones, detenciones, o en general, a graves violaciones a los derechos humanos. En los años 85 y 86, volvimos a trabajar el tema en sectores populares y el primer problema que apareció en orden de importancia fue el de la seguridad, pero con características diferentes. En este caso no se le asociaba a una situación como la anteriormente mencionada, sino que especialmente se le vinculaba con la falta de resguardo policial y la violencia imperante al interior de las propias poblaciones. En segundo lugar, se mencionaba como problema la falta de trabajo, y bastante más atrás, se señalaba la ausencia de participación política. Sin duda que la relación de todos estos temas con el Estado, requiere su inclusión en el estudio y reflexión que realiza FORO 90. (P. Gross).

10. Me parece que frente a la pregunta planteada por Cecilia Montero: ¿fracasó o no el modelo neoliberal en Chile?, algunos síntomas parecen apuntar a una respuesta negativa: la lentitud del gobierno para asumir los temas de largo plazo, la agresividad ideológica que mantiene una parte del empresariado. En alguna medida por razones de política coyuntural, en otra, quizás por prejuizgamiento (¿también por temor intelectual?), no hemos abordado frontalmente esta pregunta. Ella tiene implicancias ideológicas, valóricas, políticas, teóricas, intelectuales, etc. y desde luego tocan centralmente al tema del Estado en los años 90. (O. Muñoz).



## **7. SUGERENCIAS METODOLOGICAS**



2010-2011

1. Las reflexiones y el debate que hemos tenido muestra un conjunto importante de preguntas abiertas, tanto conceptuales como sobre los aspectos fundamentales del funcionamiento de nuestra sociedad en ámbitos como el estatal-institucional, lo público y lo privado, el gobierno, los partidos políticos, etc. A la angustia sobre todo de lo que no sabemos, se suma una cierta ambigüedad en el lenguaje utilizado para abordar los temas. Esta realidad reafirma la pertinencia de una iniciativa como FORO 90. (D. Raczynski).
2. Un problema como la transformación del Estado puede ser visto como sumamente amplio y abstracto, con pocas posibilidades de producir resultados prácticos aplicables. Surge entonces la cuestión del enfoque y los objetivos de FORO 90. ¿Cuán macro va a ser el enfoque? ¿Qué se espera lograr después de uno, dos o tres años? ¿A qué audiencia se dirige? Este punto es importante no sólo desde el punto de vista del éxito de FORO 90, sino también desde el punto de vista de conseguir financiamiento. Las instituciones que otorgan apoyo financiero van a preocuparse de la factibilidad y el impacto de FORO 90. Obviamente ningún ejercicio va a tratar y resolver todos los issues que aparecen en el documento preliminar, y será importante establecer prioridades y límites a la iniciativa. (J. Puryear).
3. El marco conceptual propuesto con sus características histórico-estructurales y sistémicas me parece excelente para abordar la tarea analítica, prospectiva y normativa requerida. La propuesta va ciertamente más allá de un análisis estratégico convencional. En el hecho, constituye lo que podría denominarse un análisis crítico del desarrollo nacional. La necesidad de tomar una perspectiva de sistema abierto (un aspecto que ha estado ausente en muchos estudios de este tipo) ubica a Chile dentro de tendencias regionales y globales indispensables si se quieren plantear alternativas claras y realistas. (J. Nef).
4. Un aspecto del temario propuesto (ver Anexo) que me parece altamente positivo, es la opción deliberada de trascender el análisis sistémico clásico, con su sesgo a-histórico y su tendencia ideológica a buscar equilibrios "funcionales". Por el contrario, a la luz de los documentos examinados y de la discusión del seminario, me parece que hay una búsqueda de esquemas conceptuales que puedan comprender situaciones de desequilibrio --y en particular de extremo y crisis-- como fenómenos comunes en la realidad actual. En este sentido, la penetrabilidad, la vulnerabilidad, la inseguridad, el conflicto persistente, la falta de cohesión, la inadaptabilidad y la ausencia de retroalimentación podrían comprenderse y analizarse no como "desviaciones" de un modelo funcional, sino que como características de una situación actual y concreta. Me parece igualmente muy positivo el privilegiar una perspectiva de tendencia histórica --en sus dos dimensiones de continuidades y discontinuidades-- para evitar las

proclividades puramente coyunturalistas, de período corto o ultra-corto, y, aún más importante, el sesgo tan típico de las Ciencias Sociales modernas de substituir historia por sistema y/o asumir linearidades inexistentes. En el caso particular chileno, me parece esencial introducir una conciencia histórica: el presente no se inventó ayer. Los "éxitos" y "fracasos" (y en términos apocalípticos, "victorias" y "derrotas") aparentes de políticas, procesos, y proyectos de desarrollo responden a complejas interacciones del corto y largo plazo, de lo coyuntural y lo estructural, de lo fortuito y lo "virtuoso" (usando la expresión de Machiavelli). (J. Nef).

5. Referente al *modus operandi*. Si bien es cierto que los nueve temas (ver Anexo) son mutuamente independientes, siempre existe el peligro de una división del trabajo que fragmente, más que integre, el esfuerzo. Dicha fragmentación es particularmente seria si la división del trabajo se hace "naturalmente" de acuerdo con afiliaciones institucionales existentes, en las que cada organización representada tome a cargo un aspecto de la agenda. Esto lleva a que puedan generarse dos situaciones opuestas, aunque igualmente disfuncionales. La primera es una forma de organización vertical y burocrática, con poca comunicación horizontal entre las varias unidades encargadas de evacuar informes. La contrapartida es igualmente ineficaz: una cantidad de unidades "horizontales" con coordinación casi imposible entre equipos altamente fragmentarios y especializados, típico de la organización departamental académica. Una alternativa sugerida sería una forma "polihédrica" en las que cada miembro se involucrase en más de un área problemática y que en todo caso requiriese un cruce constante. Se podrían formar equipos de unos cinco miembros en torno a cada problema. Esta estructura, derivada de las ideas Stafford Beer, permitiría operar a un grupo de unas treinta personas en comunicación constante y con flujos también constantes de retroalimentación y aprendizaje mutuo. En lo operativo, una sugerencia adicional sería hacer uso, en la medida de lo posible, de la modalidad propuesta por Lasswell en sus "decision seminars". La idea central en estos es vincular lo conceptual con lo empírico, lo analítico, lo prospectivo y lo normativo. Vale decir, esta metodología intenta generar un proceso dialéctico entre modelos conceptuales, datos empíricos, diseño de alternativas y propuestas de acción, orientadas a incrementar la capacidad de un grupo para pensar críticamente y buscar "soluciones horizontales" en situaciones críticas. (J. Nef).

**8. ANEXO:**

**TEMARIO SUGERIDO EN EL DOCUMENTO FORO 90,  
JAHUEL, NOVIEMBRE 1990.**



Este temario muy provisorio y tentativo ha sido elaborado básicamente a partir de las líneas de investigación que existen en las cinco instituciones, pero incluye también otros temas. Consistiría en principio en nueve bloques temáticos:

1. Estado, integración transnacional y cohesión social;
2. La Dimensión Cultural del Estado;
3. Estado y economía;
4. Estado y equidad social;
5. Estado, ciencia y tecnología;
6. Las relaciones cívico-militares;
7. Relaciones internacionales, Estado y política exterior;
8. Estado, régimen político y Gobernabilidad; y,
9. Estado y administración.

Cada bloque se subdividiría, también como sugerencia muy preliminar, en tres a cuatro subtemas, entregados a especialistas de estos u otros centros académicos que harían una presentación sobre el "estado del arte" en la materia asignada. Los informes serían resumidos y discutidos en mesas redondas en las cuales participarían representantes de los partidos políticos y autoridades de Gobierno, y posteriormente difundidos por medio de publicaciones al público en general.

A continuación se presentan unas sugerencias muy preliminares de los contenidos posibles de cada bloque, como guía general de las orientaciones que pudieran tener las presentaciones y los debates. Cabe insistir en que lo que sigue está abierto a todas las modificaciones que surjan de las consultas con los especialistas y personas interesadas en los diversos temas.

## **1. Estado, Transnacionalización y Cohesión Social**

Los cambios ocurridos en el mundo, tanto a nivel de las sociedades nacionales como del sistema internacional, plantean el desafío de revisar la concepción convencional del Estado, actualizando su organización y sus funciones, y compabilizándolo con una integración transnacional cada vez más densa y diferenciada y con la cohesión de una sociedad cada vez más heterogénea y más compleja, lo que en parte es el resultado de esa propia dinámica transnacional. ¿Se puede en Chile simultáneamente reformar la estructura del Estado, mantener su inserción en el sistema de interdependencia mundial y asegurar la articulación social?

### **1.1. Transformación Productiva con Equidad**

El gran desafío de las sociedades latinoamericanas en la actual coyuntura consiste en abordar la transformación de sus aparatos productivos compatibilizando la modernización de sus economías, el aumento de la competitividad, el crecimiento y el progreso técnico con los equilibrios macroeconómicos y la equidad social. Se trata de un proceso integral que debe incorporar a todos los segmentos de la sociedad. Tal como lo plantea el último informe de la CEPAL de cuyo título está tomado el de este párrafo.

### **1.2. Cuestionamiento y Transformación del Estado**

La transformación productiva anteriormente señalada exige poner énfasis en los agentes de dicho proceso, entre los cuales el Estado tradicionalmente ha tenido un papel protagónico, que en el futuro deberá compartir más con otros agentes sociales. Se trata de articular mejor el Estado con el mercado y la sociedad civil, tomando opciones no sólo acerca del tamaño del Estado, sino también acerca de reemplazar una estructura centralizada e intervencionista por otra más descentralizada, más compartida y más flexible.

### **1.3. Ajuste Estructural y Concertación Social**

La estabilidad de la democracia chilena depende en buena medida de la capacidad para obtener un consentimiento social en torno al tipo, los objetivos y los costos del ajuste estructural. ¿Cómo promover una acción concertada entre empresariado, sindicatos y Estado que no sea en detrimento de los sectores no incluidos? ¿Cómo

puede el Estado asegurar ciertas formas de compensación actual y futura a la postergación de algunas satisfacciones inmediatas?

#### **1.4. Estado Nacional y Procesos Transnacionales**

Daniel Bell decía que el Estado actual suele ser demasiado pequeño para los grandes problemas y demasiado grande para los problemas cotidianos. En efecto, la rapidez de la integración transnacional ha provocado un déficit institucional, poniendo en peligro la conducción política del proceso. ¿En qué sentido podríamos adaptar la institucionalidad del Estado al proceso de integración transnacional capacitándolo para evitar sus riesgos y aprovechar sus oportunidades?

### **2. La Dimensión Cultural del Estado**

En culturas sedimentadas como la chilena -y latinoamericana- el Estado ocupa un lugar primordial como representación simbólica de la comunidad y como agente del pluralismo cultural. Este rol del Estado en la integración cultural es tanto mayor cuanto más precarios son los mecanismos de integración socioeconómica y cuanto más profundos han sido los cambios culturales y la presencia cultural transnacional.

#### **2.1. La Idea de Estado en Chile**

Como señalara Mario Góngora, en Chile existe, a diferencia de los países vecinos, una idea fuerte y positiva del Estado. A ello contribuyeron razones históricas que conviene revisar con el fin de precisar el significado del "estatismo" chileno y explorar la vigencia futura de tal idea.

#### **2.2. El Estado como Instancia de Identidad Colectiva**

Complementando el análisis histórico con un enfoque estructural, se trata de estudiar cómo los dispositivos estatales (Estado Docente, Estado de Bienestar, Estado de partidos, Estado y apertura externa, etc.) configuran las identidades colectivas.



### **2.3. Las transformaciones Culturales en Chile**

La cultura sedimentada a lo largo de la evolución histórica de Chile ha experimentado cambios profundos, acelerados y contradictorios, principalmente a partir de la era de las "planificaciones globales" (Góngora), y del doble impacto del proyecto liberalizador del régimen militar y de la apertura de Chile al exterior. Los cambios favorecidos por los proyectos mencionados han provocado reacciones contra-culturales que se cruzan con ellos. Coexisten así diversas subcorrientes culturales que convendría identificar conjuntamente con la dirección central de los proyectos señalados.

### **2.4. Las Instituciones Culturales**

Las sociedades disponen de instituciones que poseen un papel privilegiado en la creación, incorporación, elaboración y difusión de los patrones culturales. Estas instituciones pueden ser públicas, privadas o mixtas. Es importante analizar sus respectivos roles, así como también la interacción que se da entre ellas y la acción desarrollada a través de las políticas públicas diseñadas para regularlas. Entre estas instituciones se encuentran los sistemas de educación, los medios de comunicaciones y los sectores culturales propiamente dichos.

### **2.5. El Diseño de Políticas Culturales**

Las intervenciones del Estado en el campo cultural suelen ser controvertidas porque afectan los valores y la subjetividad individual, o sea aspectos sustraídos a la acción del Estado democrático. En Chile, las políticas culturales del Estado han sido generalmente dirigistas. ¿Es posible fomentar el desarrollo cultural sin determinar el contenido? Dicho en otras palabras: ¿Podría ser el impulso al pluralismo cultural el contenido de una política cultural?

## **3. Estado y Economía**

Se ha completado un largo ciclo de excepcional activismo e intervencionismo del Estado en la economía. Sus causas y orígenes tienen que ver con la necesidad de controlar socialmente las tendencias depredadoras a que puede dar lugar un espíritu de lucro exacerbado, a corregir la inestabilidad cíclica del sistema capitalista y su tendencia a la subutilización de los recursos productivos, a promover transformaciones profundas en la estructura productiva e institucional y a atenuar la desigualdad económica y social. Así

surgieron el "Estado de Bienestar", las políticas sociales, el Estado desarrollista, el Estado socialista, y múltiples combinaciones y variantes de ellos. En las últimas décadas estas tendencias han sido desafiadas por una fuerte crítica a la burocratización, la ineficiencia, el costo, etc., en que desembocaron, y por una reafirmación de las bondades de la empresa privada, del rol del mercado y de la apertura externa. Esto ha dado lugar a políticas de contención, subordinación, desregulación, privatización y transnacionalización de la acción estatal en economías capitalistas, y a la transición de economías centralmente planificadas a economías de mercado abiertas. Pareciera imponerse ahora una búsqueda pragmática de un nuevo equilibrio entre ambas tendencias polares que logre superar las fallas del mercado, por una parte, así como las fallas del Estado, por la otra, para encontrar una ecuación económica que armonice dinamismo, justicia y sustentabilidad, en un sistema económico en avanzado estado de transnacionalización.

- 3.1. Los fundamentos teóricos y empíricos para la intervención del Estado en la Economía. Las diferentes formas y casos de intervención en diversas circunstancias geográficas e históricas. La evolución de las experiencias intervencionistas y sus logros y deficiencias. La crisis del Estado interventor.
- 3.2. Los fundamentos teóricos y empíricos de la crítica al Estado interventor: las fallas del Estado. Las experiencias de liberalización, desregulación, apertura, privatización: logros y deficiencias. Crítica del neoliberalismo.
- 3.3. Las irracionalidades del capitalismo y la inviabilidad del socialismo. El futuro de las economías mixtas, de la economía social de mercado, de economías socialistas de mercado, en especial en las condiciones de países subdesarrollados, de América Latina y de Chile, ante los desafíos del crecimiento, la equidad, la sustentabilidad y la transnacionalización. El control social del mercado y del Estado. Concertación y sinergia versus oposición y conflicto entre Estado y mercado, entre capital y trabajo. Un espacio para el desarrollo de "instituciones económicas intermedias", que cumplan funciones públicas sin ser estatales y que funcionen eficientemente en el mercado como empresas privadas sin fines de lucro.

#### **4. Estado y Equidad Social**

Existe bastante acuerdo entre las diferentes escuelas de pensamiento económico que al Estado le corresponde asumir una responsabilidad en materia de aliviar la pobreza, combatir la injusticia, promover la equidad y la igualdad de oportunidades de acuerdo a los valores culturales y políticos prevalecientes y a las condiciones socioeconómicas. Sin embargo, hay diferentes posiciones respecto de las formas de lograr estos objetivos entre el extremo de confiar en que el crecimiento por sí mismo los logre hasta las posiciones distributivas

de tipo populista. Cómo evitar el economicismo y el voluntarismo, la politización partidista, la instrumentalización en general y lograr que los sectores afectados se motiven hasta convertirse en sujetos de un esfuerzo propio de autosustentación. Importancia especial y crítica de este tema ante las tendencias a la integración transnacional y la desintegración social.

- 4.1. Posibilidades y límites de la política fiscal y tributaria, de la política de gastos públicos sociales en salud, vivienda, educación, previsión, de la política laboral y de empleo.
- 4.2. Posibilidades y límites de las políticas de focalización del gasto social para sectores específicos, tanto para apoyar ingresos como actividad productiva.
- 4.3. Necesidad de reformas estructurales e institucionales del Estado, la empresa privada y la sociedad civil para enfrentar la problemática social y la marginación.
- 4.4. El papel de la justicia y los derechos humanos y ciudadanos en la profundización de la democracia social.

## **5. Estado, Ciencia y Tecnología**

En esta era de profunda transformación tecnológica y globalización económica y cultural, la modernización científico-técnica es un imperativo para un país que se quiere integrar dinámicamente a la economía internacional y a la vez reducir la injusticia social. El desafío es mayúsculo porque el cambio tecnológico es un proceso de sucesión de paradigmas integrales con efectos de creación y destrucción. Rasgos centrales del actual paradigma tecnológico. Posibilidades de un país como Chile de acceder a ese paradigma: modalidades, políticas, conductos, rol del Estado, de la empresa, la academia, los organismos no gubernamentales, la cooperación internacional, etc., en los sectores modernizantes y postergados.

- 5.1. Tecnología, productividad, competitividad e innovación como fenómeno sistémico. Experiencia de países escandinavos y otros países medianos y pequeños de Europa, del Japón y de los países del sudeste asiático. La educación para la creatividad. La interacción e integración entre el Estado, la comunidad científico-técnica, la empresa, las organizaciones ciudadanas y la política de ciencia y tecnología. Experiencias concretas.

- 5.2. Los cambios en las relaciones de trabajo en las empresas: de los procesos "fordistas" de producción en serie a los procesos de producción flexible. El concepto de flexibilidad tecnológica, tanto en el sentido de la articulación intersectorial y con la base de recursos naturales y la flexibilidad "macro" de la economía en su conjunto, como al nivel de plantas, procesos y productos. Integración entre fases de diseño, producción, comercialización, financiamiento, etc.
- 5.3. Relación entre las características de la actual revolución tecnológica en materia de biotecnología, informática, robótica, nuevos materiales, etc. y, por una parte, las especificidades concretas de la economía chilena en cuanto a su estructura productiva actual y potencial y su base de recursos naturales y características ambientales, y por la otra, las contribuciones posibles a la solución de los problemas de la pobreza, la marginalidad, la exclusión y la eficacia, eficiencia, cobertura y acceso en los sectores de salud, educación, vivienda, previsión y justicia.

## **6. Relaciones cívico-militares**

Uno de los elementos centrales para la reformulación del Estado, no sólo en Chile sino que también en América Latina y en el mundo entero, radicará en el replanteamiento de las relaciones cívico-militares. En el plano internacional, la caída del Muro de Berlín y del fin de la guerra fría han abierto paso a una nueva era de distensión que, bajo condiciones completamente inéditas, configura una situación parecida al efímero escenario que se esbozó después de la Primera Guerra Mundial.

En ella, las hipótesis de conflicto y el papel de los recursos militares deberán ser objeto de una profunda redefinición, pudiendo anticiparse el surgimiento de un nuevo orden internacional interrumpido por el estallido de desórdenes a nivel regional. En América Latina, como en otras partes del mundo, el dificultoso tránsito de regímenes centralizados o autoritarios sistemas de gobiernos democráticos exigirá una revisión completa acerca del papel de las fuerzas armadas en la sociedad civil y en el Estado.

En nuestro país, a este respecto, tres temas parecen especialmente relevantes. El uno se refiere a la necesidad de avanzar en la adopción de una normativa constitucional y legal que perfeccione la definición del papel de las fuerzas armadas dentro de la sociedad y del Estado, sus relaciones con el poder civil, que delimite la esfera propiamente castrense de aquellos campos en que las fuerzas armadas deben asumir responsabilidades profesionales o técnicas en conjunción con otras agencias del Estado, de aquellos otros campos que claramente pertenecen a éste, al gobierno civil y al juego de las fuerzas

políticas. Esta necesidad no se plantea sólo a la luz de la historia reciente de Chile y de su actual proceso de transición, sino que se ha reproducido y se repite en otros países que han salido de regímenes autoritarios y hoy día, muy particularmente, en los procesos de la Unión Soviética y de los países de la Europa del Este. Otra cuestión se refiere a la necesidad de precisar los requerimientos de las fuerzas armadas dentro de la actual situación internacional y latinoamericana, las funciones específicas que deberían desempeñar en un mundo en que han cambiado las principales fuentes de conflicto y las amenazas a la paz y a la seguridad interna de los estados, y las demandas en materia de orientaciones estratégicas, capacitación y equipamiento dentro de la realidad actual. Un tercer aspecto tiene que ver con la definición de su papel en una serie de esferas que no son propiamente castrenses, pero en donde en el ejercicio de sus capacidades profesionales las fuerzas armadas tienen mucho que portar, como el desarrollo de regiones fronterizas, la zona económica exclusiva o el uso del espacio exterior, áreas en que la responsabilidad institucional y técnica de estas instituciones debe ser cuidadosamente definida.

## **7. Relaciones Internacionales, Estado y Política Exterior**

Fuerte incremento de la influencia del sistema internacional sobre el Estado, en un doble sentido: (a) la proliferación de las restricciones y oportunidades planteadas al accionar externo del Estado y expresadas en los conceptos de transnacionalización, interdependencia, sensibilidad y vulnerabilidad externa, y (b) la mayor capacidad de transmisión internacional de los valores y fenómenos políticos, sociológicos, económicos, tecnológicos y culturales al interior de las sociedades nacionales. Principales transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y culturales ocurridas en el escenario internacional y su influencia en el desarrollo del país. Necesidad de contar con sistemas de información, seguimiento y análisis de los cambios mencionados a diversos niveles del Estado o de ciertas organizaciones no gubernamentales: algunas experiencias externas en la materia.

- 7.1. La declinación relativa del Estado como actor monopólico de la vida internacional, y de su pretendido rol de actor racional y unitario. Incorporación de actores no gubernamentales a la política exterior. Surgimiento de la "política burocrática" basada en el desdoblamiento del aparato del Estado en múltiples sectores que acompañan a los respectivos grupos de interés y que negocian entre sí para influir en la definición de las políticas. Expresión de estos fenómenos en el caso chileno y necesidad de reconocer su extensión sus características para desarrollar una institucionalidad y gestión de política exterior que cuente con estas realidades.
- 7.2. Necesidad de modernizar y fortalecer el sistema de formulación de la política exterior, no circunscribiendo este concepto al papel del servicio exterior en este campo (pese a ser central) sino que aludiendo a un enfoque sistémico que permita formular las decisiones de política a partir de un análisis científico del contexto

externo, las situaciones a las cuales ellas se refieren, los intereses involucrados en ellas y el papel de los distintos agentes afectados por esos intereses. Necesidad de unir el mejoramiento de la gestión de nuestro servicio exterior a una mayor articulación entre todas las agencias del estado vinculadas con su actuación externa y con organismos representativos del sector privado y la sociedad civil.

## **8. Estado, Régimen político y gobernabilidad**

### **8.1. Análisis de la extensión del Estado y su crítica.**

**Estado y sociedad.** Las esferas de la sociedad: lo privado y lo público. El Estado coextensivo con lo público. Amenazas de invasión de lo privado. Aspectos teóricos y prácticos planteados por la justificación de la ampliación de los poderes del gobierno. Tensiones entre Estado y gobierno. La absorción del Estado por el gobierno (poder ejecutivo) y su réplica, a través del parlamento. Dilemas entre los poderes del Estado.

Discusión sobre los límites del Estado. La confrontación entre la teoría y la práctica de los modelos de intervención estatal en la sociedad. Las funciones políticas y económicas del Estado y el gobierno en los regímenes centralizados, semi-centralizados y descentralizados. El surgimiento de las teorías del Estado mínimo. Desarrollo de los movimientos de crítica al Estado y la intervención gubernamental.

### **8.2. Crisis del Estado en los años 80**

Las crisis de los regímenes autoritarios y la revalorización de la democracia. Los "socialismos reales". Las democracias en los países en vías de desarrollo. Los autoritarismos latinoamericanos. La emergencia y el resurgimiento de la democracia en los países de Europa del Este y en América Latina.

### **8.3. Nuevas formas de gobernabilidad**

Reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y lo público, entre lo público y lo privado y entre los poderes del Estado.

#### **8.4. La nueva agenda de los gobiernos democráticos.**

La reorganización del Estado. Reposición del tema acerca de la forma del sistema político. Las opciones democráticas pluralistas: presidencialismo y parlamentarismo.

### **9. Estado y administración**

Es imprescindible desarrollar una nueva concepción de la Administración Pública, enmarcando el análisis dentro del debate mundial en torno a la transformación del Estado. Es preciso superar el deficiente énfasis unilateral en la burocratización, ineficiencia y tamaño del Estado para transferir el foco del análisis a nuevas formas y modalidades renovadas de organización, gestión y operación, al cambio de tareas en diferentes etapas históricas y a la necesidad de una nueva distribución de funciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, por una parte, y a su correspondiente expresión de descentralización geográfica, por la otra, tanto en materia de competencias como de recursos.

- 9.1. Métodos para la formulación de políticas públicas y para encauzar los procesos de formulación de decisiones y de gestión para su implementación, monitoreo, evaluación y revisión. Examen y difusión de las teorías y experiencias racionalistas, burocráticas que se han sucedido en este campo. Comparar las experiencias y méritos de los procesos individuales, colectivos u organizacionales en materia de formulación de políticas y de adopción de decisiones. Introducir algunos elementos modernos de teoría de las organizaciones y evaluar algunas experiencias nacionales a la luz de ellos.
- 9.2. Esbozar las transformaciones experimentadas por el concepto y la práctica de la planificación, y la emergencia de formas más participativas, flexibles, indicativas, descentralizadas y estratégicas, y la aplicación en el país de estos conceptos.
- 9.3. Un aspecto decisivo para incrementar la eficiencia de la gestión pública consiste en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Hasta ahora, se trata de una innovación más o menos abstracta. Explorar cómo la innovación tecnológica puede contribuir -bajo condiciones chilenas- a una organización ágil y flexible del Estado.

- 9.4. En materia de reclutamiento y carrera funcionaria, parece haber desaparecido el **ethos** que animaba la tradición histórica chilena de la alta función pública. Parecen igualmente insatisfactorios los criterios de antigüedad e inamovilidad. Examinar la posibilidad de incorporar y/o adaptar nuevos incentivos que dinamicen la administración pública.





**L**os procesos de recuperación democrática y modernización económica que está viviendo el país hacen necesario repensar el papel del Estado en ellos. El tema parece ser omnicomprensivo. Sin embargo, si bien el Estado interviene en prácticamente todos los sectores de la vida nacional, no monopoliza la gestión de los mismos. Por el contrario, las tendencias prevaletentes en nuestro país y el mundo apuntan hacia una articulación más equilibrada y más dinámica entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

La Corporación de Promoción Universitaria (CPU), la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (ICP/UC) han constituido el **FORO 90** como un ámbito colectivo, interinstitucional y transdisciplinario destinado a promover la reflexión acerca de la transformación democrática que deberán experimentar el Estado y la sociedad civil frente a los desafíos de los años noventa.

Después de dedicar varios meses a la identificación de las principales fuentes de conocimientos y experiencias sobre estas materias, tanto dentro como fuera de las instituciones mencionadas, entre los días 22 y 24 de noviembre de 1990 el **FORO 90** invitó, con el patrocinio de la Corporación de Promoción Universitaria, a más de treinta especialistas en distintos temas a una reunión que se celebró en las Termas de Jahuel, donde se exploraron diversos ángulos de esta problemática.

*Desafíos del Estado en los años Noventa* recoge las principales ponencias efectuadas en esa reunión.

**FORO 90** confía en que esta publicación, y el análisis colectivo que ella representa, constituyan el punto de partida de una reflexión amplia y duradera sobre la transformación del Estado en una sociedad democrática.

