

# 2. LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

## ¿REFORMA DEL ESTADO O CAMBIO EN LA MATRIZ SOCIO-POLITICA? EL CASO CHILENO

Manuel Antonio Garretón / Malva Espinosa (\*)

### I. INTRODUCCION: EL ESTADO Y SU REFORMA EN PERSPECTIVA

Los estudios en la última década sobre el Estado en América Latina, parecen coincidir en que las formas históricas de Estado han entrado en crisis (1). Este es un tema, por lo demás, de preocupación universal ya que en Europa, a la crisis del Estado de Bienestar, se agrega la crisis del Estado en los ex-países socialistas. Y en Estados Unidos ha comenzado en años recientes una discusión sobre el Estado en tanto actor autónomo (2). Las grandes transformaciones económicas, culturales, tecnológicas y científicas de los últimos veinte años, chocan con sistemas políticos, formas de régimen, instituciones y aparatos estatales, desfasados del tiempo histórico de las otras dimensiones de la sociedad.

Así, la reforma del Estado, que algunos llaman modernización, o en términos generales, la transformación de la política, se convierte en un desafío fundamental para enfrentar al siglo XXI en América Latina, y si aceptamos la idea de descomposición de una forma histórica de Estado, el desafío se hace prácticamente universal.

El presente trabajo propone una perspectiva analítica sobre la reforma del Estado, luego describe las transformaciones del Estado chileno desde esa perspectiva, tanto bajo el régimen militar como durante el proceso reciente de democratización. Finalmente, se señalan los aspectos pendientes de tal reforma que deben ser encarados en el futuro.

#### 1. INSUFICIENCIAS DE ENFOQUES

Como a menudo sucede en la historia que transformacio-

nes en la sociedad preceden la reflexión sobre éstas, en el caso particular del Estado asistimos a un déficit de la reflexión teórica sobre él. Ello debido, además de este desfase, al fracaso de las corrientes teóricas principales que intentaban, cada una a su manera, dar cuenta del Estado. Sin entrar a un análisis en profundidad, ilustremos esta afirmación refiriéndonos solamente a dos de estas corrientes que intentaban ligar teoría con estrategias y principios de acción históricos.

Las diversas vertientes derivadas del marxismo asociaron la idea del Estado como puro agente de dominación y de enajenación de la voluntad general de la sociedad, a la meta de la eliminación del Estado en la sociedad del futuro como condición de la emancipación de ésta. La paradoja tantas veces comentada, fue que en los modelos socio-políticos que se autoafirmaron como inspirados en esta corriente teórica, el Estado alcanzó un poder y dimensiones coercitivas y de control de los mayores de la historia. El derrumbe de tales modelos confirmó la incapacidad teórica para dar cuenta del fenómeno estatal.

Por su parte, en las últimas décadas distintas vertientes críticas del Estado suelen agruparse bajo el concepto de neo-liberalismo. Lo que parece ser su denominador común es la idea que la sociedad civil se identifica con el mercado y que el Estado tiende a impedir la plena expansión de ambos, por lo que además de plantearse un cuestionamiento al sentido mismo del Estado (3), se proponen diversas medidas que lleven a su reducción cuantitativa y a la disminución de su significación en la sociedad. En muy diversos contextos nacionales se ha elevado a la categoría de "princi-

(\*) Investigadores de FLACSO, Santiago de Chile.

(1) Vease *Pensamiento Iberoamericano* 5a, y 5b, Madrid, Enero-Junio de 1984. Estos volúmenes fueron preparados con ocasión de un coloquio en Segovia sobre el tema "La reconstitución del Estado" que reunió a más de cuarenta sociólogos, economistas y politólogos de América Latina, España y Portugal.

(2) Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol, eds. *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, 1985.

(3) En realidad, tal como lo plantea Oszlak en un trabajo reciente, nadie se propone seriamente "terminar" con el Estado, pero a nivel de discurso llega a plantearse esto, como tipo ideal, para enfatizar la crítica al Estado y radicalizar las posturas frente a su reforma. Vease Oscar Oszlak, "La organización de la reorganización estatal: Tendencias en la reforma del sector público en América Latina", ponencia presentada en el *Taller sobre Desarrollo de la Gestión del Sector Público en América Latina y el Caribe*, auspiciado por el PNUD y realizado en Santiago de Chile en Marzo de 1992.

pio”, con una alta prioridad política, realizar una reforma del Estado que reconozca al menos tres momentos: transformación del papel del Estado, reestructuración del aparato institucional y finalmente, recorte de la dotación de personal. Estos momentos o etapas van generalmente acompañados de medidas que se imponen en mayor o menor grado dependiendo de los casos, tales como: privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización. Con excepción de ésta última quizás, las demás sirven de sustento a la idea de afirmar la supremacía del mercado por sobre el Estado, para optimizar la asignación de recursos (4).

Las visiones neo-liberales de la sociedad y el Estado se afinan en una mirada muy estrecha y cortoplacista de la historia, identificando determinadas coyunturas, crisis, y ciclos que se estarían dando en años recientes, con tendencias definitivas y esenciales al desarrollo de la humanidad o con el sentido mismo de una historia que hoy estaría llegando a su fin. Pero lo que ninguna visión neo-liberal puede hacer es dar cuenta de porqué la imposición de las estrategias que llevan este signo se hace siempre por la vía de acrecentar el rol coercitivo del Estado y porqué en todos los países que en este siglo ha habido desarrollo significativo, éste ha sido contando con un papel decisivo del Estado.

## 2. LA RESIGNIFICACION DEL ESTADO

Es necesario, entonces, una visión histórica más amplia para renovar la perspectiva de análisis del Estado.

Así, coincidiendo con reflexiones recientes sobre el largo plazo (5) se podría afirmar que el capitalismo desde el siglo XIX hasta la actualidad se movió en períodos cíclicos de auge y estancamiento. Con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, hubo diferentes respuestas al estancamiento, pero todas ellas de carácter estatista, a saber, el surgimiento del “real” en la Unión Soviética, con una modernización forzada desde el Estado, y su posterior expansión a otros contextos; los regímenes corporativistas, fascistas y nazistas, con una fuerte ligazón entre el poder estatal y el capital privado; el Welfare State en los países escandinavos y anglosajones; el New Deal y el Full Employment Act en Estados Unidos; y más adelante, el Estado Desarrollista en los países en desarrollo, incluida América Latina. Indudablemente estas respuestas estatistas no pueden ser consideradas un fracaso, si se toma en cuenta

el crecimiento y desarrollo económico alcanzado por la humanidad y por América Latina que creció a una tasa del 5 al 6% desde los cuarenta a los setenta.

Una visión crítica tiene que recuperar al menos la equanimidad en la perspectiva de largo plazo, para poder asentarse sobre bases reales de evaluación. Esto no significa negar la crisis de una forma histórica de Estado, así como la necesidad de modernización de éste, sino recolocar el tema del Estado en un nivel de complejidad mayor que la pretendida obsolescencia con que se le ve desde la mirada neoliberal.

La solución neoliberal ha planteado no sólo desde la teoría, sino desde la aplicación de políticas radicales, un desmantelamiento y jibarización del Estado, lo que conduce a un importante vacío para reorientar el crecimiento y avanzar en una estrategia de desarrollo en la cual el Estado debería recuperar un rol protagónico (6). La paradoja es que este discurso del cuasi desplome del Estado, o su pérdida de significación económica, social y política, coincide con un amplio consenso democrático, que abre perspectivas de consolidación y de estabilidad de la democracia en la casi totalidad de los países del continente (7).

De allí que una modernización y resignificación del rol del Estado y de la política en general, se transforma en un imperativo. Sin ello, puede crearse un vacío, en que ambos, política y Estado, buscan ser reemplazados por diversas formas no democráticas, como poderes fácticos, fundamentalismos o mesianismos destructivos, sistemas institucionalizados de corrupción, o, simplemente, el mercantilismo cuasi anárquico y salvaje de los grandes conglomerados económicos crecientemente transnacionalizados.

En el corto plazo, la recuperación de algunas de las funciones clásicas del Estado parecería imprescindible para responder a las expectativas de crecimiento y desarrollo de aquellos sectores medios y populares que han pagado el precio principal las políticas de ajuste. Desde esta perspectiva, las democracias emergentes enfrentan el desafío de compatibilizar, ajuste, desarrollo y equidad, sin los instrumentos tradicionales, con los que se contó en otros períodos de estancamiento, es decir, sin una respuesta de corte estatal que mostró eficiencia en períodos históricos precedentes. En el largo plazo, tales reasunción, redefinición y reforzamiento de funciones clásicas del Estado en el marco de

(4) Oszlak, op.cit.

(5) Vease Osvaldo Sunkel, “Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo” en *Desafíos del Estado en los años 90*, Santiago, CPU, 1991 (Matias Tagle, editor).

(6) Investigaciones empíricas recientes han mostrado que el tamaño del Estado se correlaciona positivamente con el crecimiento del PIB. El estudio tomó los datos de 115 países durante 20 años: desde 1960 y 1980 y las conclusiones son que cuando creció el tamaño del Estado creció el PIB general y también el no gubernamental, es decir, la economía privada. El crecimiento de ambos factores fue mayor en países de menor PBI inicial. (Vease Rati Ram, “Government Size and Economic Growth: a new framework work and some evidence crosssection timeseries data” en *The American Economic Review*, March, 1986 citado por Bernardo Kliksberg, “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública” en *La Reforma del Estado. Aspectos teóricos y experiencias*. Caracas, CLAD. Selección de Documentos Clave. VOL 7 No 1, Junio de 1990). Por otra parte, un estudio del Banco Mundial sobre el sector público establece que en los países desarrollados en la primera parte de este siglo la relación gasto público sobre el PIB era del 10%; actualmente es del 40%, lo que sobrepasa con creces a la media en América Latina (Datos citados por Bernardo Kliksberg, op. cit.). En el caso chileno esta proporción se redujo del 50% en 1972 al 30% en 1988. (Vease, Christian Suarez, “Reseña del Gobierno de Chile” en *Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América y España*, Caracas, CLAD, Selección de Documentos Clave, Vol. 7 No 2, Diciembre, 1990)

(7) En el caso chileno, en cambio, la aplicación del modelo neoliberal, cuya primera expresión se remonta a mediados de los setenta, antecedió en más de una década al resto de los países de América Latina, y se impuso bajo condiciones de un régimen dictatorial sin contrapesos sociales ni políticos. De allí que fue, y es considerado, la más radical aplicación de la solución neoliberal a la crisis económica. A inicios de la década del 80 este modelo sufre una seria crisis, logrando una cierta recomposición a partir de la mitad de los 80. Ver Pilar Vergara, *Auge y caída del neo-liberalismo en Chile*, FLACSO, 1985, Santiago.

procesos de modernización, participación, flexibilización y desburocratización, parecen indispensables si se quiere construir modelos de desarrollo e inserción de mínima auto-sustentabilidad en un mundo transnacional.

### 3. HACIA UNA PERSPECTIVA ANALITICA

Tampoco sirve, entonces, como solución a la crisis de las teorías del Estado, saltarse simplemente una reflexión sobre su carácter y multidimensionalidad, asumiendo una estrategia puramente instrumentalista o pragmática de “reforma del Estado”. Así concebida, tal reforma no pasaría de ser una mera adaptación administrativo-burocrática a situaciones nuevas llamadas genéricamente modernización, de un aparato institucional y organizacional, cuyos sentidos, fines y orientaciones no se discuten o se dan por definidos de una vez para siempre.

Sin tener la menor pretensión de desarrollar una teoría, nos interesa ubicarnos en una perspectiva que, a la vez, no pierda de vista la especificidad e irreductibilidad del Estado y pueda dar cuenta de las relaciones de éste con la sociedad. Desde esta perspectiva, el Estado debe aparecer en su compleja naturaleza y en todas sus dimensiones: institucional y simbólica como momento y factor de la unidad nacional; cristalización de relaciones de dominación, dotado del monopolio legítimo de la fuerza y el poder coercitivo; actor relativamente autónomo y agente de desarrollo, integración y redistribución; conjunto de instituciones y organizaciones reconocidas legítimamente como autoridades públicas a lo largo de un territorio.

La relación privilegiada entre Estado y sociedad es la política. Hablamos de régimen político cuando tal relación se da a través de mediaciones institucionalizadas que resuelven los problemas de ciudadanía, formas de gobierno y procesamiento de conflictos. A las relaciones entre Estado, política o sistema de representación y mediación, y sociedad civil o base social, articuladas institucionalmente por el régimen político, le denominamos matriz socio-política, o matriz constituyente de la sociedad y los actores sociales.

Toda referencia a una reforma o transformación del Estado, debe hacer referencia, entonces, tanto a las diversas dimensiones del Estado mencionadas, como a las diversas relaciones que se establecen en la matriz socio-política, de la que el Estado forma parte constitutiva.

## II. EL ESTADO Y LA DESARTICULACION DE LA MATRIZ CLASICA

### 1. LA MATRIZ CLASICA.

Hemos definido en otros trabajos, la matriz clásica en América Latina como aquella que fusionaba dos o tres de las dimensiones de toda matriz socio-política, subordinando, eliminando o dejando escasa autonomía a las otras: ya fuera el caso de la identificación partido-Estado absorbiendo la sociedad civil; ya fuera el caso de la imbricación entre partidos y actores sociales presionando hacia el Estado; ya fuera el caso de presión directa de masas a través de liderazgos carismáticos eliminando el sistema de representación; ya fuera el caso de Estados a través de regímenes militares controlando la sociedad civil (8).

Esta matriz socio-política clásica, cuya vigencia con variantes diversas según países y momentos históricos se extiende en la mayor parte de este siglo hasta iniciar procesos de descomposición en las últimas décadas, estaba asociada en parte al modelo de “desarrollo hacia adentro”, por un lado, y a lo que se ha llamado el Estado de compromiso, por otro (9). Ella se basaba también en un consenso sobre el rol interventor del Estado no sólo en la economía, sino también en su papel de organizador social y político, lo que ha llevado a algunos a denominarla “matriz estado-céntrica” (10). De ahí que el referente principal de la acción colectiva fuera el Estado, lo que le daba a la política un papel central en la estructuración de la acción social, cualquiera fuera la forma particular que adquiriera esa política según países y períodos.

En el caso particular chileno hemos caracterizado esta matriz como de “imbricación” entre sistema partidario y organización social en tensión hacia el Estado, donde el papel del sistema partidario en régimen democrático fue crucial en la constitución de actores colectivos que combinaban la referencia política-ideológica con la referencia a la “base social organizada” (11). En este caso, el papel fundamental del Estado como foco de la acción colectiva y agente de desarrollo y distribución, se caracterizó por que la expansión de sus funciones se hizo normalmente por “agregación” y casi nunca por re-estructuración o transformación interna (12). Así, sector o dimensión que se incorporaba al compromiso socio-político que se expresaba en el Estado, haciéndolo más inclusivo, implicaba una ampliación o agregación y superposición orgánico-institucional y no una reorientación de la acción y aparato estatal (13).

(8) Entre otros trabajos del mismo autor, M.A. Garretón. “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”. En *Nueva Sociedad*, No. 114, Caracas, Julio-Agosto 1991.

(9) Ver A. Touraine, *América Latina Política y Sociedad*, Espasa, Madrid, 1989.

(10) Es el caso de Marcelo Cavarozzi, que hace énfasis en las relaciones entre economía y Estado al definir la matriz. Ver sus trabajos, *Beyond transitions to democracy in Latin America* (mimeo 1991) y *El cambio de matriz en América Latina en clave socio-política*, FLACSO Mexico, mimeo, 1992.

(11) M.A. Garretón, *Reconstruir la Política. Transición y consolidación democrática en Chile*, cap. 2, Editorial Andante, Santiago, 1987. Ver también T. Moulian, *Desarrollo político y Estado de compromiso. Desajuste y crisis estatal en Chile*, en Colección Estudios CIEPLAN 8, Julio 1982.

(12) Anibal Pinto fue el primero en llamar la atención sobre este tipo de crecimiento estatal por agregación, en sus trabajos *Chile: caso de desarrollo frustrado* (Editorial Universitaria, Santiago, 1962) y *Chile: una economía difícil* (Fondo de Cultura Económica, 1964).

(13) Ejemplos de este tipo de expansión estatal son los sectores agrario y previsual del Estado, donde la incorporación de un nuevo sector implicaba la creación de una nueva agencia pública o una nueva normativa que se superponía a las existentes sin modificarlas u homogeneizarlas. Esta inorganicidad o superposición institucional, puede ilustrarse también con el hecho que el Ministerio de Agricultura poseía en pleno proceso de reforma agraria atribuciones sólo sobre menos de 10% del presupuesto público asignado al sector, o con el hecho que una buena parte de las expropiaciones de industrias o empresas bajo el gobierno de la Unidad Popular se hizo con decretos que, sin mayor utilización, tenían una vigencia de cerca de cuarenta años.

El período que va desde 1964 a 1973, con los gobiernos de Frei y Allende, significó una exacerbación de los rasgos de la matriz socio-política chilena clásica, especialmente en lo que se refiere a la expansión del papel del Estado y de la intervención de la política partidista en la sociedad, aún cuando hay procesos de desborde respecto de esta matriz en diferentes sectores sociales.

El régimen autoritario en Chile, precipitó la desarticulación de esta matriz socio-política, pero este proceso está presente en otros países, ya sea por crisis económicas prolongadas, o por los nuevos imperativos de inserción en la economía mundial, o por procesos de modernización y de internacionalización de las economías, las culturas, las comunicaciones.

## 2. ESTADO Y ECONOMIA EN EL REGIMEN MILITAR

La modificación del rol del Estado en la economía, bajo la solución neoliberal impuesta por el régimen de Pinochet, se movió en tres vectores principales. El primero de ellos, fue el de las privatizaciones, tanto de empresas como de servicios sociales. El segundo, la desregulación estatal de precios y de las actividades económicas en general, así como también de la fuerza de trabajo, tanto en lo que se refiere a los mercados laborales como a los salarios (14). El tercero, una política de apertura al comercio exterior, con incentivos y facilidades para la diversificación de las exportaciones y un facilitamiento para la inversión extranjera, que otorgó franquicias para los flujos de capital.

a) La magnitud y profundidad del proceso de privatizaciones puede medirse por un solo dato. En 1973, el Estado controlaba, o al menos tenía parte de la propiedad en 229 empresas. Actualmente sólo 6 de las filiales de CORFO (15), siguen estando totalmente en manos del Estado, y en sólo 5 más, el Estado tiene aún participación mayoritaria (16). Comparando el proceso de privatizaciones llevado a cabo en Chile, con el de Gran Bretaña, también considerado radical, el programa chileno, en cuatro años, ha representado al menos el doble de lo representado en Gran Bretaña en ocho años, en lo que se refiere a la incidencia en la economía: peso relativo en el PGB, los ingresos públicos, y las transacciones bursátiles (17).

Independientemente de la evaluación económica e inclu-

so política del programa de privatizaciones, hay una consecuencia evidente: el Estado chileno no tiene en la actualidad la función de Estado empresario que tuvo en el pasado, ni tiene bajo su control, actividades económicas o servicios públicos, antes considerados estratégicos, ya sea por su importancia económica y social, e inclusive de seguridad, como por ejemplo, comunicaciones, transporte, líneas aéreas, energía eléctrica, agua potable, etc. Hasta las compañías cupríferas nacionalizadas durante el gobierno de Allende, consensualmente consideradas estratégicas por su importancia en el financiamiento del fisco, están siendo demandadas como privatizables por sectores de la derecha (18).

La segunda consecuencia del programa privatizador se refiere al actor empresarial. Por un lado, el tema de las privatizaciones durante el régimen militar, fue un elemento importante para restituir la confianza de los empresarios chilenos y extranjeros ante la "amenaza" socialista del período precedente. Por otro lado, se trató de una transferencia masiva de patrimonio y recursos productivos en un esquema altamente concentrado, hacia unos pocos grupos económicos, tanto nacionales como extranjeros. Ello genera un nuevo cuadro de correlaciones de fuerza, con actores empresariales diferenciados, cuyo liderazgo recae en la gran empresa, y donde se advierte un proceso de formación de una clase política empresarial con fuerte influencia ideológica sobre los sectores empresariales tradicionales prevalecientes en el esquema de la matriz clásica. Por lo tanto en este esquema hay que considerar un nuevo actor de importante gravitación en la toma de decisiones, tanto económicas como políticas (19).

Por otra parte, con la restricción en el gasto público y el consecuente deterioro de servicios como la educación, la salud, la vivienda, éstos dejaron de constituir fuentes crecientes de empleo público, con lo que adicionalmente el Estado perdió otra de sus funciones importantes en la matriz clásica: la de Estado empleador. Entre 1964 y 1970, el empleo público creció a una tasa de 4.9%; entre 1970 y 1973, lo hizo a una tasa de 6.5% y entre 1974 y 1978 esta descendió a una tasa negativa de -5% (20). En la década siguiente ha continuado la tendencia a la disminución. En 1975 había 26 funcionarios públicos por cada 1000 habitantes; en 1982 había disminuido a 13 por cada 1000 y en 1989 alcanzó la proporción de 10 a 1000 (21).

(14) El ahorro fiscal en el gasto social también puede ser considerado parte de esta estrategia de des-regulación de los salarios, porque la satisfacción de las necesidades de salud, educación, previsión y vivienda son, en un sentido general, parte del salario. En los esquemas de Estado de bienestar o desarrollista, este complemento del salario era financiado por el fisco. En el esquema neoliberal sufrió un deterioro prolongado que repercutió negativamente en las condiciones de vida de la población, y particularmente de los trabajadores.

(15) La Corporación de Fomento a la Producción, CORFO, fue creada en 1939 y fortalecida en las décadas siguientes, con el objetivo de dotar al Estado de un instrumento de fomento a la industrialización que era considerada el pilar fundamental del llamado modelo de desarrollo hacia adentro. La CORFO llegó a ser también el símbolo, o la corporización del "Estado empresario", de allí que su achicamiento y pérdida de importancia, tiene no sólo efectos económicos, sino a la vez, efectos ideológicos políticos.

(16) Vease Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Colección Estudios CIEPLAN, Número especial, Santiago, Marzo de 1982 y Mario Marcel, *Privatización y finanzas públicas*, en Colección Estudios Cieplan N 26, Santiago, Junio de 1989.

(17) Vease Mario Marcel, op. cit.

(18) Con motivo de las huelgas desarrolladas en 1991 en la Gran Minería del Cobre, hubo intensos pronunciamientos públicos de personeros de Renovación Nacional y de la UDI, planteando la conveniencia de privatizar el cobre. Esto obligó a respuestas de CODELCO, del Ministerio de Minería e inclusive del Presidente de la República, que durante el gobierno de la Concertación no se privatizaría el cobre.

(19) Vease, Guillermo Campero, *Los empresarios chilenos durante el régimen militar y el post plebiscito*, Santiago, ILET, 1991 (mimeo).

(20) Vease Alejandro Foxley, op. cit.

(21) Vease Christian Suarez, "Reseña del Gobierno de Chile", op.cit.

La reducción del financiamiento de los servicios públicos y de personal de la administración pública, si bien sirvió al objetivo de ajuste del gasto público, ha despojado también al Estado de un mecanismo distributivo y de creación de condiciones de acceso social creciente a recursos imprescindibles para el desarrollo, como son educación, salud, vivienda, previsión. Si se examina el gasto social per cápita en una serie de 1970 a 1989, sólo en 1982 éste superó en un 4% al del 70. El resto de los años de la serie se ha mantenido por debajo del nivel de 1970, siendo su punto más bajo en 1976 que alcanzó sólo el 62% del año base (22).

Pero la magnitud del experimento neoliberal en esta materia no se reduce a indicadores cuantitativos. Implicó la completa transformación de la institucionalidad social en términos de un repliegue del Estado y su sometimiento a las leyes del mercado, en previsión, salud, vivienda y, en gran parte, educación, en circunstancias que 40% de hogares en situación de pobreza y extrema pobreza que aún existen, tienden a quedar marginados de estos mercados y su acceso a ellos será muy precario de no mediar una reorientación radical de las políticas sociales. Recordemos que los procesos de reforma introducidos por el gobierno de Pinochet, en el régimen de previsión, salud, educación y vivienda, que trasladaron iniciativa y recursos desde el Estado al sector privado (y también a los municipios en casos como la educación), no han sido modificados sustancialmente por el gobierno de la Concertación (23).

b) En el segundo vector anotado, es decir, la desregulación de precios y salarios, particularmente ésta última tiene una importancia primordial en el proceso de disolución del rol histórico del Estado en la matriz clásica. En efecto, la llamada flexibilización de la fuerza de trabajo, que permite al empresariado disponer discrecionalmente de ella, incide no sólo en el nivel de los salarios, porque disminuye de manera sustantiva la capacidad de presión de los trabajadores por mejoras salariales, sino también en el régimen de empresa dominante en el actual esquema productivo. De hecho, la represión y prohibición de los sindicatos durante la primera etapa del régimen militar, y la institucionalización del Plan Laboral en 1979, modificó de manera fundamental el complejo entramado de interrelaciones Estado, empresarios y trabajadores.

Las modificaciones a la legislación laboral que implementó el régimen autoritario fueron consideradas por sus gestores como la más importante modernización para el éxito del modelo neoliberal. Ello significó que desaparecie-

ron de la escena las intermediaciones políticas de los conflictos y que éstos se trasladaron desde la política a las empresas. En un marco de extrema debilidad sindical por casi dos décadas, obviamente a los trabajadores les fueron impuestas unilateralmente tanto las condiciones de trabajo como los niveles salariales. En ambas dimensiones hubo un franco deterioro que se manifiesta en la lenta recuperación del poder adquisitivo que en 1990 recién alcanzó los niveles de 1970 y en una precarización del empleo, que ya ha pasado a ser prácticamente una característica de la reestructuración empresarial del país (24).

Con motivo de la discusión de las reformas laborales propuestas por el gobierno de la Concertación durante el período legislativo de 1990, la reacción empresarial y de la derecha política fue justamente una defensa cerrada e intransigente respecto de minimizar, por un lado, la ingerencia del Estado en los conflictos laborales, y por otro, mantener en el nivel mínimo posible el poder negociador de los sindicatos. Un análisis del debate público de las reformas laborales, tanto en el ámbito político del poder legislativo como respecto del pronunciamiento de los gremios empresariales, permite concluir que en el marco democrático, los empresarios parecen dispuestos a políticas de concertación en el plano del gran escenario sociopolítico (Acuerdo Marco, relaciones armónicas con el equipo económico, discusión técnico-burocrática con las autoridades de gobierno en materias que les conciernen), pero no están dispuestos a una modificación, ni siquiera mínima, en el ámbito de las estructuras de poder al interior de las empresas. El discurso empresarial asimila unilinealmente el concepto de libertad empresarial con el concepto de libertad de disponer de la fuerza de trabajo y de la gestión al interior de las empresas (25).

Sin duda la marginación del Estado del esquema tripartito prevaleciente en la matriz clásica, en la que jugaba como intermediación y equilibrio (o desequilibrio) en el conflicto social, cambia sustancialmente la naturaleza de éste. Y el juego de correlaciones de fuerza se traslada del escenario político al escenario social. Este proceso si bien produce efectos de autonomización de los actores sociales, conlleva el peligro de generar tensiones por las demandas insatisfechas de los trabajadores, de no mediar la generación de nuevos canales institucionales para el procesamiento de los conflictos. En el primer período democrático han primado las actitudes moderadas de los trabajadores, básicamente debido a la existencia de un pacto tácito de gobernabilidad

(22) Vease M. Cabezas, 1988, citado en R. French-Davis y D. Raczynski, *The impact of global recession and national policies on living standards: Chile 1973-1989*. Notas Técnicas, CIEPLAN n 97, Noviembre de 1990 (última edición).

(23) Un trabajo reciente muestra que el efecto excluyente, dualizador, y segmentador de esta institucionalidad social, que se ha mantenido en sus líneas básicas, es una de las limitaciones para la efectividad de las políticas sociales y dificulta los objetivos distributivos y de equidad que el gobierno democrático se ha propuesto. Vease, Pilar Vergara, *Economía de mercado, Estado de Bienestar, y consolidación democrática en Chile*. (mimeo) Santiago, FLACSO, Marzo de 1992.

(24) Una interesante discusión sobre la relación entre modernización y precarización del empleo en el régimen de empresa imperante en Chile se encuentra en Alvaro Díaz, "Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile". En Revista *Proposiciones*, No. 18. SUR, Santiago, 1990 y *Chile en los noventa: reorganización y re-estructuración social*. Borrador de discusión, Santiago, SUR, 1991.

(25) Los grandes gremios empresariales iniciaron en 1987 una estrategia ideológica y comunicacional que llamaron la Batalla de las Ideas. Esta iniciativa pretendía constituirse en un factor de cohesión del empresariado en torno a viejos principios tales como la defensa de la propiedad privada, el legítimo derecho a la ganancia, el papel del empresariado en el desarrollo etc. Se llegaba a afirmar que el empresariado debía actuar "sin complejos" en la obtención de beneficios, en una abierta alusión al avance de las ideas socializantes e igualitarias de la década de los sesenta. De hecho la mayoría de estos conceptos fue recogida en el Acuerdo Marco, una especie de acta de declaración de intenciones suscrita entre empresarios, trabajadores y gobierno. Un análisis pormenorizado del comportamiento empresarial en los dos primeros años de gobierno de la Concertación se encuentra en Laís Abramo y Malva Espinosa, *Comportamiento empresarial en la transición democrática* Santiago, ILET, Diciembre de 1991 (mimeo).

entre los trabajadores organizados y el gobierno de la Concertación. Sin embargo puede darse en el futuro, en un cuadro de mayor fortaleza y recomposición del movimiento sindical o de tensionamiento de éste con sectores no organizados o marginalizados, un conflicto social con mayores consecuencias para la gobernabilidad.

c) Respecto del tercer vector, la apertura al comercio exterior, en el modelo neoliberal el Estado tuvo un rol de extraordinaria intervención para gestar las bases de una desregulación que se asienta sobre ventajas comparativas de corto plazo. Es decir, un sector exportador de recursos naturales, de poco valor agregado, que hace la economía extraordinariamente vulnerable a cambios en el mercado mundial, y que por otro lado, presenta un vacío ya que no hay una autoridad estatal que ejerza actividades de control y fiscalización por ejemplo, en relación a los desequilibrios ecológicos, a la depredación de recursos naturales. Ello implica un decaimiento del concepto de “bien común” tradicionalmente asociado al patrimonio natural e inclusive cultural de la nación. La otra ventaja comparativa de corto plazo que se hace difícilmente sostenible en un régimen democrático es el bajo nivel de los salarios, y altas tasas de desempleo, subempleo e informalización. Desde esta perspectiva, el modelo neo-liberal deja planteada la necesidad de una reorientación del comercio exterior que compatibilice desarrollo social y económico, a la vez que sea sostenible en el tiempo (26).

### 3. ESTADO Y POLITICA: LA DESARTICULACION PARCIAL

En la perspectiva que desarrollamos en este trabajo, la transformación del Estado no se reduce a los cambios en su papel económico, sino al conjunto de dimensiones que lo constituyen y a su papel en lo que hemos denominado la matriz socio-política.

a) En este sentido, bien el régimen militar significó una restricción del papel del Estado, aunque con las reservas anotadas, en el campo de la regulación y de actor económico, y, especialmente en su capacidad de agente de redistribución e integración social. Las reorganizaciones del aparato institucional y organizacional del Estado en ámbitos como la salud, la educación o agrario, por citar algunos ejemplos, llevaron a la práctica parálisis de la dimensión decisoria y ejecutiva de la acción estatal, mermando su papel de agente integrativo. En esto rigió el principio inverso al de la agregación que hemos mencionado, es decir, el simple corte y reducción (27). En cuanto al otro elemento integrativo del Estado cuál es la función judicial, ella pasó a

ser parte de la dimensión coercitiva.

b) En la dimensión coercitiva el régimen militar implicó una expansión radical del papel del Estado. Ello, al menos, en tres ámbitos.

Por un lado, en la extensión, intensificación y centralización de la dimensión directamente represiva (28) y en la eliminación bajo su vigencia del sistema de representación partidaria. Sin embargo, no logró eliminar el sistema de partidos y éste, aunque con problemas mayores en su capacidad de articular y representar demandas sociales, vuelve a constituirse en el actor principal del juego político (29).

Por otro lado, en la alteración del equilibrio tradicional entre poder militar y poder político, rompiendo la subordinación del primero al segundo no sólo de hecho durante todo el período del régimen militar, sino institucionalizando para el futuro prerrogativas y un cierto poder de veto de las Fuerzas Armadas, cristalizados en la Constitución de 1980 y en las Leyes Orgánicas Constitucionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros (30).

Un tercer ámbito en que se expresa esta dimensión autoritario-coercitiva es en el proceso mismo de regionalización y municipalización, donde más que una verdadera descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales y regionales, lo que se produjo fue una distribución espacial institucional con criterio administrativo-militar, y un traspaso de decisiones a autoridades unipersonales designadas por el poder central, aumentando así la capacidad de control vertical y autoritario sobre el ámbito local. En todo caso, la ideología de regionalización y municipalización que acompañó estos procesos, hace difícil para cualquier actor estatal en un régimen democrático volver al centralismo característico de la matriz clásica.

c) Así, en la nueva ecuación Estado-sociedad (especialmente economía) implantada por el esquema combinado militar-neoliberal, los requerimientos al Estado son múltiples y sus capacidades limitadas. Desde esta perspectiva se puede afirmar que la desarticulación fue parcial, porque la política vuelve a ser de importancia capital. Si el Estado no cuenta ya con una cuota de poder netamente estatal, propia y supractores, que le permitía imponer condiciones con menores contrapesos sociales y sectoriales, su principal recurso es el recurso político. Cualquier gobierno democrático debe obtener consensos sociales y políticos para sus acciones. Debe obtener legitimidad para sus políticas. Y debe obtener una cierta “voluntariedad” de los actores sociales y económicos, para sus fuentes de recursos y para

(26) Respecto de la vulnerabilidad del comercio exterior vease, Carlos Ominami y Roberto Madrid, “Chile: elementos para la evaluación del desarrollo exportador” en *PROPO-SICIONES* 18, Santiago, SUR, 1990.

(27) Ver Pilar Vergara, *Auge y caída del neo-liberalismo en Chile*, FLACSO, Chile 1985.

(28) Ver a este respecto el Informe de la Comisión Verdad Y Reconciliación, Santiago, 1991. La inserción de Carabineros dentro del esquema institucional de las Fuerzas Armadas (Junta de Gobierno y paso de su dependencia del Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa) forma parte de este mismo proceso.

(29) M.A. Garretón, “The political opposition and the party system under the military regime”, en P. Drake e I. Jaksic, (eds.) *The struggle for democracy in Chile* (University of Nebraska Press, 1991).

(30) Las leyes orgánicas constitucionales son regulaciones prescritas por la Constitución de 1980 que se refieren a diversos ámbitos específicos como Municipalidades, Educación, Fuerzas Armadas, etc. En general fueron dictadas en el último tiempo del régimen militar y requieren de un quórum especial para su modificación, levemente inferior al requerido para modificar la Constitución y de un proceso especial ante el Tribunal Constitucional.

la consecución de sus orientaciones.

Ejemplos de estas afirmaciones son las complejas negociaciones sociales y políticas que han debido sortear las reformas institucionales propuestas por el gobierno de la Concertación. La Reforma Tributaria, indispensable para el financiamiento del gasto social fue producto de una negociación entre el actor gobierno y uno de los partidos de oposición de derecha, Renovación Nacional, prácticamente al margen de los actores sociales y otros actores políticos. Tal reforma, para ser viable, implicó ciertas concesiones a las demandas del sector empresarial en relación al proyecto original, referidas al mayor porcentaje de IVA, menor aumento de la carga impositiva que el planteado por el gobierno y fijación de un plazo de cuatro años para dicho aumento. Las Reformas Laborales, por su lado, fueron una negociación social, primero, entre empresarios-trabajadores; política, después, en los trámites legislativos; y, finalmente, una difícil negociación casi implícita gobierno-trabajadores, para que éstos aceptaran con realismo, los mínimos márgenes de cambio que se han logrado en esa materia. La apuesta del gobierno en este marco es que los empresarios acepten que una modernización de las relaciones laborales es imprescindible para avanzar en un crecimiento y estabilidad social sostenible en el tiempo, y que los trabajadores acepten un período de gracia necesario para la estabilidad y consolidación de la democracia. Por otra parte, las autoridades económicas hacen una apelación constante al empresariado para que aumente la inversión, modernice sus empresas, reconvierta los esquemas productivos y humanice las relaciones laborales, pero en definitiva, todos estos comportamientos están a discreción de los actores sociales económicos y políticos, y en mucho menor medida de mecanismos fiscalizadores o de control estatal de la matriz clásica.

d) En síntesis, las transformaciones del Estado bajo el régimen militar y la desarticulación parcial de la matriz socio-política dejan planteado el problema de una reconstrucción moderna y eficiente de la capacidad del Estado como agente de desarrollo e integración. Ello, por un lado, implica la redimensión de su poder coercitivo, la reformulación de las relaciones cívico-militares, la transformación de la función judicial, así como la resignificación democrática de los procesos de descentralización. Por otro lado, la recuperación de recursos económicos y políticos para asegurar niveles de equidad y desarrollo nacional, y de las funciones distributivas y de protección del patrimonio natural y humano del país, que permita hacer frente a la denominada

“deuda social” expresada en vastos sectores empobrecidos y sometida a condiciones subhumanas de existencia (31). Finalmente, la reconstitución de la capacidad de interlocución del Estado con el sistema de representación política y los actores sociales.

### III. EL ESTADO Y LA REDEMOCRATIZACION POLITICA

El gobierno democrático que asume en 1990, tenía dos tareas inmediatas y simultáneas. La primera, completar la transición democrática, superando los enclaves autoritarios dejados por el régimen militar en materia institucional (aspectos de la Constitución y otras normas legales) y de derechos humanos, y neutralizando al menos aquellos referidos a actores no democráticos (el “pinochetismo”). La segunda, iniciar la consolidación democrática, a través, sobre todo, de las políticas de democratización social (32). Ambas tareas implicaban una recomposición de la matriz socio-política desarticulada por el régimen militar, no en términos de la vuelta a la matriz clásica, sino de su superación. En este sentido, la reforma del Estado, aparecía en su doble dimensión de cambios en el Estado mismo y en sus relaciones con el sistema de representación y la sociedad civil.

Más que una estrategia global frente al conjunto de enclaves autoritarios y frente a las tareas de democratización social, el gobierno asumió una estrategia de enfrentamiento focalizado de los problemas (33). Ello, negociando en cada caso los aspectos necesarios para lograr que su mayoría social, política y electoral, pudiera plasmarse en la mayoría institucional obstaculizada precisamente por ciertos de los enclaves institucionales, como el sistema electoral y la existencia de senadores designados (34).

#### 1. DESCENTRALIZACION Y MUNICIPALIZACION

Una fuente de expectativas ha sido una reforma del Estado que promueva la descentralización y regionalización administrativa y política del país. Sin duda, ésta es una solución de gran envergadura en un país de extraordinaria centralización como Chile. Una experiencia inédita que abre posibilidades de desarrollo de sociedades civiles locales, en donde el ejercicio de la ciudadanía, puede alcanzar niveles mensurables de eficacia y control social hacia la política, en uno de sus niveles, es decir, los gobiernos loca-

(31) Las diversas encuestas de opinión pública en el último tiempo muestran, por un lado, la mantención de un clima básicamente estatista pese a la propaganda contraria del régimen militar y a las políticas neo-liberales al respecto. Por otro lado, la prioridad asignada a la lucha contra la pobreza como la tarea de la sociedad chilena en los próximos años, pese a la difusión de los indicadores de éxito económico.

(32) M.A. Garretón, “La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución”, en *Estudios Públicos* No. 42, Otoño 1991.

(33) Agradecemos la información respecto de las reformas administrativas entregadas por Angel Flisfich y Eugenio Lahera. La interpretación es de nuestra exclusiva responsabilidad.

(34) Dos ejemplos de este tipo de tratamiento, que también se hizo extensivo a las otras áreas que examinaremos más sistemáticamente son, por un lado, la coordinación de los diversos organismos de inteligencia y seguridad y la creación de una instancia a este respecto, donde se mezclaron dos debates coyunturales, uno en torno a las cuestiones de seguridad provocado por los temas de la delincuencia y el terrorismo, y el otro, por un asunto de espionaje político. Tampoco se definió una posición precisa respecto de la dependencia ministerial de Carabineros, que el gobierno militar había traspasado desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa. Por otro lado, la ley en torno al Consejo Nacional de Televisión, organismo de tución sobre ciertos aspectos del conjunto de la televisión, y a la televisión estatal, donde lo que primó fue el criterio de garantizar el pluralismo ideológico-político, pero donde quedaron ausentes la dimensión técnica, un marco normativo y un debate sólido sobre la naturaleza de la televisión pública, a la que se le acordaron los mismos criterios que a la televisión privada.

les. Todo ello, evitando los riesgos, de nuevas formas de control político y clientelismo. Pero, tan importante como este ejercicio político, es contar con recursos materiales, financieros, productivos y culturales que sustenten un desarrollo económico, social y político a nivel regional y local.

La estrategia en esta materia seguida por el gobierno democrático fue concentrarse en la reforma municipal, específicamente en las elecciones democráticas de autoridades, asignándole a la reforma constitucional respectiva el carácter de paso primero y decisivo en completar las tareas de democratización política. Recordemos que en la Constitución de 1980 los Alcaldes eran designados, contituyéndose ésta en una de las mayores restricciones al ejercicio de la soberanía popular en la elección de autoridades.

Las negociaciones con la oposición, que contaba con la abrumadora mayoría de alcaldes designados por el gobierno militar, obligaron a globalizar el problema y a enfrentar la cuestión de los gobiernos de nivel regional, para lo cual no había ni la experiencia histórica, ni los estudios necesarios. Además, la división territorial en regiones del país hecha bajo el gobierno militar, distaba mucho de responder a criterios afincados en la historia o la tradición regional (35). En todo caso, en la discusión parlamentaria y en el posicionamiento de los partidos frente a las características y composición de los gobiernos regionales y municipales, primó el criterio estricto de conveniencia electoral. Ello dejó en un plano subordinado el debate sobre la naturaleza y funciones que deben asumir los poderes locales y regionales en el marco de un proceso de modernización y democratización que debe, a su vez, respetar aspiraciones y tradiciones nacionales.

La reforma constitucional sobre regionalización y municipalización fue promulgada en Noviembre de 1991. Esto permitió, a su vez, reformar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, promulgándose dicha reforma en Marzo de 1992. El proyecto legislativo sobre gobiernos regionales estaba en trámite en el Congreso aún en Agosto de 1992, y consagra la elección indirecta de ellos.

Sin lugar a dudas, la reforma municipal es el paso más importante logrado hasta ahora por iniciativa del gobierno de la Concertación en materia de democratización política. Así, las elecciones de Junio de 1992 realizadas como consecuencia de esa reforma, permitieron la elección directa de los Concejales, quienes eligen a su vez al Alcalde, a menos que alguno de los Concejales haya obtenido el 35% de los

votos y pertenezca a la lista más votada, en cuyo caso se convierte automáticamente en Alcalde electo (36).

En términos generales se puede afirmar que las demás modificaciones introducidas a la ley, tales como atribuciones del Alcalde y del Concejo, composición del Consejo Económico y Social, que incluye representación de la comunidad organizada, alcance y proyección de las funciones municipales en el desarrollo local, financiamiento y realización de servicios comunitarios, abren perspectivas para iniciar un nuevo estilo de desarrollo económico, social y político en el país, ya que permiten, por una parte, la descentralización administrativa, a la vez que posibilitan mecanismos de participación ciudadana como los mencionados (37). Ello siempre que las insuficiencias de la ley debidas a la primacía del cálculo político electoral en su tramitación, como el del sistema de nominación de alcalde, se superen aprovechando el propio aprendizaje de esta primera experiencia.

## 2. LA REFORMA JUDICIAL

La crisis del Poder Judicial es un tema controvertido, porque ha estado vinculada en los discursos y alusiones a uno de los puntos más sensibles no resueltos durante la transición, cual son las demandas de justicia y reparación frente a la sistemática violación de los derechos humanos acaecida durante el régimen militar.

El gobierno de la Concertación ha implementado un conjunto de medidas para responder a estas demandas de justicia entre las que se cuenta, (38) la creación de la Comisión Verdad y Reconciliación (denominada también Comisión Rettig por el nombre de su presidente, y conformada por personalidades de todo el espectro político, incluso personeros del régimen militar) al estilo de la Comisión Sábato en Argentina. Ella tenía por objeto conocer y difundir la verdad sobre las violaciones cometidas que implicaron muerte o desaparición. La Comisión publicó un informe vastamente difundido donde, además, se hace una serie de propuestas de reparación a los familiares de las víctimas y de reconciliación de la sociedad en esta materia. Si bien estas medidas apuntan a importantes dimensiones de este complejo y doloroso fenómeno, queda aún pendiente la demanda central de la opinión pública, cuál es el juicio y eventual castigo a los culpables de violaciones de derechos humanos bajo el régimen militar (39). La Ley de Amnistía dictada por Pinochet en 1978 y la decisión del actual gobierno de no promover su derogación ni tampoco una

(35) Como datos anecdóticos, que muestran el carácter relativamente artificial y no enraizado en identidades sólidas que ha tenido hasta ahora el proceso de regionalización, recordemos que las regiones son llamadas por un número y no por un nombre y que hasta el día de hoy existen reclamos de diversos sectores respecto de su ubicación dentro del esquema actual de regionalización.

(36) Este mecanismo fue uno de los puntos más polémicos en la tramitación de las reformas. La postura inicial de la Concertación era que hubiera listas separadas para Alcalde y Concejales o, en su defecto, que fuera elegido Alcalde el candidato más votado, sin cota mínima. El mecanismo aprobado, finalmente, fue la postura de la oposición. Las primeras elecciones municipales se efectuaron el 28 de Junio 1992.

(37) Una síntesis de las modificaciones introducidas a este cuerpo legal se encuentra en *Democracia Regional y Local* N°4, Enero-Febrero de 1992, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

(38) Entre estas medidas están, además de otras de carácter simbólico de gran efectividad, las llamadas leyes Cumplido (apellidado del Ministro de Justicia) que han permitido acelerar los juicios pendientes de los presos políticos; la facultad otorgada al Presidente de la República para conceder indulto a presos políticos; una ley de reparación para los familiares de desaparecidos y ejecutados políticos con compensaciones económicas, la creación de la Oficina del Retorno, para ayudar a la repatriación de exiliados, etc.

(39) Esta demanda aparece en primera prioridad en las encuestas respecto de los temas pendientes de la transición política.

norma legal que permita al menos que se investiguen los crímenes amnistiados hasta 1978, son el principal impedimento para juzgar a los responsables, y para conocer el destino de los desaparecidos. Esto deja un vacío importante y, entonces, la efectividad y la justicia de las importantes medidas tomadas hasta ahora quedan opacadas ante la opinión pública, la que evalúa tales medidas como insuficientes para resolver la cuestión de la impunidad.

Una de las principales conclusiones del Informe Rettig, evacuado en Febrero de 1991 fue, justamente, la responsabilidad que le cupo al Poder Judicial, que actuó de manera subordinada, permisiva e inclusive cómplice en dicha situación, al no ejercer facultades de poder independiente frente al régimen autoritario.

Evidentemente la reacción de la Corte Suprema fue defensiva y contraria a aceptar dicha evidencia. Postura a la que se sumaron sectores de la derecha, particularmente la UDI y los núcleos autoritarios más comprometidos con el pasado régimen. De allí que el tema de la actual crisis del Poder Judicial, siga siendo una materia en extremo sensible a pesar de la urgente necesidad de readecuar esa estructura al régimen democrático que garantice la plena vigencia del Estado de Derecho. De hecho el tema de la reforma judicial desborda la cuestión pendiente de la violación a los derechos humanos, pero ésta impide su tratamiento directo y eficaz.

Más allá de las cuestiones relativas a los derechos humanos y sus violaciones bajo el régimen militar, los proyectos de reforma presentados por el Ejecutivo desde Abril de 1991, con indicaciones en Agosto y Noviembre de 1991, están cumpliendo diferentes trámites legislativos (40). Los puntos de la reforma propuesta están directamente relacionados con el tema de la independencia, probidad, y eficiencia del Poder Judicial y también con la defensa del individuo frente a posibles arbitrariedades del Estado. Se plantea, entre otras cosas: modificar el sistema de nombramiento de los Jueces de la Corte Suprema; creación de un Consejo Nacional de Justicia; creación de la institución del Defensor del Pueblo; modernización del sistema judicial, etc.

La oposición más cerrada frente a estas reformas proviene de la Corte Suprema, que ha manifestado su total rechazo al proyecto del Ejecutivo, y de la Unión Demócrata Independiente (UDI), partido más estrechamente vinculado al pinochetismo que el otro partido de derecha, Renovación Nacional. La UDI inclusive votó en contra de la idea de legislar sobre la reforma. Sin lugar a dudas, este tema seguirá siendo una materia de arduas negociaciones, pero el gobierno espera llegar a acuerdos con Renovación Nacional, para proceder a su resolución, aún cuando las modificaciones introducidas al proyecto del Ejecutivo en la Comisión de Legislación y Justicia representan un retroceso en los objetivos propuestos. Cabe hacer notar que, pese a

que la ciudadanía no participa de este debate público, las encuestas de opinión muestran que el 80% opina a favor de reformas al Poder Judicial (41). Asimismo, la gran mayoría estima que los problemas de la Justicia chilena, una de las instituciones de más bajo nivel de confianza en la opinión pública, no son reductibles a cuestiones de recursos, dotación, modernización o acceso a ella, sino que provienen del sesgo ideológico de una justicia que se estima está “al servicio de los poderosos”.

### 3. REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA

En esta materia, el actual gobierno ha optado por una política gradual que permita mejorar la eficiencia de la gestión estatal, sin plantear la cuestión de una reforma integral y de conjunto al aparato administrativo-institucional.

El objetivo principal declarado es producir un fortalecimiento de funciones primordiales del Estado, en un esquema descentralizado y moderno para lograr una reorientación del desarrollo nacional con mayores niveles de equidad. En este sentido, es interesante comprobar la vinculación entre una medida dirigida a obtener mayores recursos del Estado, la reforma tributaria, la creación de una instancia estatal nueva para administrar parte de esos recursos, a través de un Fondo de Solidaridad, y una política “focalizada” contra la pobreza como la realizada por esa instancia.

En este plano aparte de las grandes reformas constitucionales ya mencionadas sobre regionalización (en trámite, pero en la que hay acuerdo político) y la reforma municipal ya aprobada, hay algunas medidas de carácter administrativo que se mueven en el doble eje de democratización social y de modernización y mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública.

Entre ellas cabe destacar (42), la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; la creación de dos instancias “transversales” para velar por el criterio general de las políticas públicas en sus ámbitos específicos: Servicio Nacional de la Mujer, con rango ministerial e Instituto Nacional de la Juventud; creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, para estudio y formulación de políticas hacia los grupos étnicos y, fundamentalmente, para estudio y proposición de las reformas constitucionales y legales pertinentes; creación del Fondo de Solidaridad (FOSIS) ya mencionados con el objetivo de apoyar iniciativas productivas de los sectores pobres; constitución de “Comites interministeriales de Coordinación programática” (Comité interministerial político, económico, económico-social, de infraestructura, de desarrollo productivo, etc); constitución de Comisiones Nacionales (de Riego, Transporte, Medio Ambiente y Descontaminación, etc.); planes de capacitación, informatización, y equipamiento del sector público; medidas de descentralización y desconcentración administrativa, además

(40) A mediados de 1992 los proyectos estaban en la Comisión de Legislación y Justicia, que ha introducido modificaciones al proyecto original.

(41) Instituto para el Nuevo Chile, citado en *Bitacora Legislativa* n 14, 15-19 Abril 1991, Santiago, PAL.

(42) Vease Christian Suárez, op. cit.

de las mencionadas en relación a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y comunales, respecto de las gestiones ministeriales.

En suma, las medidas administrativas mencionadas, aunque no forman parte de una visión y “paquete” globales, muestran, al menos, una voluntad política para dotar al aparato estatal de mecanismos que permitan la generación de políticas públicas con mayores niveles de eficacia, coordinación y agilidad. Naturalmente, la eficiencia y la eficacia de estas medidas, sólo podrán medirse en plazos más largos, ya que la sola reestructuración orgánica no garantiza una gestión estatal eficaz, si ésta no va acompañada con una práctica social y política democrática en la interacción Estado y sociedad (43).

#### 4. LAS REFORMAS POLITICAS PENDIENTES

Hemos mencionado que la Constitución de 1980 presentaba un conjunto de “enclaves” autoritarios que entrababan el funcionamiento democrático. Desde 1985 con la firma del llamado Acuerdo Nacional, documento suscrito por veintiún líderes de centro, derecha e izquierda, se había venido planteando acuerdos para modificar la Constitución. A esta iniciativa hay que agregar la formación de una comisión de juristas que plasmó las ideas centrales del Acuerdo Nacional, en un nuevo documento, “Bases de Sustentación del Régimen Democrático” de 1986, y, finalmente, la formación de una comisión técnica de la Concertación y Renovación Nacional para llegar a acuerdos sobre estas modificaciones, en 1989 (44). Estas fueron objetadas en parte por el gobierno de Pinochet y las que contaron con su aprobación fueron plebiscitadas en Julio de 1989 antes de las elecciones presidenciales de ese año: derogación de algunos impedimentos al pluralismo político; reducción del primer período presidencial de ocho a cuatro años; cambio en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional; cambio de algunos quorum para modificaciones constitucionales; aumento del número de senadores para atenuar la gravitación de los designados, etc. Entre otras materias, los acuerdos alcanzados que no se materializaron se referían a: eliminación de la institución de senadores designados; modificación del Tribunal Constitucional; reducción del quorum de tres quintos a mayoría simple para modificar las leyes orgánicas constitucionales; modificación de la composición del Consejo de Seguridad Nacional de modo tal que las Fuerzas de Orden y Seguridad no tuvieran más miembros que los otros poderes del Estado; aumento del número de senadores y de diputados; modificación del

sistema electoral, salvaguardando el principio proporcional que estaba vigente en la Constitución de 1925, etc.

Sin embargo, la oposición al gobierno actual, formada principalmente, por dos partidos de derecha ha manifestado su desacuerdo con introducir nuevas reformas, invocando nuevamente que éstas producirán un “desmantelamiento” de la institucionalidad vigente.

En Marzo de 1992 el Ejecutivo anunció una agenda de reformas, frente a lo cual la primera reacción de la derecha, incluyendo a Renovación Nacional, ha sido desconocer los acuerdos previos y plantarse negativamente ante cualquier reforma que proponga el Ejecutivo (45). Ante este panorama el destino de estas iniciativas parece incierto. Sin embargo la lógica política que ha imperado hasta el momento ha sido una lógica de negociación y búsqueda de consensos, lo que permite suponer que se abrirá un nuevo debate político en torno a éstas u otras reformas que se planteen. Un factor que puede modificar esta lógica lo constituye el modo como se evalúen los resultados de las elecciones municipales de Junio del 92, en relación a las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993.

La fortaleza del sistema político dependerá del destino y profundidad de reformas como las mencionadas, además de otros procesos políticos de mayor tiempo de maduración. Quizás el principal de éstos sea una reforma al carácter del régimen presidencial que responde a la matriz clásica y que no sufrió sustanciales modificaciones en la propuesta institucional heredada del régimen autoritario. En realidad, la concentración de poder presidencial se adecuaba a una perspectiva de democracia protegida o restringida del proyecto autoritario. En el debate político actual en Chile es de difícil consenso una reforma en ese sentido. Por una parte, por cálculos electorales de las fuerzas políticas y, por otra, porque una reforma de esa envergadura rompe con un estilo político no acostumbrado a coaliciones mayoritarias forzadas institucionalmente.

#### 5. EL PROBLEMA PENDIENTE

Al cabo de dos años, plazo sin duda extremadamente breve en relación a la envergadura de las tareas planteadas y que constituye la mitad del período presidencial del primer gobierno democrático, se han logrado grandes avances tanto en el plano político, pero sin haber superado los enclaves institucionales (46), como en el plano socio-económico, pero sin haberse establecido un sistema de bienestar social compatible con el crecimiento que incluya modificaciones estructurales e institucionales (47). Así, la reforma del

(43) Actualmente se plantea la necesidad de generar un nuevo paradigma en la concepción del Estado y de la administración pública, justamente superando los “cuello de botella” conceptuales que han enmarcado la discusión en América Latina.

Entre otros, superar las concepciones de “reduccionismo formalista” que reducen el tema de la eficiencia a mejorar el organigrama, los procedimientos, es decir, la formalidad instrumental. Véase, Bernardo Kliksberg, op. cit.

(44) Véase *Bitácora Legislativa* N 8, 6 al 10 de mayo de 1991, Santiago, PAL

(45) La respuesta del gobierno es que confía en una revisión de esta postura y que esperan que la oposición conozca los proyectos antes de rechazarlos de plano y en bloque. Con ocasión del Mensaje Presidencial de Mayo de 1992 el gobierno anunció el envío de un paquete de reformas constitucionales de tipo político, que incluye varias de las mencionadas y otras como el término de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y envió el proyecto de reforma del sistema electoral, reemplazando el actual, mayoritario binominal, por uno proporcional; pero expresando su voluntad que todos estos proyectos sean discutidos con posterioridad a la elección municipal.

(46) M. A. Garretón, “La redemocratización...”, art. cit.

(47) P. Vergara, “Economía de mercado...”, art. cit.

Estado, en la perspectiva desarrollada en este trabajo, con su implicación para la recomposición de la matriz socio-política, no fue planteada como meta general, sino que abordada en dimensiones particulares, por lo que queda como tarea pendiente.

#### **IV. HACIA UNA NUEVA MATRIZ SOCIOPOLITICA**

Volvamos a nuestra perspectiva general. La hipótesis general es que, más allá del diseño preciso de una estructura de funcionamiento de la sociedad que fije para siempre una determinada configuración técnica de la relación Estado-sociedad, por un lado, y más allá de medidas específicas de mejoramiento de la calidad de la acción estatal en general o en ámbitos particulares, por el otro; la reforma del Estado debe ubicarse en la perspectiva de la recomposición de una matriz socio-política en el contexto de los procesos de transformación económica y cultural que se dan en el mundo de hoy. Ello apunta a que el principio rector de esta recomposición, en la cual se inserta el Estado con sus diversas dimensiones, es el fortalecimiento autónomo y la complementariedad mutua de cada uno de los componentes de la matriz (Estado, sistema de representación o estructura político-partidaria, y sociedad civil, incluida aquí economía y actores sociales). Este triple fortalecimiento va en el sentido de: a) restituirle al Estado su capacidad de convertirse en actor del desarrollo no sustitutivo sino en complementariedad con el sector privado y en agente de unidad, integración y redistribución; b) asegurar para los partidos políticos su función de representación no corporativa y de canalización de demanda global y aspiraciones generales, y su función de gobierno a través de coaliciones mayoritarias que garanticen estabilidad, lo que supone la profundización y extensión del régimen democrático; c) permitir el mayor dinamismo propio y la capacidad de acción de la sociedad civil, la economía y los actores que se constituyen en los diversos ámbitos de ella. Pero, no puede hablarse de este triple fortalecimiento si no se enfatiza, al mismo tiempo: a) el carácter autónomo de cada uno de estos componentes, que permite su campo de expansión legítimo y evita la absorción de uno por otro y que genera necesariamente tensiones entre ellos; b) el carácter de estricta complementariedad entre los componentes, con mutuos contrapesos que evitan la segmentación y cetrifugación de la sociedad.

##### **1. SOCIEDAD CIVIL Y REGIMEN POLITICO**

Sin abordar a fondo el complejo tema del sistema de representación partidaria ni de la sociedad civil, hagamos al menos dos observaciones sobre ellos.

a) En un concepto ampliado como el que aquí hemos desarrollado, la primera tarea es la de completar el proceso de democratización política superando los enclaves autoritarios en materia institucional, lo que remite al problema de

las reformas constitucionales pendientes. Ellas van todas orientadas en el sentido de permitir que las mayorías políticas efectivamente puedan transformarse en mayorías institucionales y gobernar. Es evidente que la eliminación de todos los enclaves autoritarios en esta materia a través de las reformas constitucionales, no resuelve todos los problemas de un régimen político.

Una segunda dimensión que alude al proceso de democratización política es la efectiva democratización de las instancias de gobierno locales y regionales, de las que la legislación actual constituye, a nuestro juicio, sólo un primer paso que deberá ser perfeccionado en el futuro. Ya nos hemos referido a este punto.

Una tercera dimensión se refiere al problema también mencionado de generar mecanismos institucionales que aseguren la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. Ya se ha argumentado lo suficiente respecto de lo inadecuado de un sistema presidencialista puro en países con sistemas multipartidarios o polarizados. En este sentido, el mecanismo de segunda vuelta es sólo una solución parcial, pues sólo se queda en la mayoría electoral y no garantiza la formación de coaliciones mayoritarias de gobierno. La reforma del régimen presidencialista puro, para incorporar fórmulas semi-presidenciales o semi parlamentarias, aparece como una condición de gobernabilidad futura (48).

Respecto del sistema de partidos hay procesos pendientes de renovación y modernización que corresponde a cada fuerza política solucionar. A diferencia de otras sociedades, la chilena presenta un espectro partidario completo y no hay problemas pendientes de "inclusividad institucional", excepto por supuesto el cambio del sistema electoral hacia fórmulas proporcionales. Hay sí, dos aspectos en que el sistema de representación partidaria debe ser perfeccionado.

Por un lado, aumentar la capacidad de acción de los partidos requiere un cambio legislativo que asegure su efectiva democratización y su financiamiento público, sin el cual los partidos no tienen autonomía respecto de otras instancias o poderes que pueden tergiversar su papel de representación. Esta dimensión de financiamiento puede ir ligada a la de reforzamiento de su capacidad técnica, complementaria de su democratización interna, por la vía de estimular la creación de fundaciones o corporaciones partidarias destinadas al estudio y capacitación, como ocurre en otros contextos.

Por otro lado, parece necesario generar mecanismos en materia de renovación permanente de la clase política, de modo de evitar el distanciamiento de la opinión pública respecto de la actividad política considerada como una profesión o una carrera para una minoría lejana. Ello puede hacerse ampliando la base de esta clase política a través de normas que impidan re-elecciones indefinidas para los períodos inmediatos en los diversos cargos de elección popular y de cargos partidarios, estableciendo mecanismos de elecciones primarias, asegurando cuotas de discriminación positiva para algunos sectores, etc.

(48) Vease, Oscar Godoy, ed. *Hacia una democracia moderna. La opción Parlamentaria* (Santiago, Ediciones Universidad Católica, 1990)

b) Fortalecer la sociedad civil, implica reconocer la autonomía de la esfera económica. Pero en situaciones de alta inequidad social, significa reconocer también la capacidad del Estado de intervenir y corregir los automatismos y las distorsiones de los diversos mercados, que reproducen tales inequidades, y en esa medida, impiden la formación de actores y movimientos sociales fuertes y autónomos.

Pero la sociedad civil no se reduce a la economía, sino que se refiere fundamentalmente a la existencia de los actores sociales. Ello obliga a reconocer institucionalmente que existe una diversidad de intereses y aspiraciones sociales, que no son reductibles ni siquiera a grandes conglomerados de clase o de representación político-partidaria. La fortaleza de la sociedad civil tiene que ver con la existencia de espacios viables y diversificados de acción individual, social y política. En la experiencia de la redemocratización política chilena, se observa un cierto debilitamiento, en algunos casos la reabsorción partidaria, en otros casos el desaparecimiento, de los actores sociales, de tan importante presencia bajo el régimen militar, aunque convulsionada y no siempre estable. No se trata de re-establecer un tipo de movilización al que hoy nadie aspira y que, más bien, se rechaza. Pero, la extensión de la ciudadanía a los aspectos que van más allá de los derechos elementales o de la actividad de representación ante el Estado, es un problema crucial en los procesos de consolidación democrática atravesados por aspiraciones de democratización social y modernización cultural. Ello especialmente, aunque no sólo, en el mundo juvenil.

Tampoco puede resolverse este problema con el modo en que ello se hacía en la matriz clásica donde la imbricación entre liderazgo partidario y organización social absorbía todas las formas de expresión de la conflictualidad y la cooperación. En la medida en que los partidos que expresaron principalmente la conflictualidad social y cultural chilena traducida en términos casi exclusivamente políticos, están hoy en el gobierno, surge un cierto vacío de expresión y representación de las nuevas conflictualidades. En parte la descentralización, regionalización, municipalización, y, en general, la creación de esferas de representación, participación, poder o decisión, en ámbitos locales y funcionales, implican un paso en el fortalecimiento de la sociedad civil. Pero también es cierto que gran parte de estos procesos se ha hecho con el criterio de reproducir las alineaciones partidarias del nivel nacional y no de promover formas específicas de expresión y representación en las esferas más restringidas de la sociedad. Hay aquí un riesgo futuro de distanciamiento y apatía política. Ello en la medida que la gente identifique unívocamente la política y la acción colectiva en los niveles específicos con la política partidaria nacional, y no las vea como una recreación vinculada a ésta, pero original y cercana a sus experiencias y aspiraciones.

## **2. NUEVAS DIMENSIONES DE LA REFORMA DEL ESTADO**

En lo que se refiere al Estado mismo, y sin repetir lo que se ha dicho hasta ahora ni insistir en la validez de las reformas parciales hoy día emprendidas, vale la pena destacar

los siguientes puntos que reafirman la idea de globalizar el problema y establecer una estrategia coherente frente al conjunto de las dimensiones estatales.

a) El primer paso es dejar de lado el dogmatismo en la dicotomía Estado-mercado y darle al Estado su capacidad de ser agente de desarrollo y redistribución. Ello en Chile significa modificar varias de las normas e instituciones que fueron introducidas por el régimen militar para limitar esta función y reconstituir, bajo modalidades modernas y descentralizadas que eviten el estatismo sin control, diversas estructuras estatales que fueron desmanteladas al nivel de la organización ministerial.

b) Respecto de la función coercitiva del Estado, aparecen como prioritarias las reformas constitucionales destinadas a re-establecer la subordinación del poder militar al poder político y las atribuciones legítimas de éste respecto de aquél. Por otro lado, cabe separar estrictamente las funciones de defensa nacional de las de seguridad interior y seguridad ciudadana. Las funciones de inteligencia referidas a la seguridad interior y ciudadana tampoco pueden permanecer en el campo militar o de la defensa, pues dan un poder excesivo a las instituciones armadas de la defensa. Es decir, se trata de organizar las funciones de seguridad fuera de la tuición militar. Finalmente, hay que replantear las relaciones cívico-militares, lo que significa, por una parte, eliminar enclaustramientos, por ejemplo, en la formación militar o en la dimensión de innovación tecnológica. Por otra parte, redimensionar los recursos y el tamaño de las Fuerzas Armadas, directamente costeados por el presupuesto nacional.

c) Respecto de la dimensión integrativa del Estado, más allá de lo dicho hasta ahora, insistiremos sólo en la función judicial a la que nos hemos referido y cuya reforma no puede quedar reducida a la cuestión de los recursos y expansión cuantitativa del aparato judicial. Lo que está en juego es un problema que dice relación con la formación y carrera de los jueces, por un lado, y con la tecnificación de los mecanismos de investigación y de los procesos judiciales, por otro. Pero, sobre todo, se trata de una cuestión de credibilidad y legitimidad de este Poder del Estado en la sociedad. Ninguno de estos problemas puede reducirse al concepto de ineficiencia, con el que muchas veces se les aborda.

d) Respecto de la dimensión participativa del Estado, hay dos aspectos que requieren mención especial.

Uno se refiere más al régimen político y alude a la posibilidad de introducir a niveles locales, descentralizados y también nacionales, dimensiones de democracia directa sobre ciertos asuntos a través de mecanismos de referéndum e iniciativa popular, de modo de hacer más transparente para la gente su poder de decisión en ciertos temas que parecen muy abstractos y que pueden ser decididos por votación universal sin eliminar la representación y sin afectar la eficiencia estatal.

El otro se refiere a la incorporación de la sociedad civil al sistema de decisiones estatal. Una de las fórmulas usadas

en esta materia que no disminuye la eficacia ni la capacidad ejecutiva, es la de Consejos, institucionalizados y permanentes, que pueden tener funciones deliberativas, asesoras, normativas o fiscalizadoras según los casos, en diversos ámbitos en que la acción del Estado requiere una presencia de expertos o de sentido común ciudadano o de aportes de visiones sectoriales. Dos son los riesgos que deben evitarse. El primero es considerar estas instancias sólo en su dimensión política, reduciendo la representación en estos Consejos al pluralismo ideológico o partidario, sin considerar la diversidad cultural y técnica, es decir, sin considerar las distintas versiones u ópticas sobre el campo que no proceden de criterio político-partidarios (49). El segundo es, por el contrario, entender estos organismos como instancias sólo de la sociedad civil. En algunos casos esto se expresa en una dimensión puramente corporativa donde los participantes no expresan representatividad de visiones, sino que son directamente representantes de organizaciones o asociaciones de intereses, con lo que se pierde el carácter universalista de lo estatal. En otros casos se considera el ámbito de acción de estos Consejos como sistemas autorregulados, lo que es una directa proyección neo-liberal, donde se desconoce el carácter interrelacionado de las esferas sociales reduciendo cada una al carácter de mercado. En ambas situaciones se produce la afinidad práctica entre corporativismo y neo-liberalismo negada en la retórica de ambos (50). De lo que se trata, a nuestro juicio, en cambio, es de concebir estas instancias como partes de la reforma del Estado en el sentido de hacerlo más participativo y con presencia calificada de la sociedad civil que no rompa la naturaleza propiamente universalista de la función estatal, lo que obliga a pensar en una composición que asegure representatividad socio-política y cultural y no representación institucional u organizacional.

e) Por último, en lo que concierne a la reorganización del aparato estatal y, más allá de lo afirmado respecto de la necesidad de modernizar, tecnificar, flexibilizar, desburocratizar y coordinar, así como de reestructurar, restablecer o reubicar instancias que fueron eliminadas, inutilizadas o trasladadas por el régimen militar, hay tres ámbitos al menos que merecen una atención especial en cuanto a la reorientación de sus funciones o a la creación de nuevas instancias (51).

El primero es el de las comunicaciones públicas, en lo que se refiere no a información oficial sino a comunicación y dimensión cultural, que ha representado hasta ahora un

ejemplo tanto de errada inserción de los organismos encargados como de una concepción equivocada de lo que es la naturaleza de la comunicación pública. Además del aspecto plural, los criterios culturales, de calidad, cobertura, financiamiento, aporte tecnológico, que deben informar la comunicación pública, no pueden ser los del mercado ni los de los medios de comunicación privado.

El segundo es el ámbito de la innovación. Tradicionalmente en Chile, al menos en gran parte de este siglo, el foco principal de innovación en sus diversas dimensiones, estuvo radicado en el Estado, ya fuera por acción propia de sus empresas u otros organismos, ya fuera por otorgamiento de recursos estatales a otras instancias públicas o privadas. En momentos en que la innovación científica-tecnológica, pero también en materia de gestión, información, etc., se constituyen en los ejes por los que pasa el desarrollo y la reinsertión mundial de países como Chile; el Estado carece de instancias donde investigar, difundir, promover y estimular la innovación. La urgencia de este aspecto, obliga a establecer creativamente instancias como Fondos concursables y formas originales de asociación y cooperación con el sector privado (52).

Finalmente, hay ciertas esferas de “problemas nuevos” que no tienen en el Estado chileno instancias para tratarlos y desde donde constituir interlocución con los sectores afectados o interesados y con la comunidad nacional o internacional. En algunos casos hay una dispersión de la problemática en cuestión en una multiplicidad de reparticiones estatales, ninguna de las cuales se hace responsable de su desarrollo ni posee las atribuciones y recursos correspondientes, en otros casos no hay ni siquiera instancias dispersas y descoordinadas. En el primer caso, las políticas tienden a ser erráticas, competitivas entre instancias y sujetas a presiones clientelísticas. En el segundo caso, simplemente no hay posibilidad de tener políticas en el campo específico. Dos buenas ilustraciones de esto en Chile son, por un lado, el campo de la cultura, donde no hay una instancia centralizada para fijar la política de desarrollo cultural tanto en lo que se refiere a promoción de las artes e industrias culturales, como a la preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural, como al intercambio internacional. Por otro lado, la problemática del medio ambiente, tanto en sus dimensiones de políticas anti-contaminación, como de preservación más general en vinculación con las políticas del desarrollo (53).

(49) Con ello no se va más allá de lo que un Parlamento puede hacer. A nuestro juicio, en el último tiempo ello se explica como reacción al hecho que, bajo el régimen militar, el sectarismo y la exclusión caracterizaron la composición de estos Consejos.

(50) En el último tiempo ha habido ejemplos significativos de estas tres distorsiones en las propuestas en juego. Ya nos hemos referido a la legislación de los Consejos de Televisión en los que se incurre en la distorsión política. Las propuestas que se hacen para Consejos de Educación, general o superior, tienden a combinar los sesgos corporativistas y neo-liberales.

(51) Una ilustración aberrante de la inserción institucional de una función estatal, muy anterior al régimen militar, es la dependencia de la Dirección General de Deportes y Recreación del Ministerio de Defensa.

(52) La Fundación Chile es un ejemplo de este tipo de instancia.

(53) Las soluciones institucionales en ambos casos varían desde la creación de Ministerios, Subsecretarías dependientes de algún Ministerio existente, organismo coordinador de las estructuras existentes o Institutos o Consejos Nacionales que se constituyen como organismos públicos descentralizados combinando poder estatal con autonomía y flexibilidad administrativa. Para el caso de la cultura en Chile, ver: Comisión Asesora de Cultura, “Propuesta para la institucionalidad cultural chilena”. Ministerio de Educación, Santiago, 1991.

## CONCLUSION

Tanto en el balance de las reformas del Estado realizadas en Chile en el último tiempo, como en las propuestas que hemos discutido, nos ha interesado recalcar un doble criterio. Por un lado, la reforma del Estado debe abarcar un concepto comprensivo y multidimensional del Estado y su

inserción dentro de una matriz socio-política, en contraposición a la llamada matriz clásica, privilegiando el fortalecimiento, autonomía y complementariedad de los componentes de ella. Por otro lado, la transformación del Estado mismo debe hacerse, en contraposición al modelo de agregación o reducción, en términos de su transformación y re-estructuración interna.

## RESUMEN

El trabajo propone replantear el tema de la reforma del Estado de modo de considerar las diversas dimensiones de éste, desde su aspecto de dominación hasta su aspecto de agente de unidad, integración y desarrollo, y sus relaciones con otros dos componentes de lo que se denomina matriz socio-política, que son, además del Estado, la estructura político-partidaria o sistema de representación y la base social o sociedad civil. Este esquema conceptual se desarrolla a partir de una constatación del déficit teórico sobre el tema del Estado, dado el fracaso de las teorías marxistas, neo-liberales o instrumentalistas del Estado.

Una vez descrita la matriz clásica, en términos de la fusión o imbricación de sus componentes en torno al eje político partidario, y de un modelo de agregación del aparato estatal, se examina la desarticulación producida en ella por el régimen militar. Ello a través de la reducción del Estado con la pérdida de sus funciones integrativas, redistributivas y de desarrollo y de la expansión de su función coercitiva; la virtual eliminación del sistema de representación y la consagración de los mecanismos de mercado como formas casi exclusivas de constitución de la sociedad civil.

A continuación se estudia como el tema de la reforma del Estado ha sido planteado bajo el régimen democrático inaugurado en 1990, a partir de la doble tarea a éste planteada: superación de la herencia institucional autoritaria e inicio de las tareas de democratización social como parte del proceso de consolidación democrática. Se examinan las diversas medidas que tienen que ver con las diversas funciones del Estado. Se concluye que se han logrado grandes avances tanto en el plano político, pero sin haber superado los enclaves institucionales, como en el plano socio-económico, pero sin haberse establecido un sistema de bienestar social compatible con el crecimiento que incluya modificaciones estructurales e institucionales. Se afirma que la reforma del Estado, en la perspectiva planteada en este trabajo, con su implicación para la recomposición de la matriz socio-política, no fue planteada globalmente como objetivo específico, sino que abordada en dimensiones particulares, por lo que queda como tarea pendiente.

Finalmente, se plantean las diversas dimensiones de una reforma del Estado hacia el futuro en la perspectiva de un fortalecimiento autónomo y complementario de los tres componentes de la matriz socio-política y se estudian las implicaciones que ello tiene para el Estado mismo, en el sentido de recomposición del aparato estatal y de superación del modelo de agregación por el de transformación interna en términos de sus funciones, dimensiones, e inserción en la matriz socio-política.

## ABSTRACT

The article proposes to rethink the role of the State reform taking into account the different dimensions of this, from its aspect of domination to its role as an agent of unity, integration and development, and also the relations of the State with two other components of what it has been called sociopolitical matrix, the political-party structure or system of representation, and the civil base or civil society. The authors also emphasize the failure of the Marxist, Neoliberal or Instrumentalist Theories in order to explain the new performance of the State.

Once described the classical matrix, the article analyzes the desarticulation produced by the military regime through the reduction of State functions such as integration, redistribution, development and representation, and improving others ones such as coercion and market distortions.

After 1990, the new democratic regime constituted in Chile has planned to reform the State in two orders: first, surpassing the authoritarian institutional heritage, and second, beginning the social democratization as part of a deeper process of democratic consolidation. The outcomes of this process of reform have been very positive, but still persist some institutional and socioeconomic enclaves. Although this reform has not been outlined from a global perspective, it has been developed in some particular dimensions.

Finally, Garretón and Espinosa pose the different aspects of a State Reform in a close future, underlying an autonomous and complementary strength of the three components of the sociopolitical matrix and studying the consequences for the State itself, in the sense of a recomposition of its apparatus and surpassing the aggregation model for one of a complete transformation