

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/314453438>

Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia

Article · July 2011

DOI: 10.5354/0718-0527.2000.14850

CITATIONS

7

READS

154

1 author:



Dimas Santibanez

University of Chile

10 PUBLICATIONS 13 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Requerimientos técnicos Pedagógicos de las/los Educadora/es de Párvulos en el Marco de la Ley SEP [View project](#)



Modelos Culturales de Croianza en Chile [View project](#)

Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia

Dimas Santibáñez Y.

REVISTA MAD N° 3, 2000

<http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14850/15254>

Introducción

Tanto desde el ángulo político como del académico se afirmó que era problemático y pretencioso hablar de una estrategia global de reforma del Estado para el caso chileno. En círculos expertos se sostuvo que lo característico del Plan de Modernización, diseñado e implementado en la segunda mitad de la década del 90, fue que no contaba con un marco conceptual y una propuesta integral relativa a la Reforma y modernización del Estado (1) que provocara los consensos básicos para impulsar las iniciativas que se requerían y, al mismo tiempo, diera claridad, coherencia y sinergia a los esfuerzos que se desarrollaron (Garretón, M.A., 1993; Tomassini, L., 1994; Urzúa, R., 1994; Marcel, M. y Tohá, C., 1998) (2).

Lo que se definió como la "estrategia" de modernización del sistema estatal para el caso chileno en la década recién pasada, se puede caracterizar como una propuesta orientada a alcanzar mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas: esto es **modernización de la gestión pública** (3). Propuestas de estas características tienen una orientación económica- administrativa en el sentido de que buscan mejorar las capacidades gerenciales del aparato público (4). Estamos en condiciones de afirmar que este tipo de "estrategias" se ha concentrado en bosquejar, impulsar y potenciar, cualitativa y cuantitativamente, procesos de modernización que ponen de manifiesto la potencia de *la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial*.

Nuestro propósito en lo que sigue es especificar qué significa que la modernización del Estado siga los predicados de la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial. Para ello describiremos los principales componentes y criterios que caracterizaron la propuesta de modernización de la administración pública durante el segundo Gobierno de la Concertación. Sobre la base del tal descripción desarrollaremos una reflexión tendiente a discernir las bases paradigmáticas sobre las que se asientan las premisas decisionales de programas de modernización que responden al perfil de la estrategia que se analiza. A partir de dicha reflexión indicaremos los principales efectos que dicho programa genera en sus entornos inmediatos -y sus eventuales vacíos- teniendo como marco de referencia los requerimientos que el discurso político suele formular a propósito de la profundización de la democracia.

Por cierto, nuestra caracterización no tiene por objeto discutir la necesidad de enfrentar este ámbito de desafíos con el propósito de excluir este tipo de iniciativas. Por el contrario, consideramos que constituye una dimensión necesaria de abordar, de modo complementario, en el marco de programas globales e integrales de reforma y modernización del Estado. Nuestro análisis tiene por propósito desarrollar una observación que ponga en juego, desde una perspectiva comparada, los requerimientos, programas y decisiones provenientes del mundo técnico- político del aparato del Estado con los requerimientos y desafíos que debe enfrentar el sistema político y el Estado desde este otro ángulo de observación. Nuestra

problematización se encarga de establecer que las acciones implementadas responden a los requerimientos operativos del Estado identificados por el paradigma dominante, pero son incapaces de dar respuestas a los desafíos "político- democráticos" que se le imponen al Estado contemporáneo desde el sistema político. Desde luego, nuestro objetivo sólo apunta a dibujar los contornos de la relación que se viene configurando entre política y sociedad y delinear, en consecuencia, el perfil de la deriva sistémica del Estado en nuestro país y su papel en dicha relación.

Para ello, sostenemos que la centralidad de una orientación como la que describiremos implica en la práctica la exclusión y/o subordinación de tareas que pueden ser abordadas como parte de una propuesta política más comprometida con la profundización de la democracia -entendido como otro ángulo de requerimientos en materia de reforma y modernización del Estado. Sin embargo, si tras la evaluación, la conclusión es que ello no puede ser de otra manera, se debe a las exigencias y la coherencia del paradigma en el cual se inscribió la propuesta programática del Plan de modernización de la Administración Frei.

Modernización de la Gestión Pública

En el núcleo central del programa de modernización de la gestión pública, implementado en la segunda década del 90, se asume como problema crítico las deficiencias financieras y administrativas en la gestión de los servicios y políticas públicas (5). La premisa fundamental que guía el esfuerzo por resolver los nudos críticos en la gestión de los servicios y las políticas públicas es que a través de ello es posible mejorar la prestación que la oferta estatal hace al usuario. Como lo estableció el propio programa estratégico de modernización, de lo que se trata es *orientarse por el grado en que los servicios públicos dan satisfacción a las necesidades de los usuarios*. En estricta definición programática:

"Optimizar la calidad de atención al usuario es el norte principal de este desafío, en función del cual se adoptan políticas para mejorar la gestión, la capacidad de los recursos humanos, la organización de la institucionalidad, la oportunidad de la información, y la incorporación de tecnologías adecuadas en el marco del sustento ético y valórico de la función pública" (SEGPRES, 1997: 13).

En síntesis, se asume el desafío de "... realizar los esfuerzos para adecuar el funcionamiento de las instituciones y servicios públicos a las condiciones de eficiencia y de calidad que se requieren para responder satisfactoriamente..." en todos los ámbitos de acción pública -educación, salud, vivienda, previsión, medio ambiente, etc.-, con el objeto de atender a **las necesidades y requerimientos de la población** (6).

En consecuencia, el norte o la misión del plan estratégico fue responder de modo cada vez más satisfactorio a las siempre cambiantes demandas y necesidades de la población -entendida como usuaria del sistema-, la que regula sus exigencias y requerimientos al Estado en función de las expectativas que construye, no sólo a partir de sus condiciones económicas y sociales, sino también en función de la comunicación que el propio aparato público genera a través de sus acciones e iniciativas. El cumplimiento de esta misión supuso, de acuerdo a las definiciones programáticas de la propuesta de modernización del Estado en la Administración Frei, focalizarse en mejorar la capacidad de **gestión** de las instituciones responsables del diseño e implementación de las políticas públicas. Es decir "... ocuparse de las modalidades y calidad de sus prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas, así como de la adecuada organización y preocupación por los recursos humanos encargadas de desarrollarlas" (7).

Los desafíos que se auto-impuso el Plan de Modernización de la Gestión Pública se acotaron y focalizaron en dirección de una transformación que suponía "... una revisión de todos los elementos que conforman las rutinas administrativas" (8).

El mejoramiento, fortalecimiento y flexibilización de la gestión y las rutinas administrativas del aparato público se insertan, por cierto, en el discurso que busca garantizar y hacer posible el ejercicio de los derechos ciudadanos y prestar servicios básicos acordes con la necesidades de los usuarios, pero también se orienta en la perspectiva de crear las condiciones para el libre y ordenado ejercicio de las actividades privadas para que puedan desarrollarse internamente y ser competitivas a nivel internacional. Estas gruesas directrices, por lo tanto buscan "... dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo su misión de ser garante del bien común" (9), entendido esto último en dos vectores centrales:

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

Nos parece oportuno, antes de continuar con los aspectos más relevantes del Plan Estratégico, destacar que las definiciones programáticas señaladas en los párrafos anteriores indican con bastante precisión el enfoque y orientación de la propuesta que se analiza. Parafraseando las definiciones político- técnicas que las sustentan e inspiran, se puede distinguir la criticidad que se le asigna al problema de la *gestión* como eslabón de la cadena de desarrollo económico y social, como tema transversal de la acción del Estado al que no se puede sustraer ninguna de sus instituciones -p.e. sistema judicial y el aparato contralor- y como ámbito que presenta mayores ventajas comparativas y efectividad para en los entornos políticos y sociales (Lahera, E., 1993) (10).

Debe advertirse que esta inclinación omite toda referencia a transformaciones estructurales tendientes a producir una nueva ecuación en la relación Estado, sistema político y sociedad civil y ciudadanía. Cuando existe algún tipo de aproximación a este tipo de desafíos se ofrecen breves referencias a los problema de la descentralización y la desconcentración político- administrativo de modo marcadamente funcional al enfoque (11). Es decir, los elementos que aglutinan y agotan este tipo de propuestas se relacionan con el mejoramiento de la asignación y manejo financiero y administrativo de los recursos económicos y, también, humanos, organizacionales y tecnológicos (Lahera, E., 1993: 19-49; Vignolo, C., 1993: 51-65; Boeninger, E., 1995).

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

El Programa Estratégico definió, entonces, 6 áreas de acción con sus respectivas líneas de trabajo (12):

- Recursos humanos, entre los que destacan proyectos destinados a potenciar la gerencia pública, capacitar a los funcionarios y desarrollar políticas de remuneraciones, incentivos y profesionalización de la administración pública, el mejoramiento de las relaciones laborales y el diseño de nuevos reglamentos de calificaciones.
- Calidad de servicio y participación ciudadana, entre los que destacan los proyectos orientados a mejorar la calidad de los servicios -premios de calidad-, a potenciar la innovación, la simplificación de los procedimientos -ventanillas únicas-, mejorar la información -oficinas de información y reclamos- e introducir una cultura de la responsabilidad -carta de derechos ciudadanos.
- Transparencia y probidad de la gestión pública, entre los que destacan mejorar los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales, reglamentación de la contratación de personas, elaboración y publicación de balances presupuestarios y de gestión, crear una legalidad relativa a la probidad administrativa, desarrollar sistemas de información tecnológica -Internet- y la evaluación de programas públicas.
- Gestión Estratégica, entre los que destacan el desarrollo y coordinación de los instrumentos de gestión, el diseño e implementación de la informatización del sector y la incorporación de la planificación estratégica a la gestión pública.
- Institucionalidad del Estado, entre los que destacan la desconcentración del aparato público y el fortalecimiento de la institucionalidad reguladora.
- Comunicación y Extensión, entre los que destacan el desarrollo de líneas de publicación, la creación de página web, la creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos y la presentación de guías metodológicas.

Las seis áreas de acción que definió el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública son altamente coincidentes con las propuestas técnicas más características del enfoque de administración empresarial. Con énfasis y matices distintos estas propuestas comparten una preocupación básica por la administración y gestión financiera de los recursos económicos, la gestión estratégica de las acciones de gobierno, la administración y gestión de los recursos humanos de acuerdo a las nuevas técnicas de gestión organizacional, la prestación de servicios de calidad al cliente y/o usuario y el control y evaluación de los resultados de las políticas y servicios públicos (Lahera, E., 1993; Vignolo, C. et al, 1993; Marcel, M., 1993). En algunas propuestas técnicas específicas hay una preocupación especial por el problema de la composición, coordinación y gestión política a nivel ministerial, lo cual se traduce en la necesidad de cambios de tipo institucional (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993); la gestión y privatización de empresas públicas (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993); y la modernización de las tecnologías de información (Vignolo, C. et. al., 1993; Quintana, G. et. al., 1993). Finalmente, cabe destacar que en todas las propuestas de cambio de la gestión pública se sugiere, a modo de receta, desarrollar una preocupación estratégica por el factor recurso humano. Este desafío implica aplicar procedimientos de gestión organizacional orientados a comprometer y alinear a los funcionarios públicos con los procesos que se buscan implementar. El éxito de este tipo de estrategias requiere potenciar las habilidades de liderazgo y gerencia de los máximos directivos de las reparticiones públicas (13).

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

de análisis se concentró en la crisis económica de los años 80, por lo que, como advierte el autor, constituyen en la práctica "recetas" para superar el período de crisis que se vivió.

Por otra parte, es paradójico advertir que Kliksberg (1989) sostenga que no existe para la época una propuesta formalizada de reforma del Estado, sino sólo una "política implícita" de administración, entre cuyas características nucleares se encuentra el desafío de **modernizar** la maquinaria estatal en una perspectiva que se asemeja a los cambios organizacionales y tecnológicos que se buscaron implementar en nuestro país en la década siguiente. Esta política implícita de modernización se afirma en una orientación privatista, donde "las únicas metas y tecnologías legitimadoras serían las semejantes a las empleadas en el sector privado. La rentabilidad debería ser el gran criterio de evaluación. Las innovaciones tecnológicas administrativas deberían buscarse a partir de la observación de la evolución técnica de la empresa privada. Los programas de formación de administradores públicos superiores tendrían que replicar los cursos gerenciales prestigiosos" (Ibid.: 59) (14). Y, por cierto, con su consiguiente aspiración de neutralidad valórica. La paradoja se encuentra en que, a pesar de las "advertencias" realizadas a fines de la década del 80 y principios del 90, en Chile se terminó *formalizando* una propuesta de modernización del Estado consecuentemente ortodoxa a la política implícita.

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

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

Sin duda, se trata de la orientación **modernizadora** caracterizada por Kliksberg (1989) y descrita como la política implícita que se impone en Latinoamérica durante la década del ochenta. Esta asume de modo pasivo "la versión de que el Estado es ineficiente por naturaleza y tiende a imitar, a partir de ella, al supuesto modelo organizativo **superior** constituido por la empresa privada" (Ibid.: 61). Su formalización y puesta en práctica en Chile durante la década del noventa, sin embargo, tiene una orientación efectivamente más reduccionista y elemental -para utilizar los adjetivos de Tomassini (1994): una inclinación gerencial en el marco de un enfoque de administración empresarial.

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

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

Esta área de trabajo vino a ser la culminación de un proceso en el que, de acuerdo a la evaluación de sus conductores, se logró socializar a los miembros del aparato público con las premisas del paradigma de la modernización, su urgencia y su ideario, así como con sus principales herramientas conceptuales: planificación estratégica, metas e indicadores de desempeño y gestión, compromisos de modernización, gestión de calidad, sistemas de control y evaluación, etc. (Orrego, C., 1998: 20).

La gerencia pública se presentó, entonces, como una política de segunda generación articuladora del programa de transformación de la administración del Estado (Orrego, C., 1998) (15). Su puesta en marcha implicaba diseñar e implementar estrategias innovadoras y sistemas especiales de administración que se integraran en una propuesta más amplia de cambios de carácter *estructural* (16). Entre ellas, diseñar e implementar mecanismos de reclutamiento y selección ad hoc, definir políticas de empleo y remuneraciones, impulsar procesos de evaluación de desempeño y, por cierto, especificar el perfil del gerente público (SEGPRES, 1998: 11-12) (17).

Sobre este último recae, en definitiva, la viabilidad y el éxito del cambio. El gerente público constituye, en la óptica del enfoque, la herramienta clave para generar, orientar y administrar las transformaciones al interior de la administración pública. Se define como una *garantía*, un *medio operativo de gestión*, *implementación* y *administración de las iniciativas* de innovación (18). De ahí que no extraña que la definición de un perfil del gerente público moderno constituya una tarea crucial en las premisas del modelo y, por cierto, del proceso de modernización impulsado al finalizar la administración Frei. Esto, porque en la perspectiva de los funcionarios del segundo gobierno de la concertación contar con "... gerentes de primer nivel para dirigir las diversas funciones públicas críticas..." no sólo potencia la estrategia de modernización, sino que también es garantía de "buen gobierno" (Orrego, C., 1998: 22) (19).

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

Sobre este aspecto volveremos más adelante, sin embargo, es importante destacar el giro del discurso político- técnico de los altos funcionarios del Estado. Este discurso, se hace resonante a los efectos que las transformaciones sociales de las últimas décadas suponen para el problema de la legitimidad de la actuación pública y política. De este modo, es posible sostener que se viene consensuando que, en el marco de los

procesos políticos y sociales que caracterizan la sociedad actual, "...parece cada día más evidente que la mejor forma de legitimar al Estado o un gobierno particular, es contar con la gente más adecuada para desempeñar cargos de alta responsabilidad..." (SEGPRES, 1998: 51) (20). Desde otro ángulo de observación se advierte sobre la tensión entre los requerimientos de legitimidad del "sistema político- administrativo" y los requerimientos operacionales que la lógica del mercado supone para el Estado contemporáneo. Se trata de la pugna entre la lógica simbólica de la representación y vínculo político y la lógica de la eficiencia de la racionalidad instrumental. Este tipo de tensiones presionan a la materialización de una "disyunción" interna en el aparato estatal que permita el tratamiento "por separado" de ambos tipos de problemas (Offe, C., 1990). Desde nuestra perspectiva, es posible aventurar la hipótesis de que la solución que encuentra el paradigma se orienta en la perspectiva de superponer la lógica de la eficiencia encarnada en la figura del gerente a lógicas de carácter más simbólico -a menos que se diga que allí hay una nueva simbólica por analizar-, con lo cual, también, se podría afirmar que, en alguna medida, la deriva que se busca potenciar se orienta en la perspectiva de un debilitamiento de la dimensión política en la conducción del Estado.

La garantía de legitimación de la actividad pública se basa, fundamentalmente, en la noción de que la implementación de un sistema basado en la gerencia pública permite establecer mecanismos *eficientes* y transparentes de control y evaluación del desempeño en función de resultados y compromisos previamente establecidos. El engranaje clave en este punto es la participación ciudadana entendida como el comportamiento racional de los usuarios o clientes de los servicios públicos para exigir eficiencia y calidad y, en consecuencia, evaluar los resultados de tales prestaciones (21). La propuesta política- técnica busca, en consecuencia, trasladar la legitimidad de su accionar, desde los viejos principios de representación y vínculo político tradicional a los principios de la eficiencia y eficacia basados en los resultados de gestión.

Como fue indicado páginas arriba, este tipo de propuestas apuesta por la emergencia y configuración de un ciudadano de carácter racional que se vincula con el aparato estatal en tanto usuario o cliente de sus prestaciones (Ovejero, F., 1997). El desafío de la ampliación de la participación, en esta perspectiva, es diseñar y mejorar los mecanismos de consulta y evaluación respecto de la calidad de los servicios que se entregan, pues se debe salvaguardar el "interés del consumidor" (Lahera, E. 1993: 28- 35; Muñoz, O., 1998: 484; Bitrán, E. y Sáez, R.E., 1998: 512 y ss.; Marcel. M. y Tohá, C., 1998: 612- 621) (22). De ahí que no deba extrañar, que un ex alto funcionario de la administración Frei, afirmara que "el respeto por los derechos ciudadanos y su protagonismo respecto al quehacer del Estado ha sido otra de nuestras grandes preocupaciones. Hemos promovido la creación de sistemas de sugerencias y reclamos..." (Villarzú, J., 1998: 27) (23). Sobre este aspecto se debe advertir, también, que la estrategia de modernización de la gestión pública ha definido como una de sus áreas claves de trabajo el mejoramiento de la **calidad de los servicios**, productos y procedimientos de la administración pública. No podemos extendernos sobre la materia, sin embargo, consideramos relevante indicar que las políticas y programas orientados a mejorar la calidad de los servicios públicos se ha comprendido como una "palanca" de la modernización, a la vez que como un gran mecanismo promotor de los derechos ciudadanos en el marco de la generación de una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos.

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

principales características de las reformas implementadas -orientación hacia la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios, uso de prácticas modernas de gestión, uso de los mecanismos de mercado-; y, por cierto, la especificación de la infraestructura básica para implementar una reforma articulada por la gerencia pública (Helgason, S., 1998; Hunn, D., 1998).

En el concierto de la OCDE, paradigmática sigue siendo la experiencia neozelandesa, donde la gerencia pública constituyó un engranaje necesario para continuar el proceso de transformación del Estado que incluyó la reorganización, externalización y privatización de actividades públicas (24) y "... reformas al sector público central, sustentadas en las teorías de elección pública, agente, de costo- transacción y en la nueva literatura de gestión pública..." (SEGPRES, 1998: 60- 61). Como se indica la orientación de la reforma fue *replicar tan fielmente como fuera posible la estructura de operar*, lo cual incluyó los mecanismos de incentivos basados en desempeños, *de la empresa privada moderna*.

La lección que se extrajo de la experiencia comparada internacional, culminó en un esfuerzo bastante peculiar por definir las características esperadas de un gerente público moderno. En conclusión, estas deben ser *básicamente las mismas que se requieren para un gerente privado*, relacionadas con las habilidades de administración antes que con conocimientos técnicos muy especializados. Entre ellas se destacaban: liderazgo y gran habilidad de trabajo en equipo; visión, pensamiento y capacidad de planificar estratégicamente; capacidad de iniciar y manejar procesos de cambio; experiencia, competencia profesional y orientación hacia la obtención de resultados; creatividad, criterio y capacidad intelectual; habilidades generales de administración; capacidades de administrar recursos humanos y de generar buenas relaciones interpersonales; conocimiento de tecnologías de información; habilidades en comunicación; y conocimientos en administración de recursos financieros (SEGPRES, 1998; Morgan, G., 1998; Massad, C., 1998) (25).

A riesgo de sonar reiterativo, consideramos oportuno recordar que todo este esfuerzo se orienta, en el marco de la filosofía de la OCDE y de los organismos económicos internacionales -y, por lo tanto, de los técnicos a cargo de la estrategia chilena-, en la perspectiva de dotar a la gestión pública de los mecanismos y herramientas de administración, así como de los líderes adecuados, que les permitan gerenciar de modo eficiente y eficaz los escasos recursos económicos que se disponen en el marco de presupuestos fiscales contenidos (Helgason, S., 1998).

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

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

La larga descripción del programa de modernización de la gestión pública que hemos realizado, nos ha permitido caracterizar su clara derivación a un aspecto muy elemental y restrictivo del enfoque. Las opciones de transformación que los técnicos y decisores públicos visualizaron quedan claramente indicados cuando se insiste que la gerencia pública constituye el motor de los procesos de transformación que el Estado requiere para desarrollar novedosas sinergias con sus entornos económicos y sociales en el marco del modelo de crecimiento que se ha privilegiado en nuestro país. Lejos de lo que se pueda argumentar desde el discurso gubernamental, no se trata de cuestionar el término de "gerencia pública", porque pareciera ser que apela a estilos y valores propios del mundo privado, como se caricaturiza en una publicación oficial en la que se comunican los proyectos y avances en la estrategia de modernización de la gestión pública (26). Ni siquiera se cuestiona porque no existe evidencia que permita sostener que acoge, adecuadamente, la realidad cultural de nuestra sociedad y su sistema público o porque tenga éxitos probados de mejoramiento de la gestión (Kliksberg, B., 1989: 59) (27).

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

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

Se problematiza, entonces, porque efectivamente construye su propuesta a partir de referentes vinculados a la semántica de la administración empresarial, como un claro indicio de la incorporación de la lógica de mercado como criterio nuclear de la toma de decisiones y tipo de comportamientos privilegiados en el ámbito político- estatal, sin realizar una profunda reflexión respecto de sus potencialidades para resolver las cuestiones enunciadas en el párrafo anterior. Las reservas respecto de la capacidad de un enfoque como el iniciado para avanzar en la profundización de la democracia, en el fortalecimiento de la sociedad civil y propiciar que el desarrollo social y económico tenga un efecto positivo en el conjunto de la sociedad son de larga data. Ya indicamos las objeciones que a finales de la década del 80 expresó Kliksberg (1989) a propósito de lo que denominó la política implícita en materia de reforma del Estado en América Latina.

El análisis crítico de la deriva del modelo se ha mantenido y recorrido a lo largo toda la década del 90. En Chile, en la primera mitad de la década del 90 se identifican una serie de análisis que cuestionan vigorosamente la orientación general de la discusión y el tipo de planteamientos que se venía imponiendo. A modo de ejemplo, Tomassini (1993), indicaba que la manera de encarar el problema evidenciaba una serie de confusiones en materia de diagnóstico como de propuestas. Si en un primer momento el problema del tamaño del Estado aparecía como el más urgente, las propuestas de cambio poco a poco se fueron trasladando y concentrando en el problema de la gestión pública. Las innovaciones en este ámbito se

concibieron, desde sus inicios de modo aislado, autosuficiente y vinculadas al destrabamiento de los cuellos de botella en la administración pública (28).

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

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

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

En este contexto, es interesante observar que el planteamiento del representante de Chile, en el marco del tipo de análisis que se empieza a desarrollar en la Conferencia respecto de la necesidad de redireccionar o asumir una propuesta integral de reforma del Estado, insista de manera entusiasta sobre las bondades del modelo, donde se destacan las transformaciones de primera generación orientadas a mejorar la productividad y competitividad de la economía, mediante la "estabilidad y continuidad de las políticas económicas en sus rasgos básicos; esto a su vez se traduce en reglas del juego estables que faciliten las decisiones, especialmente de inversión de largo plazo, e implica, en definitiva, respeto por la lógica básica del funcionamiento de la empresa privada" (Boeninger, E., 1995: 173). A ello se suma, por cierto, la estimulación de la inversión y las exportaciones, la promoción de la competencia, el análisis de los casos en que sea estrictamente necesaria la acción reguladora del Estado, continuar con el impulso privatizador de empresas públicas y la modernización de la gestión pública (Boeninger, E., 1995) (29).

En esta misma perspectiva, es posible observar un énfasis discursivo que recuerda los aspectos centrales del paradigma: la profundización de la economía de mercado, a través de un rol activo del Estado en materia de estabilización económica como base de sustento para iniciar un proceso de desarrollo donde las políticas públicas jueguen un rol asertivo y planificado en materia de promoción de medidas compensatorias para atenuar las desigualdades de ingreso y riqueza entre los grupos sociales. La expectativa es que la gestión pública alcance mayores grados de eficiencia y eficacia, a través de impulsos de desburocratización y adopción de las técnicas de gestión de la empresa privada, que permitan que las fuerzas privadas del mercado actúen para suministrar la mayor parte de los bienes y servicios (Haddad, P., 1995; Sarmiento, E., 1995) (30). En consecuencia, las estrategias de modernización de la gestión pública se conciben como un conjunto de reformas orientadas a posibilitar el despliegue de las capacidad emprendedora de la empresa privada -es decir, responden al segundo vector que definimos al principio de este texto.

Un segundo tipo de exposiciones, sin embargo, ofrece un análisis que busca desbordar los procesos de transformación que se han venido implementando hasta la fecha y la lógica que los sostienen. En parte, la óptica y foco de análisis que se desprende de este tipo de reflexiones tiene relación con los desafíos que debe enfrentar el Estado, el sistema político y el régimen democrático en el futuro, como consecuencia del modelo de desarrollo "puertas hacia afuera" que se ha consolidado y su relación con el entorno social y mundial (Béliz, G., 1995; Blanco, C., 1995). Lo que en algunos casos incluye una reflexión particular relativa a los condicionantes culturales de los países, como es el caso del Perú (Johnson, J., 1995) (31); o a una preocupación por saldar las deudas políticas históricas como en los casos de Centroamérica (Torres- Rivas, E., 1995).

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

O en su defecto, y en una perspectiva más convergente, se propone que las políticas características del modelo -ajustes estructurales, privatizaciones, modernización de la gestión pública, gerencia pública, etc. - deben diseñarse e implementarse como parte de un proceso integral de reforma del Estado en el que se lleven adelante procesos de transformación orientados a la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil (Zumbado, F., 1994; Blanco, C., 1995; Johnson, J., 1995). En esta perspectiva se inscriben, también, los planteamientos de parte de los expertos y analistas chilenos críticos a la estrategia diseñada e impulsada en la época (Tomassini, L., 1993, 1994a; Garretón, M.A. et. al., 1993) (32).

Desde la perspectiva de estos análisis, las nuevas condiciones que presentan los entornos internos y externos -cambios socioculturales y proceso de globalización-, exige preguntarse por los nuevos desafíos que el Estado latinoamericano contemporáneo debe enfrentar y por las posibilidades y limitaciones de acción que emergen. Particular atención se presta a la relación entre el sistema político y la sociedad civil, a partir de un diagnóstico que básicamente observa un debilitamiento de los vínculos antes estrechos entre ambas

esferas de la sociedad (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b, 1998; Garretón, M.A. et. al., 1993, 1994; Tenti, E., 1997; Varas, A., 1997; Filgueira, C., 1997; Muñoz, O., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998; PNUD, 2000). Estos nuevos desafíos exigen propuestas de reforma más complejas que, entre otras cosas, tengan la capacidad de superar los reduccionismos economicistas que han caracterizado el accionar político (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b; Garretón, M.A. et. al., 1993; Zumbado, F., 1994; Béliz, G., 1995; Blanco, C., 1995; Johnson, J., 1995). Por lo tanto, se demanda e interpela el diseño e implementación de reformas que tengan la capacidad de asumir los grandes desafíos que se distinguen en el horizonte para la política.

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

Las demandas -e interpelaciones-, por desarrollar propuestas de reforma del Estado que asuman las nuevas complejidades, a partir de las evaluaciones elaboradas sobre las experiencias impulsadas en los noventa que pone en evidencia la inspiración externa, de contenido parcial y carácter superficial de las estrategias (Torres-Rivas, E., 1995), no pueden ser atendidas por la lógica y los criterios con que opera el paradigma en el que se inscribe el enfoque de la modernización de la gestión pública. Desde nuestra perspectiva, redireccionar los procesos de reforma o, incluso, propiciar reformas de tipo integral, supone la necesidad de aplicar paradigmas de análisis alternativos -desde los márgenes internos del Estado y en sus esferas de toma decisiones político- técnicas- que tengan la capacidad de observar, distinguir y comprender los procesos de transformación a partir de criterios y parámetros distintos (33).

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

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

Esta continuidad es la que hemos descrito como el dominio de la lógica del mercado en la transformación y configuración del Estado en nuestra sociedad y, por lo tanto, la consolidación **del paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia** como los núcleos decisionales que sostienen el

enfoque de administración empresarial para la modernización de la gestión pública. Desde nuestra perspectiva, la estrategia de modernización de la gestión pública, entendida como un programa de segunda generación, es en la década del noventa el principal conjunto de acciones y transformaciones *explícita y racionalmente* implementados que se orientan en la perspectiva de consolidar un modelo de Estado para la sociedad chilena, lo cual no significa que sea el único ámbito en el que opera la racionalidad del paradigma. Por lo tanto, también es posible visualizar otro tipo de transformaciones que no se siguen de un programa explícitamente implementado en materia de reforma del Estado, pero que tiene efectos sobre él, porque compromete la estrategia de modernización económica y social que se impulsa desde el modelo de crecimiento.

La **imagen objetivo** del paradigma es contar con un **modelo de Estado** que se ciña a los siguientes criterios: un Estado más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente "privatización de la opción" en la demanda, que abra espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo "necesarios" mecanismos de regulación -fijación de reglas del juego- (Lahera, E., 1993: 20- 25; Boeninger, E., 1995: 161; Muñoz, O., 1998: 485- 487) (34).

Tales definiciones se orientan en la perspectiva de potenciar la competitividad económica del país, criterio clave de la capacidad de una sociedad para responder a los desafíos del mercado global y asegurar el crecimiento económico como sustento de la estrategia de desarrollo. En efecto, en estricta definición programática "la opción por una economía de mercado abierta al exterior, con rol preponderante de la empresa privada es reconocida hoy como la única estrategia viable de desarrollo para el país" (Boeninger, E., 1995: 169). En consecuencia, por obvio que parezca explicitarlo, la estrategia de modernización de la gestión pública es, quizás, el último eslabón -y prácticamente el único posible de implementar- para terminar de configurar un modelo de Estado coherente y funcional a las premisas que orientan la estrategia de crecimiento.

A partir, entonces, de tales especificaciones no se debe extrañar que el axioma, tal como lo enunciamos páginas arriba, que guía el proceso de modernización es que "... la participación directa e indirecta del sector público en la estrategia de desarrollo es la *administración...*" (Lahera, E. 1993: 10), con lo cual se busca enfatizar la idea de minimización de la intervención del Estado en la actividad económica (35) y limitar sus tareas a la administración de las variables macroeconómicas -manejo equilibrado del conjunto de instrumentos financieros, cambiarios y monetarios y de gasto fiscal y disminución del papel del Estado en materia productiva y empleo; variables microeconómicas -contribución permanente a la creación de oportunidades económicas, permitiendo la expansión y desarrollo del mercado; y de política social, donde tiene un papel parcial en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de compensación de las heterogeneidades sociales excesivas y la generación de oportunidades que aseguren un umbral de sobrevivencia y permitan que las personas se integren al desarrollo a partir de sus competencias individuales (Lahera, E., 1993: 11-13; Boeninger, E., 1995: 175- 179) (36). En síntesis, esta continuidad mantiene una coherencia sustantiva con las transformaciones de primera generación, que, como lo indican los expertos, tuvieron el acierto la capacidad de devolver la autonomía -despolitización-, eficiencia y tecnificación al sistema económico (Muñoz, O., 1998).

Este discurso convenientemente formalizado y normalizado durante los dos primeros gobiernos de la Concertación sólo puede ser comprendido como la consolidación del modelo de crecimiento y sociedad, y su consiguiente propuesta de transformación estatal, **que asume como eje de articulación la lógica del subsistema económico** (Vial, A., 1991; Garretón, M.A. y Espinosa, M., 1993; Zumbado, F., 1994; Torres-Rivas, E., 1995; Tomassini, L. 1998; Muñoz, O., 1998) (37). En última instancia se trata de la subordinación

positiva, es decir la estructuración de contribuciones funcionales a los principios organizativos de la esfera económica (Offe, C., 1990). Desde otro ángulo significa, también, la aceptación, validación y legitimación de una particular forma de observar y analizar la crisis del Estado latinoamericano y los procesos de cambio social y las exigencias que éstos especifican al aparato público a lo largo de las dos últimas décadas. El enfoque de modernización del Estado que se desprende de este modelo es el que ha sido descrito, por diferentes autores, como reduccionista, cartesiano y sesgado, porque no tendría la capacidad de asumir en su integralidad los desafíos emergentes (Kliksberg, B., 1989; Tomassini, L., 1993, 1994a; Zumbado, F., 1994; Garretón, M. A., 1993; Torres- Rivas, E., 1995).

Desde nuestra perspectiva, debemos insistir que en estricto rigor se trata de una propuesta coherente en su propia lógica, lo cual no significa que, efectivamente, adolezca de respuestas a un conjunto importante de desafíos. Pero como hemos indicado no tiene capacidad de irritación y resonancia interna para absorber tales tipos de cuestiones (38). De ahí que pierda sentido insistir en especificar lo que se debe hacer para redireccionar las decisiones y comportamientos del Estado en orden a responder a los requerimientos que se le formulan desde sus fronteras. Sólo queda, a juicio nuestro, observar los efectos de dichas estrategias con el objeto de visualizar si los sistemas en el entorno -por ejemplo, el sistema político- tienen la capacidad para adecuarse a las nuevas condiciones.

Nuestra forma de analizar la continuidad histórica y paradigmática es que su adopción es sólo comprensible a partir del impacto que la crisis del Estado tuvo en Latinoamérica durante los años ochenta. Es decir, existe una continuidad paradigmática entre la particular forma de comprender la crisis del Estado en dicho período con las reformas que se han realizado en esta materia durante las últimas décadas. En este sentido, parece oportuno recordar que la configuración de un nuevo paradigma, entendido como una matriz epistemológica, es resultado de un quiebre en la premisas que sostienen los modelos anteriores (39). Las crisis que logran remover las bases paradigmáticas deben ser comprendidas, en uno de sus niveles, como cambios epistemológicos (Santibáñez, D., 1999a). Esto significa que las crisis, en su momento de *revelación* (Morin, E., 1995) -momento de indecisión en el que surge la decisión para el análisis, diagnóstico o reflexión- actúa, en primer lugar, como un tiempo y espacio de autoobservación y autoreflexión, es decir como un análisis de segundo orden que busca comprender las condiciones que dan cuenta de la crisis y con ello revelar las premisas sobre las que se sostenían las formas de actuar pasadas (Santibáñez, D., 1999a).

En su momento *realizador* (Morin, E., 1995), las crisis se despliegan como el principal mecanismo de autocorrección y, por lo tanto, de construcción de nuevas premisas sobre las que sostener las observaciones y autoobservaciones y las consiguientes derivas decisionales que se pueden desprender de ellas. En el caso latinoamericano, el diagnóstico sobre la crisis del Estado en la década de los ochenta es desatado por el problema financiero -que se expresa en la imposibilidad de manejar la deuda externa en los países del continente-, que se tradujo en una aguda crisis fiscal (Kliksberg, B., 1989; ILPES- CEPAL, 1995; Haddad, P., 1995; Hurtado, O., 1995; Bresser Pereira, L.C., 1997; Tomassini, L., 1998) (40).

Las reformas estructurales que se inician en distintos momentos, bajo regímenes políticos de diverso color y bajo coyunturas particulares en cada uno de los países de Latinoamérica, con el objeto de superar la crisis financiera y fiscal, encuentran en las formulaciones del llamado Consenso de Washington de noviembre de 1989, cuya organización estuvo a cargo del Institute for International Economics, la concurrencia de los países agrupados en la OCDE y que comprometió al FMI, al Banco Mundial y al Departamento del Tesoro, un programa decisional de carácter técnico- político, para fundamentar las políticas públicas que ya se venían aplicando y aquellas a seguir en el futuro (Williamson, J., 1998) (41). Se sistematizan un conjunto de políticas que tienen relación con la disciplina fiscal y el control del gasto público, la liberalización de los sistemas financieros, la apertura de los regímenes comerciales, el estímulo de inversión extranjera, la

privatización de empresas públicas, la desregulación de la actividad económica y reducción del tamaño del Estado y su grado de intervención en la economía (Kliksberg, B., 1989; ILPES- CEPAL, 1995; Haddad, P., 1995; Hurtado, O., 1995; Bresser Pereira, L.C., 1997; Franco, R., 1997; Tomassini, L., 1998; Williamson, J., 1998). Si bien, como ha quedado claro, el Consenso de Washington no inspira la políticas implementadas y las recetas aplicadas (Williamson, J., 1998; Tomassini, L., 1998), si se debe comprender como el **hito que normaliza** y termina por articular -en el sentido de Kuhn, T.S. (1990)- el paradigma político- técnico que terminan por emerger (Franco, R., 1997).

Pero más allá del conjunto de indicaciones que conforman su programa, lo que importa destacar es que en esa conferencia se tematiza, y por lo tanto también normaliza, el **diagnóstico de la crisis del Estado en América Latina**. De este modo, se termina atribuyendo como causas más significativas de ésta, un peso crítico al excesivo crecimiento del Estado -hipertrofia del sistema productivo estatal, excesiva reglamentación de las actividades económicas, proteccionismo económico- y al populismo económico -políticas asistenciales, déficit fiscal- (ILPES-CEPAL, 1995: 24; Haddad, P., 1995: 250; Torres- Rivas, E., 1995: 412-413) (42). Sobre la base de tal diagnóstico, la crisis del Estado se termina entendiendo como el debilitamiento progresivo y definitivo del modelo Estado- céntrico de desarrollo (43). Es decir, como el quiebre de la capacidad del Estado para impulsar y dirigir las estrategias de desarrollo, a través de la participación e intervención que éste ejercía en la esfera económica (Bresser Pereira, L.C., 1997). Este modelo de Estado ha sido ampliamente caracterizado bajo los adjetivos de proteccionista, intervencionista y planificador (Hurtado, O., 1995). De manera más exacta, lo que entra en crisis es un modelo económico-social donde el Estado jugaba un papel articulador (Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993; ILPES, 1995; Tomassini, L., 1998; Muñoz, O., 1998). Los principios que quedan establecidos a partir de éste análisis es que el Estado ya no puede tener participación directa en la economía, el subsistema económico cuenta con una dinámica autónoma que debe ser potenciada para asegurar el desarrollo económico y social y que el Estado debe poner sus recursos y operaciones al servicio de la esfera económica y la lógica del mercado y, con ello, al mismo tiempo se advierten los límites y deficiencias del Estado en materia de eficiencia económica.

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

En su primera etapa la reforma del Estado adquiere un agresivo perfil de retirada y achicamiento, cuya orientación es abrir espacios de expansión y desarrollo para el mercado. La transformación del Estado, en el marco de los programas de ajuste y cambio estructural, son la antesala para el proceso de modernización social, cuyo centro de gravedad es la libre acción de las fuerzas productivas en el dominio del mercado. El discurso político- técnico de la época es lo suficientemente claro al respecto. No sólo se trata de transformar el Estado, sino que "asegurar la viabilidad económica del proceso de modernización" y "promover su sustentabilidad social", fundamentalmente a través de "reducir el Estado promoviendo reformas encaminadas a poner límites a su presencia" y "fortalecer la capacidad de acción de los agentes privados a través de la creación de un clima propicio a la inversión" (Iglesias, E., 1992: 9; Larraín, F., 1992: 101; Haddad, P., 1995: 250; Vial, J., 1998: 186) (44). En ese contexto, se insiste que la reforma del Estado debe

tener como prioridad recuperar la salud de las finanzas públicas, pero las directrices centrales se orientan a especificar que la nueva forma de entender el papel del Estado en la sociedad supone "*ponerlo al servicio de una mayor eficiencia económica*" y el fortalecimiento del sector privado en la generación de riqueza y, por cierto, mayor equidad social (Iglesias, E., 1992: 15-18). En otras palabras, el Estado queda definido y limitado a funciones subsidiarias y del complementariedad (Haddad, P., 1995: 261- 264).

Por cierto, el repliegue del Estado no es condición suficiente para que la dinámica del modelo funcione sin tropiezos. Es necesario también cumplir las críticas funciones complementarias -subordinación positiva (Offe, C., 1990)- que el modelo le asigna y requiere -más allá de la reformas e iniciativas concretas y de las funciones tradicionales-, por lo que la transformación del Estado debe introducir en su lógica un criterio **permanente** de operación que defina y constriña el marco de toma de decisiones y acciones: **la mantención de los equilibrios macroeconómicos y la eliminación de los déficits fiscales** -o control del gasto público (Larraín, F., 1992; Haddad, P., 1995; Nef, J., 1997) (45), como condiciones básicas del crecimiento económico (46). Esto es lograr introducir la racionalidad económica para aumentar la eficiencia (Martner, G., 1999). En este sentido, los consensos alcanzados en materia de diagnóstico y programas de reformas no están completos si no se logra plasmar una *semántica* que materialice un discurso político- técnico relativamente homogéneo que contenga los elementos sobre los cuales opera la autorreferencia del paradigma (47).

Al respecto es oportuno recordar que los paradigmas definen ciertos límites de lo posible, de lo real, de tal manera que los elementos internos -premisas o distinciones- sobre los cuales funcionan son los que indican el tipo de realidad que es posible ver, el tipo de problemas que es necesario responder y el tipo de respuestas o "recetas" que se pueden aplicar frente a tales problemas (Kuhn, T.S., 1990) 848). No estamos en condiciones de afirmar que el paradigma opera de *modo inconmensurable* (Feyerabend, P., 1984), respecto de programas alternativos para la toma de decisiones -ello requeriría algún tipo de investigación empírica que permitiera caracterizar la lógica de la toma de decisiones en el ámbito público-, pero si estamos en condiciones de visualizar una *diferencia directriz* (Luhmann, N., 1998a) que articula de modo privilegiado la lógica de toma de decisiones (49).

La semántica del paradigma nos remite, como lo hemos indicado, en sus referentes de sentido más sustanciales a la lógica del mercado y en consecuencia a la racionalidad y orientaciones de sentido del subsistema de la economía. Como se sabe la comunicación económica opera sobre la base de criterios estructurales muy específicos que facilitan la clausura operacional del sistema. No es nuestro propósito profundizar sobre los contornos teóricos de esta descripción, sin embargo parece oportuno visualizar la siguiente observación: "el sistema económico moderno tiene su unidad en el dinero. Está plenamente monetarizado. Esto significa que todas las operaciones económicamente relevantes y sólo ellas se refieran al dinero. Su base son los precios, incluso los precios del mismo dinero. El acontecimiento autopoiético elemental, la última comunicación ya indivisible y de la que consiste el sistema, es el pago" (Luhmann, N., 1998a: 410) (50). El código pago/ no pago es el código básico sobre el cual se estructuran las comunicaciones económicas. Por cierto, este tipo de descripciones sólo son comprensibles en el marco de un análisis de la sociedad moderna, como sociedad funcionalmente diferenciada (Luhmann, N., 1998a; Luhmann, N., y De Giorgi, R., 1998) (51).

Sin intención de detenernos de modo extenso sobre el punto, es necesario indicar que en el marco de dicha comprensión, la dinámica autorreferencial de los sistemas -y particularmente de aquellos funcionalmente diferenciados- la presencia de una codificación binaria, un código unitario o central como el caso señalado, constituye un recurso estructural de preferencia que facilita la función de clausura autorreferencial y de concatenación de comunicaciones que los medios de comunicación simbólicamente generalizados cumplen -

en este caso el dinero (52). De este modo, la codificación binaria facilita la recursividad de la comunicación del sistema condicionando la selección y la aceptación de las comunicaciones, incluso frente a su improbabilidad, gracias a la capacidad de definir la unidad del sistema a diferencia de los otros sistemas de su entorno (Luhmann, N., y De Giorgi, R., 1998). Sobre dicha codificación el sistema puede estructurar una sobrecarga de comunicaciones y semánticas ad hoc.

El código basal pago/ no pago, sin embargo, requiere de estructuras complementarias para decidir cuándo pagar o cuándo invertir, por ejemplo. Es decir pasar de un lado al otro del valor. Esto supone la creación y utilización de criterios y/o condiciones que establezcan en qué circunstancias la atribución del valor positivo y en qué circunstancias la atribución al valor negativo es correcta o falsa (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 175). Se trata de mecanismos destinados a absorber y procesar la información que ingresa al ámbito de comunicación y, a partir de ello, despliegan posteriores comunicaciones o dinámicas de toma de decisiones ad hoc. En otras palabras, son estructuras complementarias propias de sistemas complejos.

En el centro del paradigma en el que se inscriben los procesos de transformación y modernización del Estado, la teoría económica ha desplegado un *programa* -en el sentido antes aludido- que condiciona no sólo la toma de decisiones, sino que actúa a modo de una diferencia directriz para el procesamiento de información clásico en la racionalidad subsistémica. La *optimización* de la relación entre fines y medios del cálculo económico, sintetizada en el esquema **costo/ beneficio**, se instala como uno de los criterios básicos que guía los procesos de configuración de la renovada racionalidad de la acción estatal, esta vez como eficiencia (Muñoz; O., 1998; Martner, G., 1999).

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

Para Vial (1991), "... el mecanismo lógico de coste/ beneficio deviene crecientemente irracional cuando se incorpora al análisis un set amplio de variables" (op. cit., pp. 30). En la perspectiva de este análisis, por ejemplo, hay una dimensión clave en la que es posible reconocer esta irracionalidad. Se argumenta que se trata de un parámetro que se utiliza en el presente para tomar una decisión que se proyecta en el futuro. Es decir, el parámetro de decisión es la proyección futura en función de los beneficios eventuales -y no los datos del presente. La elección deja "... a merced del azar el curso evolutivo del fenómeno mismo porque no controla a la mayor parte de los eventos que esas variables no contempladas en el análisis pueden introducir a mediano y largo plazo..." (op. cit., pp. 30). O por otra parte, la decisión proyectada en el tiempo que considera variables del presente no puede anticipar la complejidad de las situaciones en el futuro. Visto desde este ángulo, "... el análisis inicial adaptado al momento en que se calculaba el coste/ beneficio nada tiene que ver con la nueva realidad" (op. cit., pp. 32). De este modo, y en función de ambas limitaciones, parece sólo posible un tipo de decisiones de corto plazo que aseguren grados relativos de efectividad y rentabilidad.

No debe extrañar, entonces, observar una relativa convergencia a partir de este punto de vista, con lo cual se puede indicar de modo bastante grueso que este análisis en torno al problema de la racionalidad puede constituirse en unos de los núcleos centrales, por lo pronto muchas veces latente, de todas aquellas indicaciones que buscan distinguir las debilidades, e incluso contradicciones, del modelo y con ello de la

deriva de transformaciones del Estado. En función de este tipo de tematizaciones es posible identificar los siguientes tipos de argumentos:

1. En primer lugar, la constatación de "la sobreestimación del mercado como asignador de recursos" y de **la relevancia del corto plazo** en las decisiones económicas y públicas (ILPES- CEPAL, 1995: 28-31). Se trata de lo que Béliz (1995) denomina capitalismo "en lugar" del Estado, como una tendencia de carácter mundial. Entre sus efectos para el caso latinoamericano se suele indicar la capacidad de influencia del poder empresarial en la toma de decisiones públicas-y el correspondiente debilitamiento del sistema de partidos.
2. En segundo lugar, el problema de que las decisiones de corto plazo no permitan enfrentar los desafíos del desarrollo social en el largo plazo. Un ejemplo ilustrativo de esta situación la presenta Haddad (1995) al analizar los programas de estabilización aplicados en Brasil y sus efectos nocivos en variables estructurales -distribución del ingreso- y la falta de articulación entre las políticas económicas de corto plazo y las políticas de desarrollo de mediano y largo plazos (op. cit., pp. 275; Vial, A., 1991: 37- 38) (53).
3. En tercer lugar, la aceptación de la inexistencia de mercados perfectos, entre cuyas condiciones óptimas se enumeran la flexibilidad de precios, inexistencia de economías de escala, información perfecta y ausencia de poderes monopólicos. Como subraya Sarmiento (1995), se trata de premisas que no se dan en la realidad, por lo que se hace necesario, para el funcionamiento adecuado de los mercados, acciones externas que les permitan alcanzar soluciones óptimas (Ibid., pp. 398; Muñoz, O., 1992; Martner, G., 1999).
4. Y, en cuarto lugar, la incapacidad del mercado para producir las igualdades sociales y económicas largamente postergadas en nuestras sociedades. Esta convicción resurge a partir de las experiencias de cada sociedad en las que, por el contrario, se han observado retrocesos en materia social y económica -particularmente distanciamiento en la brecha de distribución del ingreso (Torres- Rivas, E., 1995: 442) (54). Esta situación facilita un análisis crítico de la "... conocida concepción del *derrame* que haría que una estrategia macroeconómica coherente tuviera bondades intrínsecas como para producir efectos sociales también benéficos, de manera espontánea" (Blanco, C., 1995: 132). Es decir se llega a la conclusión de que, efectivamente, el desarrollo social no es en ningún caso un subproducto cronológico del crecimiento económico, sino por el contrario su tendencia es la reproducción de las condiciones sociales iniciales, ya que los efectos genuinos del crecimiento económico están estructuralmente vinculados a los imperativos de la acumulación (Haddad, P., 1995: 263- 264; Thurow, L.C., 1996: 35 y ss., 258 y ss., Martner, G., 1999: 72 y ss.).

En síntesis, se puede resumir el conjunto de argumentos en la siguiente constatación: "el análisis y la experiencia evidencian que el mercado librado a su suerte no logra resolver automáticamente los problemas ambientales y de ordenamiento del territorio que se agudizan en todas las sociedades actuales, amén de los clásicos problemas de las fluctuaciones cíclicas, del equilibrio del subempleo, de la distribución inequitativa de los ingresos y los activos, de la pobreza y de la cobertura de los grandes riesgos en materia de salud, vejez y desempleo, los que han requerido históricamente de significativas intervenciones estatales en la economía" (Martner, G., 1999: 11) (55).

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

justifican en las áreas expuestas a fallas de mercado y en la distribución del ingreso" (Sarmiento, E. 1995: 400; Vial, J., 1998: 192- 195).

En este punto, es necesario distinguir los ángulos de observación que concurren para articular el discurso anterior y, por lo tanto, para evaluar sus efectos de enlace posterior. En efecto, las distinciones que indican las deficiencias del mercado en materia de distribución inequitativa de ingresos, problemas de desigualdad social o, incluso, los efectos negativos en materia medioambiental y territorial constituyen referencias provenientes de observaciones propias del sistema político -o de otros sistemas de funciones e incluso movimientos ciudadanos (56). En consecuencia, se puede afirmar que no constituyen problemas para la lógica del mercado -con excepción de un esfuerzo por instalar las externalidades sociales negativas como obstáculos para el propio proceso económico, lo cual requeriría algún tipo de intervención limitada.

Y en segundo lugar, se encuentran todas aquellas distinciones que indican las deficiencias del mercado para operar de la manera más óptima posible. Por cierto, estas referencias constituyen observaciones provenientes del entorno interno del paradigma. La teoría económica conoce, desde siempre, que el mercado opera en situaciones subóptimas (Martner, G., 1999) (57). De ahí que su respuesta deba entenderse como el despliegue de su racionalidad, esto es "... el Estado es indispensable para la existencia de muchos mercados" (Ibid.: 30). En consecuencia, desde un ángulo más amplio de observación se debe entender que la configuración de un determinado tipo de Estado es condición necesaria y funcional para el buen funcionamiento del mercado y el modelo de crecimiento impulsado en nuestro país. Por lo tanto, en esta lógica el Estado se termina convirtiendo en un actor económico complementario, pero significativo que produce y provee de bienes y servicios, regula mercados y transfiere ingresos (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999).

Como veremos en el capítulo que sigue las intervenciones del Estado para resolver las "fallas del mercado", y su función estabilizadora en la economía, no son equiparables o correspondientes a su eventual capacidad de intervención para "resolver" las externalidades sociales o función compensatoria. En otras palabras, el espacio de intervención en este último ámbito -que como lo indicamos constituye la referencia básica del discurso político- queda limitado por la lógica de los otros ámbitos de acción (58).

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

Desde el momento en que la teoría económica acepta la existencia de fallas en el mercado -las que no sólo se encuentran a nivel micro como externalidades negativas, sino también macro en el nuevo contexto de mercado global-, acepta también, de algún modo u otro, que la lógica del sistema se articula recursivamente en torno al motivo de la *ganancia*, entendido como un movimiento que genera inestabilidad, debido a su lógica competitiva (Thurow, L.C., 1996; Soros, G., 1999). La orientación al mercado, como una semántica o referencia que da unidad a la acción económica, permite que la ganancia se libere de restricciones morales y pueda apoyarse a sí misma (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998). La *autorreferencia basal* que supone la lógica de la ganancia -o de la *acumulación* (59) o de la *rentabilidad* (60)- no se informa sobre sus efectos no económicos (Thurow, L.C., 1996) -esto puede ser sólo resultado de la capacidad de

reflexión del sistema, con la creación de nuevas estructuras que faciliten la dinámica de la autorreferencia basal.

La orientación a la ganancia de la lógica del sistema económico y su referencia al mercado, entendida como autorreferencia basal, exige la elaboración de programas que informen sobre las decisiones correctas. Entonces, como indicamos, el *esquema costo/ beneficio*, viene a constituirse, *efectivamente*, en el marco de la racionalidad que comentamos en un *mecanismo altamente reductor de complejidad* que posibilita, particularmente, una observación del mundo -reprime la complejidad del mundo- en ambos valores con el objeto de hacer la distinción en términos de ganancias -cuándo sí/ cuándo no, por ejemplo, invertir-, es decir orienta al sistema a acotar los márgenes de acción y decisión obligando a optimizar y asegurar rentabilidad (61). El esquema, entonces, trabaja como un mecanismo para procesar información, por lo que el sistema se puede referir al proceso diciendo: estos costos me aseguran ganancia. En este sentido, se podría decir que la lógica del sistema no se equivoca en lo que concierne a su autorreferencia. Sólo desde el entorno se le pueden pedir otras cosas y es materia de análisis más específicas establecer como las procesa el sistema, para dedicarse a otros temas.

La optimización, y sus diferencias secundarias como rentabilidad y eficiencia, basadas en el esquema costo/ beneficio, han buscado tener pretensiones de racionalidad universal. Esto se debe, primero que nada a las tematizaciones generada en sus entornos (62). Por ello al mismo tiempo, como distinción, nos interesa el esquema costo/ beneficio porque provoca nuevas distinciones, nuevas descripciones en el entorno que pueden actuar a modo de un *re- entry* en el propio sistema. Es decir, el sistema se apropia de nuevos temas utilizándose a sí mismo como referencia y por lo tanto actualizando la diferencia sistema/ entorno debido a su tematización diferenciada. La distinción entre autorreferencialidad y heterorreferencialidad permite comprender el proceso anterior, ya que puede recabar información, a partir de sus propias operaciones, tanto desde su entorno interno como desde su entorno externo (Luhmann, N., 1998a; Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998) (63). Las referencias al entorno como operaciones propias, se deben entender en esta nomenclatura, como el despliegue de la racionalidad del sistema, que se obliga a introducir distinciones sobre distinciones -autoobservaciones y autodescripciones-, generando complejidad, produciendo nuevas posibilidades y nuevo conocimiento.

Las comunicaciones que se procesan desde el entorno a partir de la autorreferencia del sistema operan, entonces, como gatilladores de nuevas distinciones y nuevas propuestas comunicativas (64). Estas re-introducciones son las que llamamos racionalidad del sistema, ya que éste es capaz de "... determinarse a sí mismo diferenciándose respecto del entorno...", otorgándole a esta diferencia un significado operativo, un valor informativo, un valor de enlace" (Luhmann, N., 1998a: 420) (65). Para esto, y debido a esto -reflexión-, los sistemas preparan semánticas (66). Ante todo la semántica de los sistemas viene a representar la relación sistema/ entorno dentro del sistema, es decir viene a otorgar un nuevo significado a la diferenciación, sin que ello sea válido, necesariamente para el entorno. Lo interesante es observar, entonces, cuando estas semánticas rompen los límites del sistema y logran disponerse como recursos comunicativos para la sociedad. Pero no se puede perder de vista que estas semánticas son ante todo nuevas distinciones que preparan mejores acoplamientos con el entorno desde la propia autorreferencia. Desde ahí, estas estructuras pueden ofrecer formas razonables y meritorias de permanecer en la comunicación (Luhmann, N., 1998a: 258) (67). Es decir, se convierten en premisas de sentido que marcan transformaciones estructurales y evolutivas (Luhmann, N., 1985; Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998). Para el caso que nos interesa, por cierto, históricamente capital, mercado, pero también hoy día competitividad y eficiencia -por cierto equidad.

La semántica de la competitividad la trataremos en el siguiente capítulo, por lo que para terminar esta primera parte del trabajo nos concentraremos en enfatizar y subrayar lo que ya habíamos dicho al principio de estas páginas: la modernización de la gestión pública es aumentar *su eficiencia* (68) tanto en su administración como en los *outputs* de las políticas y servicios públicos. Debemos partir, en función de lo dicho, que la noción de *eficiencia* constituye una semántica específica del sistema económico -es probable también que se pueda tratar como codificación secundaria- vinculada a las orientaciones de sentido tales como economizar, optimizar y maximizar entre otros (69). Desde este punto de vista, insistimos en la necesidad de comprenderla como requerimiento de la racionalidad del sistema económico con el objeto de apropiarse de su entorno bajo condiciones que le resulten funcionales.

Lo que nos interesa indicar es que la apropiación y centralidad que adquiere la semántica de la eficiencia en el marco del paradigma en el que se inserta la estrategia de modernización de la gestión pública, tiene también una conexión y continuidad histórica. En efecto, en el marco de los análisis de las características del Estado post- crisis, se indicaban como debilidades críticas los problemas de "eficiencia, optimización y racionalidad" que implicaban las exigencias de superación de la crisis e impulso del nuevo modelo de desarrollo. Así por ejemplo, una de las preocupaciones básicas del paradigma sigue siendo la necesidad de productivizar el gasto público (Kliksberg, B., 1989). Desde nuestra perspectiva, el requerimiento de imprimir mayores grados de eficiencia a la administración del gasto público ha constituido en el marco del paradigma un *problema ejemplar* -o la *anomalía* que se debió resolver- que de algún modo guía el tipo de autoexigencias que se deben esperar (Portocarrero, F., 1997) (70).

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

No debe extrañar, entonces, que en el marco del modelo chileno la eficiencia en la administración del Estado, de sus políticas y servicios públicos, termine convirtiéndose, al mismo tiempo, en un eje articulador del comportamiento político- técnico -de los altos funcionarios públicos y los gerentes- y la imagen objetivo del nuevo tipo de conducción de la administración pública -si se quiere también una demanda (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998) (71). El tiempo, en este sentido, juega con rendimientos positivos para la consolidación de una deriva de transformaciones cuyo empalme se posibilita, entre otras cosas, por la semántica de la eficiencia. Esta se desliza de modo creciente y coherente, explícita e implícitamente, desde los problemas financieros relativos al manejo del gasto público como factor crítico del equilibrio y estabilidad macroeconómica, pasando por el manejo de los recursos para la implementación de las políticas públicas hasta las administración de los servicios y burocracia estatal (Meneses, F.J. y Fuentes, J.M., 1998).

La eficiencia del manejo fiscal es condición necesaria para la dinámica del subsistema económico y del mismo modo, entonces, la eficiencia de la gestión pública es condición, como lo indicamos en las primeras páginas de este trabajo -segundo vector-, para el potenciamiento de la capacidad emprendedora de la empresa privada. Desde nuestra perspectiva, superadas las transformaciones estructurales, los procesos de modernización se inspiran, ya sea en las exigencias de "ponerse al día" con los modos de gestión del entorno económico o en las exigencias que impone el mercado para poder actuar. En cualquiera de sus desarrollos,

lo cierto es que ello pone de manifiesto la gravitación de la lógica del mercado y el paradigma de la racionalidad económica en la modernización de la gestión pública y en la transformación del sistema estatal (72). Se puede sostener, entonces, que dicha estrategia se identifica como la única respuesta posible frente a un sistema económico altamente dinámico. Su objetivo, en consecuencia, es posibilitar el éxito de la economía de mercado (Zumbado, F., 1994: 23, Martner, G., 1999: 29) o como lo hemos descrito se observa como el despliegue de la racionalidad económica.

En efecto, conservar y propagar la semántica de la eficiencia ha permitido introducir, como uno de los éxitos del modelo, la racionalidad económica en el aparato público, entendida también como una condicionalidad de operación (Muñoz, O., 1998; Martner, G., 1999) (73). De este modo, no debe extrañar entonces que la gestión de las políticas públicas, particularmente las de carácter social, e incluso los procesos de descentralización se deriven de esta lógica (74).

No es posible en el marco de esta comunicación extendernos sobre los temas mencionados, sin embargo, por lo pronto, nos interesa establecerse que efectivamente en los esfuerzos de descentralización, realizados durante la última década, ha primado el criterio de hacer más eficiente -y focalizada- la inversión y gasto público. Es decir, la descentralización ha sido también administrativa (Lahera, E., 1993; Marcel, M., 1993; Schilling, M., 1998; Yáñez, J., 1998; Ahumada, J., 1998; Rodríguez, J. y Serrano, C., 1998; Martner, G., 1999) (75).

Del mismo modo, el diseño e implementación de las políticas sociales, ha buscado girar sus bases de acción incorporando los requerimientos de eficiencia -o como se conoció en la década del 80 como focalización- del gasto social (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Raczynski, D., 1998) (76). En este sentido, es interesante advertir que lo que se tematiza como *la emergencia de un nuevo enfoque en política social* incorpore en su operar la lógica y semántica del paradigma en el que se inscribe la transformación del Estado. En coherencia con lo que hemos venido planteando, esto no puede ser de otra manera, por lo que no debe extrañar que en procura de la *eficiencia* se incorporen, entre otros, mecanismos de co-financiación, una lógica competitiva mediante la licitación de proyectos para la toma de decisiones, indicadores costo- beneficio y costo- impacto para la evaluación ex -ante y, eventualmente, ex -post (Portocarrero, F., 1997; Franco, R., 1997; Sulbrandt, J., 1997; Raczynski, D., 1998; Martin, M.P., 1998) (77).

En consecuencia, también los procesos de descentralización y los cambios en materia de política social se ordenan en función de los requerimientos y los programas de la racionalidad económica. Esto no puede ser de otra manera, porque tal como hemos insistido, los límites de sentido que define el paradigma estrechan de modo considerable las opciones de transformación y operación del sistema estatal (78). El punto que hemos venido sosteniendo es que en el marco de los límites que este paradigma impone no es posible concebir, y menos implementar, diseños de transformación que desborden la lógica del mercado, sino sólo extensiones a aquellos ámbitos en los que es posible introducir modificaciones, pero siempre bajo la racionalidad rectora del modelo subsistémico. En este sentido, la lógica de las modernizaciones no pueden tener un carácter político, ni social, ni ciudadano, sino tan sólo económico (Salazar, G., et. al., 1999: 111), lo cual no significa que no tenga efectos políticos, sociales y ciudadanos. Pero para indicar el tipo de transformaciones que allí se producen se requiere comprender las racionalidades que se despliegan en dichos entornos con el objeto de establecer a *qué se le llama modernización política, social o ciudadana*.

En la línea de las observaciones que hemos venido realizando, parece oportuno establecer una distinción clave con el propósito de evitar lecturas erróneas. Nuestra descripción ha indicado que la transformación del Estado, y por lo tanto los límites del paradigma en que se inscriben sus propuestas de modernización de

la gestión pública -e incluso la lógica que opera en la descentralización del aparato público y la implementación de las políticas sociales-, corresponde al despliegue de la racionalidad del sistema funcional de la economía -lo cual incluye sus referencias al mercado y la empresa privada (79). Estamos concientes, sin embargo, que en el marco del debate económico- político, y también de las ciencias sociales, se suele describir este tipo de transformaciones como productos de la aplicación de las recetas y el modelo neoliberal.

Desde nuestra perspectiva, esta descripción constituye una distinción que opera en los márgenes internos del paradigma gatillando procesos de reflexión, es decir, de autoobservación y autodescripción que permiten elaborar nuevos programas para observar el otro lado de la distinción y con ello desarrollar nuevas complejidades que permitan establecer las diferenciaciones correspondientes.

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

Es evidente en que en este vértice de la comunicación reflexiva las tematizaciones vinculadas a los problemas de la "inequidad" o desigualdad, a la creciente brecha en la distribución del ingreso, a la superación de la pobreza, e incluso el problema de la exclusión social aparezcan con relevancia, centralidad y criticidad. Por cierto, la respuesta del paradigma se direcciona, como ya lo hemos mencionado, en el papel compensatorio que se le asigna a la política social bajo la semántica de la eficiencia y la competitividad. Sin embargo, tras esta comunicación se desarrolla de modo cada vez más importante un segundo tipo de tematización vinculada al problema de la *construcción de la sociedad* y que busca resolverse, también, a través de las posibilidades que abre el diseño e implementación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. En esta perspectiva, el paradigma busca "hacerse cargo" de los efectos de fragmentación y desintegración social, es decir se apropia, en el marco de sus códigos y programas, de las tematizaciones del entorno político y con ello busca reproducir internamente la diferencia sistema/ entorno -observado desde otro ángulo, se puede decir que es la respuesta "política" que el paradigma desarrolla a propósito de estos temas (80).

En el caso chileno, los efectos del paradigma que hemos venido describiendo han afectado y alterado el vínculo entre Estado y sociedad civil que prevaleciera en gran parte del siglo pasado. Es lo que se ha denominado *la revolución de lo social o estallido de lo social*, cuyos productos esperados fueron generar una despolitización de la sociedad civil y una des- socialización de la política, modificar las orientaciones económico-culturales de las personas y grupos sociales, generar adhesión al sistema de economía de mercado y una redefinición de las prioridades atribuidas a la acción social del Estado (Rayo y de la Maza, 1998: 428- 429; Tenti, E., 1997: 156) (81).

Paradójicamente, y como se podrá recordar en virtud de lo señalado en las primeras páginas del texto, el paradigma requiere contar con un nuevo tipo de ciudadano. Es lo que hemos denominado el vector del ciudadano- cliente. En efecto, se ha indicado que uno de los grandes logros de los procesos de modernización social y económico ha sido la progresiva instalación de la semántica de la eficiencia fuera de las fronteras del subsistema económico, esto es también en el Estado, la política y la ciudadanía (Muñoz, O., 1998), como patrón cultural que asegure la dinámica sistémica (82). Dicho en los términos de los planteamientos que hemos venido desarrollando, la racionalidad del paradigma requiere para su continuidad operativa producir efectos de enlace -orientaciones de sentido-, ya no sólo en su entorno político, sino

también en el ambiente cultural y en las personas. Es por esto que, también, se debata en el ámbito público la necesidad de fortalecer la posición del usuario, a través de la conceptualización de la relación entre servicios públicos y personas, bajo la noción de *cliente* (Marcel, M. y Tohá, C., 1998) (83).

Esto ha sido posible ya que las transformaciones y modernizaciones del aparato público han estado guiadas por una especie de integración de lo que Marcel y Tohá (1998) denominan los enfoques eficientistas y contractualistas. El primero de ellos, bajo las definiciones de los autores, se encuentra orientado por la racionalidad económica, su objetivo es elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos mediante un administración racional de los mismos (84). El segundo entiende que la eficiencia es un resultado del contrato -de la interacción y la negociación- que realizan sistemas particulares bajo una lógica de mercado, por lo que tiende al interior del aparato público a responsabilizar funcionalmente sobre la base de contratos o compromisos y, por otra parte, a establecer contratos con organizaciones del entorno que le permitan un accionar más eficiente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía (85).

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

Debemos entender que la mencionada "revolución" o transformación social y cultural se potencia en el largo plazo cuando la estrategia de modernización de la gestión pública y con ello la transformación del Estado sigue el vector que hemos indicado. En la reflexión internacional sobre la temática de la ciudadanía, se señala que derivas como las descritas esconden de manera larvaria la configuración de una ciudadanía "libertaria". Efectivamente, cuando las políticas públicas y las modernizaciones de los servicios públicos trabajan con la idea de cliente nos encontramos con un perfil de ciudadano entendido como "consumidor racional de bienes públicos" que modela su comportamiento de acuerdo a los patrones del "mercado económico" y el "paradigma de la racionalidad" (Miller, D., 1997: 79- 83; Ovejero, F., 1997: 94- 96) (86).

Lo anterior no sólo atenta contra la configuración de una ciudadanía activa y responsable, también debilita la conformación de un tejido social y un capital social denso como requerimientos de más sociedad para gobernar (PNUD, 2000). Desde nuestra perspectiva, sin embargo, su resultado final afecta directamente al sistema político. Ello se expresa, como lo señalamos, en desvinculación y/o debilitamiento de las relaciones entre los ciudadanos y el sistema político y transforma, también, la relación con el Estado y que constituye el principal argumento para redireccionar los procesos de reforma (Tomassini, L., 1993, 1994a, 1994b, 1998; Garretón, M.A. et. al., 1993, 1994; Tenti, E., 1997; Varas, A., 1997; Filgueira, C., 1997; PNUD, 2000). En otras palabras, la racionalidad del paradigma debe ser entendido, en este punto, como un factor de retroalimentación positiva de las tematizaciones, reflexiones y análisis que nos hablan de la crisis de legitimidad o representación del sistema político.

Es en este escenario, donde la auto-reflexión del paradigma, insinúa la necesidad de un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado, e incluso se advierte sobre la necesidad de un "cambio de paradigma" (Marcel, M. y Tohá, C., 1997) (87). Como la apropiación del tema también está relacionado con los problemas de legitimidad y representatividad del sistema político -y con ello el quehacer político del Estado-, la aportación del paradigma se orienta, en primer lugar, a especificar el rol político del Estado en el nuevo cuadro socio-económico y desde allí elaborar programas que se diseñan como contribuciones a la profundización de la democracia -ello sobre la base de un diagnóstico negativo respecto de las posibilidades y el rol del sistema político en materia de respuesta a las preocupaciones de la gente (88).

Desde tales preocupaciones, entonces, se indica que el papel político del Estado se orienta a la contribución de la mantención de la **estabilidad social u orden público** -o en otras palabras darle sustentabilidad a las reformas y procesos económicos-, control de las crisis sociales gatilladas por los ciclos económicos e incorporación creciente de la población en los beneficios de los procesos de modernización -equiparación de oportunidades-, es decir *gobernabilidad* (89) -lo cual incluye por cierto modernizar, flexibilizar y **hacer más eficientes** las instituciones del Estado -modernización de la gestión pública-, la gestión de las políticas públicas -especialmente las políticas sociales y los procesos de descentralización -en los términos que especificamos (Boeninger, E., 1995; Portocarrero, F., 1997; Marshall, J. y Velasco, A., 1998; De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Muñoz, O., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998; Martner, G., 1999).

En el marco de los enfoques y estrategias desarrolladas y proyectadas en materia de modernización de la gestión pública basadas en el enfoque de la administración empresarial es probable que el paradigma advierta que no es posible realizar un aporte sustantivo con excepción de ampliar la participación del usuario a través de reclamos y sugerencias (90). Por ello, es que sea el ámbito de las políticas públicas y especialmente las de carácter social, los espacios donde se visualizan mayores posibilidades para introducir rediseños que permitan una incorporación participativa de la población en la compensación de sus déficits sociales y económicos.

Así, por ejemplo, la reforma del sector social se concibe, en términos de *imagen objetivo*, como un mecanismo que "... no sólo legitima al Estado fortaleciendo al conjunto del sistema político al consolidar el régimen democrático, sino que también ayuda a la formación de capital humano mejorando la dotación de servicios de salud y educación de los ciudadanos, lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico y a su sostenibilidad" (Portocarrero, F., 1997: 190). En otras palabras, la política social debe resolver la ecuación entre los requerimientos y exigencias de los factores de integración social -política- e integración sistémica -economía- y, por lo tanto, debe desarrollar mecanismos de compatibilidad entre ambos condicionamientos (Offe, C., 1990) (91).

Por ello tiene importancia crucial, en relación a las políticas sociales, establecer la exacta consecuencia lógica del razonamiento del paradigma. La sustentabilidad y viabilidad de la estrategia de crecimiento económico como condición de los subsecuentes procesos de desarrollo requieren de políticas sociales eficientes que cumplan las funciones de compensación y equiparación de oportunidades (92). La experiencia y los análisis técnicos indican que políticas sociales eficientes -o que buscan ser efectivamente eficientes- requieren desarrollar nuevas complejidades. En esta perspectiva, el esfuerzo se orienta - en tanto proceso en curso y desafío- al diseño e implementación de una política social que responda al perfil del *enfoque emergente*. Es decir, cobran fuerzas los criterios de descentralización, afinamiento de los criterios y mecanismos de focalización, ampliación de los mecanismos de participación como instrumento de mejoramiento de la focalización y aumento del impacto, vinculación más estrecha con la sociedad a través de sus organizaciones, financiamiento de proyectos que concursan en procesos de licitación, generación de

capacidades para el autodesarrollo y autosustentabilidad (Portocarrero, F., 1997; Franco, R., 1997; Sulbrandt, J., 1997; Raczynski, D., 1998; Martin, M.P., 1998, Serrano, M., 1998).

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

Es notable, entonces, que los primeros análisis desarrollados, fundamentalmente como observaciones externas, sobre el tipo de deriva que se viene configurando indiquen y adviertan sobre sus deformaciones y efectos negativos para la consolidación del sistema democrático. Así, se observa que bajo los requerimientos y exigencias de una racionalidad puramente técnica, la discusión pública se realice en un ambiente contingente, cargado de connotaciones ideológicas y cortoplacistas, motivados por intereses corporativos, y abierto a sus capacidades de influencia, que impiden alcanzar un debate de fondo sobre los temas involucrados con una perspectiva de desarrollo (Portocarrero, F., 1997; Varas, A., 1997; Noé, M., 1998) (93). Desde este ángulo de observación, entonces, surge un legítimo cuestionamiento respecto de si los medios que se utilizan para ejercer tales influencias constituyen mecanismos lícitos de presión. Como señala Noé (1998), "... los sectores de la sociedad con mayor capacidad de influencia irrumpen en distintos momentos y *desordenan* el flujo planeado de las políticas públicas o las *particularizan*, llevando hasta la esfera estatal, relaciones y conflictos que podrían resolverse en la sociedad civil, si esta tuviese los mecanismos, la legitimidad y el poder necesarios para hacer políticas públicas" (Ibid.: 49).

En este marco de complejidad, por cierto el tema será siempre el de mejorar los **mecanismos institucionales** para aumentar la participación de la sociedad, los grupos corporativos (94) y la ciudadanía como clave para resolver las dificultades que se observan -lo cual incluye un conjunto importante de indicaciones relativas a los desafíos que ello implicaría. En tal sentido, y con el objeto de **no desviarse de los requerimientos de eficiencia**, las políticas públicas se siguen visualizando como el espacio más efectivo y que presenta mayores ventajas comparativas para cumplir la función de conducción política en la gestión del Estado, como condición del proceso económico y profundización de la democracia (Varas, A., 1997; Portocarrero, F., 1997) (95).

En esta misma orientación, como lo habíamos indicado, se promueve la **incorporación participativa de la ciudadanía** en la implementación de las políticas sociales, entendida en este sentido, como un mecanismo destinado a hacer más eficiente la función crítica de la política social, esto es compensar las distancias en materia de equidad y a revertir los procesos de fragmentación social (Portocarrero, F., 1997; Sulbrandt, J., 1997, Serrano, M., 1998) (96). Es en este último sentido, donde el enfoque emergente de la política social, busca corregir y revertir los efectos de la llamada *revolución de lo social* y la aplicación de las políticas de ajuste estructural, esto es el debilitamiento del vínculo social, la depreciación del capital social o la fragmentación del tejido social. En consecuencia, la política social no sólo se sobrecarga con las exigencias de ser eficiente en la compensación de los desequilibrios sociales que genera la lógica del sistema

económico, sino que debe resolver la paradoja de convertirse en un dispositivo eficaz y eficiente para generar dinámicas participativas y de densificación de capital social en la comunidad (97).

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

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

Más allá de todo lo que se echa de menos -déficits de convergencia de las políticas sociales, debilidad en la influencia de la visión Política de largo plazo, desempeños todavía escuálidos en materia social-, lo cierto es que las nuevas orientaciones de la gestión pública y, particularmente de las políticas públicas y sociales deben cumplir sus funciones paralelas en un contexto económico, social y político cuya complejidad recién se empieza a perfilar con mayor claridad. Por lo pronto, deben revertir la inercia de la fragmentación social y el debilitamiento del capital social, como requisitos de autosustentabilidad futura del paradigma, en el marco de los programas y semánticas -orientaciones de sentido y patrones culturales- que se promueven, también, como requerimientos de desenvolvimiento de la racionalidad subsistémica y de los *condicionamientos* (98) "macro- económicos" que supone el contexto de la globalización.

Bibliografía

BAZDRESCH, C. y ELIZONDO, C. (1995) *La Reforma del Estado en México*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile, 1995.

BÉLIZ, GUSTAVO (1995) *La reinención del Estado: transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile, 1995.

BITRÁN, E. y SÁEZ, R.E. (1998) *Mercado, Estado y regulación*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.

BLANCO, CARLOS (1995) *Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

BOENINGER, EDGARDO (1991) *Introducción*. En: Capitalismo, Democracia y Reformismo. FLACSO, Chile.

BOENINGER, EDGARDO (1995) *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1997) *La Reforma del Estado en los 90: Lógica y mecanismos de control*. Paper presentado en la Conferencia "The Political Economy of Administrative Reform in developing Countries". Northwestern University, Chicago.

FERNÁNDEZ, GUSTAVO (1995) *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

FILGUEIRA, CARLOS (1997) *Bases para un programa latinoamericano de políticas sociales*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.

FRANCO, ROLANDO (1997) *Paradigmas de la política social en América Latina*. En: Urzúa, Raúl (Ed.), Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.

GARRETÓN, M. A. y ESPINOSA, M. (1993) *¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Sociopolítica?*. En: Modernización, democracia y descentralización. IV Congreso chileno de Sociología, Chile.

HADDAD, PAULO (1995) *Reforma y modernización del Estado en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia de Brasil*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

HURTADO, CARLOS (1995) *Estado, democracia y gobierno*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

IGLESIAS, ENRIQUE (1992) *Hacia una agenda económica para los años noventa*. En: Cuadernos del Foro 90, N° 2, Estado y Desarrollo. CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, Santiago.

JOHNSON, JAIME (1995) *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Perú*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

KLIKSBERG, BERNARDO (1989) *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México.

KUHN, THOMAS (1990) *La Estructura de la Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LAHERA, EUGENIO (Ed.) (1993) *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

LAHERA, EUGENIO (1993) *Políticas Públicas: un enfoque integral*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

MARCEL, MARIO (1993) *Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

MARCEL, M. y TOHÁ, C. (1998) *Reforma del Estado y de la Gestión Pública*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.

MASSAD, CARLOS (1998) *Bases para desarrollar la Gerencia Pública*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.

MORIN, EDGAR (1995) *Sociología*. Ed. Tecnos, Madrid, España.

MUÑOZ, OSCAR (1992) *El desarrollo de las relaciones Estado- Empresa en el nuevo escenario económico*. En: Cuadernos del Foro 90, N° 2, Estado y Desarrollo. CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, Santiago.

MUÑOZ, OSCAR (1993) *Hacia el Estado regulador*. En: Muñoz, O. (Ed.) Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador. CIEPLAN, Chile.

MUÑOZ, OSCAR (1996) *El crecimiento económico y el problema del orden social*. En: Colección Estudios Cieplan, Chile.

MUÑOZ, OSCAR (1998) *Estado, mercado y política: Chile en los años 90*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.

NEF, JORGE (1997) *Estado, poder y políticas públicas: una visión crítica*. En: Urzúa, Raúl (Ed). Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

OFFE, CLAUS (1990) *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial, México.

ORREGO, CLAUDIO (1998) *Introducción*. En: Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dolmen Ediciones, Chile.

OVEJERO, FELIX (1997) *Tres ciudadanos y el bienestar*. En: *La Política* N° 3, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. *Ciudadanía. El debate contemporáneo*. Paidós, Barcelona.

QUINTANA, G. y POBLETE, A. (1993) *La informatización de la gestión pública*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

SANTIBÁÑEZ, DIMAS (1999a) *El paradigma de la autorreferencialidad y la investigación social de segundo orden*. En: Sociedad Hoy. Revista de Ciencias Sociales. Año 2. Vol. 1, N° 2-3. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Concepción, Chile.

SANTIBÁÑEZ, DIMAS (1999b) *Gobernabilidad, profundización de la democracia y reforma del Estado*. En: Cuadernos del Segundo Centenario, N° 2, Diez años de democracia y tres tareas pendientes. CED, Santiago, Chile.

SANTIBÁÑEZ, DIMAS (1999c) *Imágenes de la sociedad y la política: Visiones Juveniles*. En: Cuadernos del Segundo Centenario, N° 7, ¿Debieron haberse inscrito los jóvenes en los registros electorales?. CED, Santiago, Chile.

SARMIENTO, EDUARDO (1995) *El nuevo Estado*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.

SEGPRES (1997) *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente.* División de Modernización de la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

SEGPRES (1998) *Gerencia Pública. Elementos para un Debate.* Documentos de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. División de Modernización de la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2ª Edición.

TENTI, EMILIO (1997) *Actores, acción colectiva y participación en el campo de las políticas públicas.* En: Urzúa, Raúl (Ed). *Cambio Social y Políticas Públicas.* Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

TOMASSINI, LUCIANO (1993) *Orientaciones para la reforma del Estado.* En: Lahera, Eugenio. (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública.* Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

TOMASSINI, LUCIANO (1994a) *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas.* Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

TOMASSINI, LUCIANO (1994b) *Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.* En: Tomassini, L. (Ed.) *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?*, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

TOMASSINI, LUCIANO (1997) *El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos.* En: Urzúa, Raúl (Ed). *Cambio Social y Políticas Públicas.* Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

TOMASSINI, LUCIANO (1998) *Gobernabilidad y políticas públicas.* En: Urzúa, R. y Agüero, F. (Eds). *Fracturas en la Gobernabilidad democrática.* Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.

TORRES RIVAS, EDELBERTO (1983) *La nación: problemas teóricos e históricos.* En: *Estado y Política en América Latina.* Edición de Norbert Lechner. Ed. Siglo XXI, 2ª Ed. México.

TORRES RIVAS, EDELBERTO (1995) *Reforma y modernización del Estado en Centroamérica.* En: *Reforma y Modernización del Estado.* ILPES- CEPAL, Chile.

URZÚA, RAÚL (1994) *Desarrollo Social y Reforma del Estado: Algunos temas de reflexión.* En: Tomassini, L. (Ed.) *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?*, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

URZÚA, RAÚL (1997) *Globalización, modelo económico y transformación social: una mirada parcial.* En: Urzúa, Raúl (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas.* Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

VIGNOLO, CARLOS. et. al. (1993) *Modernización de la Gestión Pública.* En: Lahera, Eugenio. (Ed.) *Cómo mejorar la gestión pública.* Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.

WILLIAMSON, JOHN (1998) *Revisión del consenso de Washington.* En: Emmerij, L. y Nuñez del Arco, J. (Comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI.* Banco Interamericano del Desarrollo.

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

Notas

1. Tomassini (1994), al caracterizar el Plan de Modernización de la Gestión Pública, señala que "el peligro de un plan tan cartesiano es que conduzca a hacer mejor más de lo mismo, pero que las prioridades, necesidades, áreas y vinculaciones societales nuevas, actualmente no contempladas o insuficientemente atendidas por el Estado, continúen postergadas" (Ibid. pp. 15).
2. Como señalan Marcel y Tohá (1998), "la primera debilidad es la precariedad del concepto de modernización (donde) ... la mayor parte de las iniciativas en desarrollo corresponden a la aplicación de instrumentos modernos de gestión, cobijadas bajo la noción general de una gestión orientada a los resultados" (Ibid. pp. 608- 611).
3. Se debe advertir, por otra parte, que el primer diseño político de la conducción gubernamental de la administración Frei buscó articularse en torno a la "lógica de la modernización" (Arriagada, G., 1994). En ella se incluye, por cierto, el tema de la gestión pública. Probablemente, porque la lógica de la modernización se ancla en la racionalidad económica, su efecto político buscado, esto es dar orden y conducción política se vió debilitado.
4. En el planteamiento de Bresser Pereira (1995) corresponde a lo que denomina el desafío de aumentar la "governance", lo cual incluye los aspectos financieros -superación de la crisis fiscal-, estratégico -intervención en las esfera económico- social, y administrativo -superar la cultura burocrática de administración del Estado.
5. Algunas de las bases conceptuales, técnicas y políticas que sostienen este enfoque se encuentran en Lahera, E., 1993. En este texto se indica que la reforma y modernización del Estado a través de la intervención de sus procesos y mecanismos de gestión constituye la opción más ventajosa y realista para transformar el aparato público (Lahera, E. 1993; Vignolo, C. et. al., 1993).
6. Por lo demás constituye la definición concreta de lo que se entiende por modernización de la gestión pública en el programa estratégico respectivo. Como se indica en el mensaje del Presidente de la República en el mismo documento: "colocar al usuario como el centro de gravedad de la acción del Estado, significa una decidida y explícita política por conocer sus características, escucharlo en sus demandas y considerar sus propuestas" (SEGPRES, 1997: 13).
7. En el programa estratégico de modernización se entiende por gestión pública "... todas aquellas acciones del Estado orientadas a organizar y administrar los recursos disponibles -financieros, materiales y humanos- con el propósito de procurar el máximo de bienestar a la mayoría del país" (SEGPRES, 1997: 13).
8. La magnitud del cambio que se requiere es planteado por el Presidente de la República en su mensaje que acompaña el documento citado. Este es delineado con mayor precisión de la siguiente manera: "La cultura, las normas y las estructuras organizacionales; los estilos de gestión, de dirección y de comunicación; los diseños de los ambientes de trabajo y las disposiciones arquitectónicas; y, por último, los equipamientos y las tecnologías usadas, deben ser revisados bajo la premisa señalada" (Ibid.: 3).
9. Incluso se subraya que lo anterior significa: "crear condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organizaciones inteligentes, capaces de aprender, adaptarse, y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos" (SEGPRES, 1998: 5).
10. Es interesante observar que el autor se queja de la poca importancia que se le asigna al problema de la gestión de los servicios y políticas públicas en el ámbito del debate académico y técnico y el accionar político - administrativo, en el momento en que se viene instalando el Gobierno de Frei.

11. Por cierto, se puede objetar que con esta afirmación se dejan fuera las reformas políticas las que se caracterizaron por tener, básicamente un carácter constitucional para adecuar las reglas del juego democrático, en el marco de un proceso de negociación, a las nuevas condiciones políticas del país.
12. Para una visión de los cambios realizados en el Estado y los avances de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública, ver Marcel, M. y Tohá, C., (1998), páginas 599- 607.
13. Este tipo de propuestas son coincidentes con las demandas que los sectores empresariales estructuraron a propósito de la modernización del Estado. Por cierto, el matiz de diferencia se encuentra en el énfasis que ponen en el problema del tamaño del Estado. Para una visión de las demandas y propuestas desarrolladas por los sectores empresariales ver UNAB, 1994.
14. Es importante indicar, por otra parte, que las propuestas de Reforma que el autor describe incorporan, tanto en sus líneas directrices como en la Agenda de trabajo, elementos vinculados a la modernización de la gestión pública, a través de cambios administrativos, organizacionales y tecnológicos. Estas propuestas, sin embargo se formulan en el marco de una visión global y complementaria de reforma del estado en el contexto de definiciones programáticas relativas al problema del desarrollo nacional.
15. El autor del texto, sin embargo, no deja claro en su exposición cuáles serían las reformas de primera generación. Su enumeración permite especular que pueden ser las reformas implementadas en la dictadura relativas a los procesos de privatización, desregulación de mercados, apertura económica y desconcentración administrativa o los necesarios cambios introducidos en el primer gobierno de la concertación relativas a reformas político-institucionales y las modificaciones y perfeccionamientos sociales. Estas últimas se entienden como "una ampliación y enriquecimiento" del proceso iniciado en la década del 80. A pesar de la poca claridad en esta materia, el autor refuerza el planteamiento de que los procesos iniciados en el Estado de Chile responden al despliegue de las reformas iniciadas a principios de la década del 80.
16. Las *reformas estructurales* que se proponen como líneas de acción para el tercer gobierno de la concertación deben referirse a cambios integrales en el sistema de compras públicas, en el sistema de ascensos de la carrera funcionaria, la masificación de Tecnologías de Información y Comunicaciones y, por cierto, la gerencia pública (Orrego, C., 1998: 17- 22).
17. Como se destaca, se trata de crear sistemas coherentes que vinculen, por ejemplo, remuneraciones, con desempeños y resultados y la creación y desarrollo de capacidades gerenciales que impliquen la incorporación de modernas formas de trabajo al interior de las organizaciones públicas (SEGPRES, 1998: 14).
18. "La motivación para esta línea de modernización está relacionada con las experiencias de éxito cada vez más frecuentes, que han sido lideradas por gerentes públicos como agentes de cambio" (SEGPRES, 1998: 49).
19. Para enfatizar el punto, debemos añadir que entre los desafíos de este nuevo modelo de administración pública, se identifica en primer lugar la definición del perfil del gerente público moderno, ya que las tareas son exigentes y los individuos adecuados difícil de encontrar (Orrego, C., 1998).
20. "Sólo personas con esa capacidad de administrar eficiente y eficazmente las instituciones públicas pueden llevar a cabo las distintas políticas públicas definidas por un gobierno" (SEGPRES, 1998:51).
21. Sobre el tema existe un documento del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997), en el que se establecen el conjunto de iniciativas a implementar (Introducción de la doctrina de la calidad, instancias de participación, tecnología, simplificación de trámites,

- oficinas de información, Cartas de derechos Ciudadanos, Premio a la Calidad). También, Shand, D. (1996); Medina, A. (1996).
22. Por cierto, el referente de este tipo de propuestas técnico- políticas se sostienen en el tipo de ciudadano característico de los países industrializados que cuentan con una larga historia de ejercicio de sus derechos. Demás está decir la distancias y diferencias culturales que cuestionan la viabilidad de este tipo de condiciones, lo cual por cierto en el largo plazo pueden revertirse, fundamentalmente, para ciertos sectores de la sociedad, tales como las "clases medias emergentes".
 23. El IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, realizado en junio de 1998, y cuyas ponencias fueron reunidas en un texto titulado "Dirección y Gerencia Pública. Gestión para el Cambio", tematiza con bastante recurrencia la incorporación del ciudadano -y su eventual participación en el entorno del sistema público, como usuario de los servicios a los cuales accede (García, A., 1998; Massad, C., 1998; Spoerer, S., 1998; Vera, J., 1998).
 24. "Primero fueron corporatizadas las empresas estatales y luego muchas de ellas privatizadas" (SEGPRES, 1998: 60).
 25. Se precisa, además, que para el caso chileno existen condiciones que requieren la presencia de características adicionales: experiencia en el sector público; manejo de recursos humanos mal remunerados, poco motivados y muy criticados conocimientos básicos de las normas administrativas; y un criterio político superior al que se requiere en el sector privado (SEGPRES, 1998: 51).
 26. Nos referimos a los Boletines del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En este caso a una exposición sobre el tema de la Gerencia Pública en el Boletín N° 2 de marzo-mayo de 1998.
 27. Por nuestra parte, por el contrario, consideramos que en el mediano y largo plazo los cambios iniciados tendrán los éxitos probados e, incluso, potenciarán cambios en la cultura institucional del aparato estatal.
 28. En 1994, como lo indicamos en la NPP N° 1, el autor insiste de manera más clara y rotunda en las críticas al modelo de modernización de la gestión pública. Lo anterior no significa que no deba incluirse como una dimensión necesaria del proceso de reforma. Esta debe estar, sin embargo, en el contexto de un programa de carácter más integral. Ello, sin embargo, exige contar con un análisis distinto respecto de los problemas y desafíos que enfrenta el Estado contemporáneo (sobre este aspecto volveremos más adelante en este trabajo). Sin embargo, se puede adelantar que este es el punto en el que coinciden todos los autores que inician sus exposiciones explicitando su postura crítica. Ver, entre otros, Tomassini, L. (1993, 1994a); Garretón, M.A. et. al. (1993); Garretón, M.A., (1994); Urzúa, R. (1994); Marcel, M. y Tohá, C. (1998); Muñoz, O. (1998).
 29. La modernización de la gestión pública se entiende como "...un proceso continuo de múltiples tareas y desafíos que se desarrolla en base a reformas parciales y secuenciales..." (Boeninger, E., 1995: 181).
 30. Es interesante anotar que este tipo de planteamientos surge de un análisis crítico del tipo de políticas liberales ortodoxas desarrolladas en la década del 80 que se orientaban de acuerdo al principio de prescindencia y debilitamiento del rol del Estado en la economía.
 31. En este caso, sin embargo, se trata de un análisis que excede a los procesos de reforma y modernización que se llevan a cabo, pues estos responden de modo bastante coherente a los políticas de ajuste post- crisis.
 32. También en alguna medida, Muñoz, O. (1998), en relación al problema del interés social y a partir de un diagnóstico de los problemas del sistema político en sus nuevas condiciones de operación.

33. Entendemos que modelos de análisis alternativos se han venido configurando de modo paralelo al paradigma dominante que venimos describiendo. Probablemente no ha contado con la capacidad de irritación y resonancia suficiente para influir o impactar en los equipos técnicos que sustentan las decisiones políticas sobre la materia.
34. Sobre este aspecto, Muñoz, O. (1998) destaca que las transformaciones estructurales de la década del 80 tuvieron dos efectos importantes que definen los márgenes del modelo de Estado: " ... en primer lugar, rescataron una mayor autonomía de la economía y de las políticas públicas, utilizando predominantemente el mercado como diseño institucional; en segundo lugar, reincorporaron la ideología de la *mano invisible*, en el sentido de que el interés social se logra a través de la búsqueda del interés individual" (Ibid., pp. 483).
35. "De allí que, donde haya lugar para la competencia, ésta sea preferible a la regulación" (Lahera, E., 1993: 25).
36. De este modo, no sólo queda delineado el modelo de Estado que se requiere, sino que la estrategia de desarrollo en el cual este se inserta de modo funcional. Por cierto, las competencias del Estado no se reducen a los elementos expuestos sino que se deben incluir sus tareas tradicionales, es decir seguridad, orden, defensa y relaciones exteriores (Lahera, E., 1993). Sobre el punto, no debemos olvidar que el tipo de Estado que se diseña tiene relación con el modelo de modernización que se impulsa y con la imagen de sociedad que se espera construir.
37. De acuerdo a Garretón, M.A. y Espinoza, M. (1993) se trata de un sometimiento a las leyes del mercado. Para Muñoz, O. (1998), los criterios del subsistema también han tenido la capacidad de permear a la política, obligándola a tecnificarse: tema de la ingeniería política.
38. Como lo hemos indicado, la identificación de otro tipo de desafíos y, por lo tanto, el diseño y puesta en práctica de otro tipo de reformas exige contar con otros paradigmas de análisis y modelo de sociedad. Nuestra observación del tema nos permite identificar esfuerzos, tanto en la década del 80 como del 90, por terminar de construir un enfoque alternativo para comprender la realidad del Estado. Estos han mantenido un análisis crítico respecto de las propuestas técnico-políticas que hemos venido describiendo. Algunos de sus planteamientos ya han sido expuestos, sin embargo intentaremos profundizar sobre ellos más adelante.
39. Utilizamos el concepto de paradigma en el sentido más profundo que Kuhn, T.S. (1990) le quiso imprimir, esto es, aquel tipo de premisas que se utilizan, de modo latente, para observar y comprender la realidad y definir el tipo de soluciones o, si se quiere, comportamientos y decisiones de modo coherente. Por lo demás este ha sido el sentido que se ha rescatado para elaborar el concepto de "paradigma de base" (Echeverría, F., 1988), con el cual se quiere indicar aquella matriz de distinciones primarias desde la cual muchas otras distinciones emergen.
40. Sus manifestaciones más importantes son la multiplicación de la deuda externa y la imposibilidad de responder a sus intereses, la caída del producto per capita, deterioro de los términos de intercambio en latinoamérica, la reducción de los ingresos de capitales, reducción de las importaciones, severas políticas de ajuste que repercutieron en todo los indicadores internos de los países -inflación, desempleo y recesión económica (Kliksberg, B., 1989, Fernández, G., 1995; Haddad, P., 1995). En el caso chileno, se debe sumar la crisis del sistema político de la década del 70. Ambos deben considerarse como los hitos autocorrectores del pensamiento político-técnico.
41. Como advierte el autor, la función del texto que da nombre al consenso de Washington, tenía por objeto informar al gobierno de los Estados Unidos respecto de las políticas que se venían aplicando en América Latina. Para una descripción de la "actualidad" de las políticas ver el citado artículo. Por último es interesante advertir que el autor indique que en el trabajo de 1989 no se entregaba un conjunto de recetas con el tipo de perfil que finalmente adoptaron los comportamientos de los gobiernos latinoamericanos, p.e., en materia de disciplina fiscal.

42. En una entrevista concedida al autor de este Documento, el Sr. Ricardo French- Davis, sostiene que para el caso de Chile, esta crisis tiene dos momentos importantes, el período post 73 y el período de los 80. En ambas la tendencia es el "achicamiento" del Estado: "Y esa herencia viene de los 70, entonces entre los 70 y 80 no hay tantos cambios en Chile, hay una continuación del achicamiento. Hay una segunda tanda achicadora el 85 con la reducción de las pensiones, la reducción del salario mínimo, las reducciones tributarias adicionales".
43. Como lo indican algunos autores, lo que empezó como crisis fiscal del Estado, terminó entendiéndose como la crisis del Estado (Nef, J., 1997). O en otra perspectiva, "en América Latina la preocupación por el tema de la reforma del Estado es antigua y ha estado vinculada primordialmente a la urgencia de responder a los desequilibrios de las finanzas públicas" (Martner, G., 1999: 142).
44. "La Reforma del Estado, está orientada a reorganizar las funciones públicas, con el fin de que el Gobierno se concentre en aquellas funciones que tiendan a reproducir en forma eficiente el aparato productivo..." (Torres- Rivas, E., 1995: 425).
45. En esta lógica se entienden las reformas institucionales destinadas a darle, por ejemplo, autonomía a los Bancos Centrales. Se trata de una diferenciación sistémica muy necesario para abordar la complejidad de los desafíos que impone la tarea de equilibrio macroeconómico. Este tipo de diferenciaciones debe ser adecuadamente atendido desde una perspectiva teórica, ya que supone también una "pérdida" de la unidad de sentido del Estado. Sobre este aspecto volveremos en el próximo capítulo.
46. En estricta definición programática, "se considera que la reducción de los déficits fiscales, los presupuestos equilibrados, el orden de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación son requisitos indispensables para el progreso económico..." (Hurtado, O., 1995: 295).
47. "No se puede desconocer que la ideología neoliberal, en algunas de sus más simples y arbitrarias formulaciones (reducción del Estado, imperio del mercado, preeminencia de las políticas económicas, desregulaciones y privatizaciones generalizadas, etc.) ha formado parte del horizonte conceptual de varios de los artífices de las estrategias de reforma" (Blanco, C., 1995: 132-133).
48. Es interesante observar como a propósito de la Crisis Asiática se ha iniciado un álgido debate respecto de la eficacia de las recetas aplicadas tradicionalmente por las instituciones de Bretton Woods, lo cual se ha traducido en un análisis del rol de dichas instituciones en el marco del mercado global. Sobre el punto, Amir, S., 1999; Soros, G., 1999; Le Monde Diplomatique, 2000; El Mercurio, 2000.
49. Las diferencias directrices son distinciones que guían el procesamiento de información, por lo que funcionan para hacer operativas las selecciones, en el sentido de obligar a la selección entre útil/ inútil sin especificar lo que se selecciona (Luhmann, N., 1998a). A diferencia de los códigos, las diferencias directrices se comprenden como mecanismos de observación y aquellos como mecanismos para hacer operativa la comunicación.
50. "La autopoiesis de la economía consiste en la reproducción de pagos a través de pagos; pero, naturalmente, no existe ningún sistema de la economía que prevea sólo esto y nada más" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 189).
51. La adopción de un marco conceptual como este se debe a las ventajas que presenta la necesidad que las ciencias sociales en América Latina tienen por contar con nuevos mecanismos de observación y análisis conceptual en el marco de las nuevas complejidades que presenta de la sociedad moderna. Por lo demás este es un esfuerzo que se viene desarrollando a propósito de constatar la creciente autonomía de los subsistemas sociales. Así, por ejemplo, el marco teórico de los estudios de Desarrollo Humano en Chile, 1998, 2000, también, Tenti, E., 1997.

52. "La función de los medios, entonces, se desarrolla cuando la selección de una comunicación puede ponerse como fundamento de otras comunicaciones como su premisa" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 189). Es decir como reductores de complejidad y absorción de incertidumbre.
53. "La mayor desventaja del capitalismo es su miopía. Tiene intrínsecamente un horizonte de corto plazo" (Thurow, L.C., 1996: 301).
54. De acuerdo a Sarmiento (1995), en las concepciones clásicas no se le asigna prioridad a la distribución del ingreso, ya que tiene menor importancia en relación con el crecimiento económico (ibid., pp. 398-400).
55. Al respecto, parece interesante parafrasear el planteamiento de Offe, C., (1990), la relación entre el sistema económico y el Estado puede ser necesaria en el sentido de que las estructuras de este último dependan genéticamente del sistema económico. Necesidad significa aquí una relación genética de determinación. El concepto de necesidad puede adquirir aquí un significado completamente distinto: el Estado es necesario para la reproducción del sistema económico. Hay subordinación positiva cuando coinciden ambos significados, es decir las condiciones de operación del Estado no sólo son producidas, sino también requeridas para la reproducción de una economía basada en la lógica del mercado.
56. Sobre este punto, aceptamos un supuesto básico sobre el cual no podemos extendernos: para el sistema político, o incluso para muchos autores, la democracia se hace cargo del problema de la igualdad -en estricto rigor es una condición implícita de operación- y la inclusión. Al respecto ver, Thurow, L.C., 1996, Bell, D., 1997. En la lógica del paradigma que describimos, por cierto, se incluye la creencia de que el mercado con la participación del Estado puede, efectivamente, resolver estos problemas. En tal sentido, es sintomático que en el marco de las discusiones en torno al modelo se advierta que "... no habría base real para una *crisis de fe*" (Cortázar, R. y Vial, J., 1998: 14), requisito indispensable para la continuidad operativa de un *paradigma*.
57. "... la competencia perfecta constituye un caso de escuela constantemente cuestionado por la realidad de los mercados ..." (Martner, G., 1999: 28).
58. De ahí que no deba extrañar que en el marco de las evaluaciones y ponderaciones de los procesos de transformación del Estado se advierta que "... la reforma económica del Estado necesita de una lógica política que le otorgue sustentabilidad ambiental en el largo plazo y viabilidad social en el corto y mediano término" (Béliz, G., 1995: 86).
59. "... el capitalismo genera grandes desigualdades de ingreso y riqueza. Encontrar las oportunidades para poder hacer una gran cantidad de dinero es lo que rige la eficiencia del capitalismo. (...). Desplazar a otros del mercado para llevar sus ingresos a cero arrebatándoles sus oportunidades de ganancia es en lo que consiste la competencia. Una vez que se adquiere riqueza, las oportunidades de hacer dinero se multiplican, ya que la riqueza acumulada conduce a oportunidades de ganancia- ingreso que no están abiertas para aquellos que no poseen fortunas" (Thurow, L.C., 1996: 259). Sobre la discusión, capitalismo, desigualdad y democracia ver Thurow, L.C., 1996: 258- 292).
60. En el contexto del capitalismo global - e informacional-, la rentabilidad constituye el determinante motivacional que dinamiza la operatoria del sistema -y con ello de la innovación tecnológica y la productividad (Castells, M., 1997a: 107- 113).
61. Nótese, por otra parte, que el factor costos opera como reductor de riesgos, porque moviliza al sistema para asegurarse frente a ellos (Luhmann, N., 1998b). Por otra parte, efectivamente, "cada sistema parcial, asume parte de la complejidad global al orientarse solamente según su propia diferencia sistema/entorno, sin embargo, reconstituye con ello al sistema global para sí mismo..." (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 201).
62. "De esta manera los primeros socialistas recuerdan que en Londres todo el mundo piensa de acuerdo con los modelos de Adam Smith y David Ricardo. La introducción de una descripción en el

- sistema transforma el sistema, y esto requiere entonces una nueva descripción" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 80).
63. "Un sistema puede construir la propia complejidad y, por tanto, su irritabilidad. Puede integrar la distinción de sistema y entorno desde ambas partes mediante ulteriores distinciones y de esta manera ampliar sus posibilidades de observación" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 80).
 64. "Del hecho de que todas las autoobservaciones y las autodescripciones sean operaciones realizadas en la comunicación, se deriva la posibilidad de ser observadas y descritas. El sistema, en efecto, puede sólo operar de un modo real, Y por eso cada autoobservación y cada autodescripción, a su vez, se expone inevitablemente a la observación y la descripción: cada comunicación puede volverse tema de comunicación" (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 384).
 65. En consecuencia, un comportamiento racional supone que el "... sistema es capaz de controlar sus impactos en el entorno mediante las repercusiones sobre sí mismo. Un sistema que dispone de su entorno, dispone, a fin de cuentas, de sí mismo" (Luhmann, N., 1998a: 420- 421).
 66. "Esta autoobservación rudimentaria del sistema en el nivel de sus operaciones se convierte en *autodescripción* cuando produce artefactos semánticos a los que se puede referir otras comunicaciones y con los cuales se señala la unidad del sistema" (Luhmann, N., 1998a: 406).
 67. "Llamamos a esta provisión de temas, *cultura*, y cuando esta se ha almacenado especialmente para fines comunicativos, *semántica*. La semántica es digna de conservarse y, por lo tanto, es una parte de la cultura, cuando nos transmite la historia de los conceptos y las ideas" (Luhmann, N., 1998a: 161). Ver también, Luhmann, N., 1985.
 68. Esta distinción supone por cierto dejar de indicar la temática de la eficacia o efectividad, como otra orientación de la acción del Estado. A diferencia de Offe, C., (1990), consideramos que la lógica de la eficiencia es un producto semántico de la racionalidad económica orientada al problema de la rentabilidad. En cambio el tema de la eficacia, como consecución de metas, constituye una orientación que no se limita a la racionalidad económica, como podría ser, por ejemplo, cumplir el objetivo de ser elegido. Y en este sentido, y a pesar de que el autor, sostenga que el problema de la rentabilidad no se encuentra dentro de los criterios de acción del Estado, lo cual a estas alturas es bastante dudoso como se podrá recordar a propósito de aquellas semánticas que nos hablan de "rentabilidad social", consideramos que efectivamente uno de los "logros" de la racionalidad del paradigma ha sido introducir el criterio de la optimización bajo el esquema costo/ beneficio -o, p.e. costo/ impacto-. Pero en lo que si concordamos con el autor es que un correlato de esto es mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia para la actuación de los agentes económicos privados, lo cual incluye al ciudadano racional y en este sentido, también: el Estado capitalista es eficiente y eficaz "... en la medida en que logra universalizar la forma mercantil. El estado de cosas perfecto es una situación donde todo ciudadano puede cuidarse de todas sus necesidades participando en procesos de mercado" (Ibid.: 125- 126).
 69. Sobre el punto, ver por ejemplo, Bell, D., 1994, 1997.
 70. De este modo, se afirma que "... la ineficiencia en la provisión de los servicios sociales y en el patrón del gasto público social es primordialmente un prolema político (...), ya que (entre otras cosas), la burocracia tiene su propio juego, el cual quebranta cualquier lógica económica con las consecuentes pérdidas de eficiencia..." (Op. cit.; 194).
 71. "Si la preocupación por las mayorías diferencia a progresistas y conservadores, la preocupación por la eficiencia y la estabilidad diferencia a los primeros de los izquierdistas tradicionales" (Lahera, E., 1993: 16).
 72. Es indudable que en esta concepción del problema ha tenido una influencia enorme el trabajo de Osborne y Gaebler (1995).
 73. De este modo es notable que algunas de las reflexiones técnicas orientadas a producir alternativas para el manejo del Estado, con el objeto de resolver sus fallas internas y las

externalidades, deban poner siempre la semántica de la eficiencia como condición para el otro valor de la distinción. Así, eficiencia y regulación, eficiencia y equidad, eficiencia y redistribución (Martner, G., 1999).

74. En este sentido, es importante aclarar que el diseño e implementación de políticas públicas, principalmente, las de carácter económico, ha constituido la principal herramienta para el impulso de las estrategias de modernización y desarrollo nacional (Varas, A., 1997).
75. Por cierto, ello ha requerido cambios institucionales y nueva legislación para crear instancias con las funciones y responsabilidades necesarias. Sin embargo, desde el ángulo del sistema político e incluso de las ciencias sociales estos procesos no siempre se entienden como "reales" procesos de descentralización, en el sentido político del planteamiento. De ahí la discusión entre desconcentración, deslocalización y descentralización siga teniendo vigencia. Sobre el tema, Borja, J., 1987a, 1987b; Boisier, S. 1991, 1998; Arocena, J., 1991; Musalem, J., 1994).
76. Por cierto, los requerimientos de eficiencia en la política social se entienden como instrumentos destinados a avanzar en la equidad, compensando la inequidad de las oportunidades sociales y económicas. Por lo demás este es un argumento de eficiencia para la economía (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 156-158).
77. A pesar de esto, se insiste para el caso de Chile, que la política social se sigue orientando por los patrones tradicionales de centralismo en la formulación, debate e implementación, así como selección de problemas, mecanismos y medios para solucionarlos (Noé, M., 1998).
78. A riesgo de sonar majadero, nuestro esfuerzo no está destinada a realizar una evaluación de sus efectos, positivos -éxitos- o negativos -fracasos, sino a entender los límites en el cual se mueven las decisiones en la materia. Lo anterior no implica que no realicemos las preguntas que surgen en el eterno del sistema económico e indiquemos las dificultades que existen para encontrar respuestas satisfactorias bajo este modelo.
79. Por ello hemos insistido que las opciones se restringían, efectivamente, a la modernización de la gestión pública. Nuestro convencimiento es que desde el ángulo de los decidores públicos este conjunto de iniciativas constituyen la mejor, más oportuna y coherente respuesta a los desafíos que la administración pública debe enfrentar.
80. "La otra cara de la transformación neoliberal, especialmente en sus inicios fue la pérdida del sentido del interés social, de la participación y del valor de la política como una acción de construcción social. En parte, ello se debió a una difusión intensa de la cultura del mercado, que estimuló los valores individualistas en oposición a los valores colectivos". (Muñoz, O., 1998: 485). Para una descripción de los matices de diferenciación entre liberalismo ortodoxo, neoliberalismo y liberalismo progresista como distinciones internas del paradigma que asume la racionalidad del subsistema económico, ver, Haddad, P., 1995: 260- 264.
81. Sobre la temática de las transformaciones culturales no podemos extendernos, por lo que remitimos a: Campero, G., 1998; PNUD, 1998, 2000; FLACSO, 1997. Para una visión comparada de los efectos socio-culturales de los procesos de modernización tardía, ver Beck, U. 1998a. Finalmente, debemos indicar que estas transformaciones en la relación entre Estado y sociedad ha constituido el principal tema de análisis de lo que podríamos denominar la reflexión político-científica, cuyas preocupaciones centrales han sido los problemas de legitimidad y representatividad del sistema político. Sobre este aspecto volveremos en el tercer capítulo del trabajo.
82. "En Chile la cultura del consumidor es débil y sólo recientemente ha comenzado a desarrollarse, sin adquirir aún una presencia significativa en el ámbito de los servicios públicos. Esto representa una debilidad para cualquier proceso de modernización de la gestión pública..." (Marcel, M. y Tohá, C., 1998: 609).

83. Los autores advierten sobre las dificultades que existen para internalizar la noción de cliente en el fortalecimiento de la relación servicios públicos (gestión del Estado) y usuarios. Sin embargo, se insiste en la necesidad de incorporar tal conceptualización, entre otras cosas, porque la noción de cliente supone una relación bilateral en la que existe la opción por parte de éstos de elegir sus servicios, reproduciendo situaciones de mercado, que potenciarían dinámicas de mejoramiento continuo en la gestión pública (Marcel, M. y Tohá, C., 1998: 618- 621).
84. Como lo hemos descrito en estas mismas páginas la gestión financiera es su campo privilegiado de acción debido a la importancia que se le otorga a elevar la racionalidad y eficiencia de la asignación de los recursos, por lo que la gerencia deberá orientarse a maximizar la eficiencia institucional mediante la evaluación de costos y beneficios (Ibid.: 585- 586).
85. Como fue indicado, el enfoque contractualista asigna un papel prioritario a la tecnificación de la gerencia pública (Ibid.: 588).
86. El autor precisa que ello no potencia el vínculo social y la acción colectiva, sino sólo la relación individuo- prestador de servicio. Como dice el autor, "esta posición fracasa por el hecho de que el núcleo de la ciudadanía implica derechos comunes y bienes disfrutados en conjunto", (Op. cit.: 83). Es resultado de las propuestas de la Nueva Derecha en Europa y su esfuerzo por transformar el Estado de Bienestar, particularmente en lo que dice relación con su vinculación al ciudadano, para que esta resulte explícitamente contractual. Sobre el punto ver también, Ovejero, F (1997).
87. Paradigma democratista rotulan a estas propuestas que buscan " ... un mayor bienestar de los ciudadanos a través de la incorporación institucionalizada, activa y organizada de estos últimos en las decisiones gubernamentales, con el objeto de adecuar la oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de la comunidad (Ibid.: 588). En estricto rigor se trataría de un cambio de enfoque en el marco del paradigma que hemos descrito.
88. Así, por ejemplo, se advierte, que una de las principales debilidades del proceso de modernización del Estado es la desvinculación de éste con la ciudadanía. El desafío es permitir, con los procesos en curso, construir una demanda ciudadana al Estado para que este responda en algún punto a las demandas que se le comunican al sistema político en general (Marcel, M. y Tohá, C., 1998).
89. Debemos indicar en este punto que la noción de gobernabilidad que aquí se significa está vinculada al problema de la estabilidad. Sobre una discusión sobre este punto, Santibáñez, D. (1999b). Por último, en el capítulo siguiente discutiremos la importancia de la noción de estabilidad.
90. Se debe indicar, sin embargo, que en este vértice entre rol política de la modernización de la gestión pública y rol político de las políticas públicas, existe planteamientos que privilegian la primera opción respecto de la segunda. Así, a partir de la temática de la gerencia y el mejoramiento de los servicios a las personas se fundamenta una visión política para la modernización (Marcel, M. y Tohá, C., 1998).
91. "Como reacción a ambos grupos de problemas, el desarrollo de la política social nunca puede hacerles frente de modo coherente" (Offe, C., 1990: 92).
92. El axioma básico aquí es que sólo el crecimiento económico sostenible permite un desarrollo social equitativo, por lo que la política social viene a cumplir el papel de hacer más eficiente la la igualación de oportunidades, de ahí su definición compensatoria y función integradora. Lo que nos interesa resaltar es el planteamiento axiomático que se indica: "... la reforma del sector social debe incorporar consideraciones de eficiencia y equidad no como elementos antagónicos que deben ser sacrificados unos a favor de otro, sino más bien como las dos caras de una misma moneda que refuerzan un crecimiento económico con equidad" (Portocarrero, F., 1997: 191). Sobre el punto, ver Marshall, J. y Velasco, A., 1998; Agosin, M. y Ffrench- Davis, R., 1998; De

Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998; Raczynski, D., 1998; Muñoz, O., 1998; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999, entre otros.

93. Como señala Varas, "... a propósito de cada política pública que se define e implementa (son) debatidos temas que las trascienden. Sin embargo, la discusión así originada tiene como límite su propio espacio referencial, inhibiendo la posibilidad de entrar en un debate sobre las externalidades negativas o positivas que éstas puedan tener en ámbitos más allá de su espacio particular" (Ibid.: 178). Demás está decir, que en este vértice de las temáticas que estamos trabajando surge una interesante tematización sobre los nuevos espacios de "lo público", que no podemos tratar en esta comunicación.
94. Así, por ejemplo se advierte sobre la eventual corporativización de la vida política: "... en el nuevo marco escasamente regulado en el que se deben desarrollar las políticas públicas, las tendencias corporativizantes vuelven a adquirir mayor presencia y su acción desintitucionalizadora erosiona el fundamento democrático de las instituciones representativas" (Varas, A., 1997: 182).
95. Debemos apuntar en este punto la propuesta de Muñoz, . (1998), en el sentido de que esta función estaría efectiva y eficientemente cumplida por las redes sociales que se articulan en torno a la discusión, negociación y coordinación de determinados procesos de tomas decisiones. Si bien el autor no lo señala, queremos entender que se está refiriendo, también, al espacio que abre el diseño y gestión de las políticas públicas y su capacidad de catalización de comunicaciones sociales.
96. Aquí también la temática de la gerencia, esta de las políticas sociales, se indica como un ámbito crítico de intervenir para aumentar la eficiencia de éstas en su gestión (Sulbrandt, J., 1997).
97. No podemos extendernos sobre un aspecto crítico en este ámbito, pero consideramos oportuno dejarlo señalado, relativo a un debate incipiente respecto a la capacidad efectiva de cumplir tales fines. Entre las dimensiones sujetas a reflexión se encuentran las condiciones ex ante que este enfoque requeriría para su materialización dentro del contexto de eficiencia que se le exige: básicamente contar con niveles de asociatividad que permitan la implementación de programas y proyectos (Raczynski, D., 1998). Por otro lado, se indica la necesidad de que este tipo de enfoque tenga una permanencia y convergencia de mediano y largo plazo -lo cual debe traducirse en términos de recursos económicos- para que los efectos buscados se materialicen (Sulbrandt, J., 1997, Raczynski, D., 1998). Y, finalmente, lo más importante, es que el tipo de estrategia implementado -competencia de proyectos-, genera los efectos contrarios que busca resolver, esto es conflictos sociales, debilitamientos de relaciones sociales preexistentes y/o fragmentación social (Aguirre, R. y Larraeche, I., 1996, Raczynski, D., 1998).
98. "En alguna parte tiene que estar reglamentada la conexión de las relaciones. Esta reglamentación adopta la forma básica del condicionamiento, esto significa que una determinada relación entre los elementos se realizará bajo la condición de que eso otro venga o no al caso. (...). Los condicionamientos exitosos a partir de los cuales se logra posteriormente lo posible, pueden originar efectos de limitación" (Luhmann, N., 1998a: 46).