

# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA CON GOBERNABILIDAD: ALGUNAS INTERROGANTES Y CONSIDERACIONES

---

Leonel Tapia Contador<sup>6</sup>

## RESUMEN

La "Gobernabilidad" como función de la eficacia de las políticas públicas en democracia esta fuertemente condicionada por el peso relativo de distintos actores. Esto afecta la equidad y transparencia de los mecanismos de toma de decisiones, y los patrones de articulación "Estado - Sociedad".

El artículo tiene como objetivo plantear interrogantes sobre los procesos y lógica de la reforma del Estado y sus implicaciones en cuanto a la gobernabilidad que se expresa en una codificación de las relaciones y conflictos, particularmente los políticos y sociales. El desafío queda planteado en cuanto desarrollar una agenda de investigación más sensible al impacto social e ideológico con relación a la instalación de una "sociedad civil" con capacidad de propuesta e interlocución.

Su abordaje se desarrolla a través de dos secciones. La primera reflexiona sobre el proceso de modernización del estado y sus implicaciones en términos de políticas públicas, externalización de servicios y descentralización. La segunda, profundiza sobre su innovación política institucional y el proceso de inducción y racionalización que establece a través de proyectos configurando y regulando las aspiraciones sociales y políticas. Ambas, en su conjunto, generan un cuerpo cognoscitivo para la toma de decisiones.

El fundamento de esta reflexión nos lleva al siguiente cuestionamiento; ¿Es posible la invención político institucional, cuando se han modificado los patrones de articulación de sectores e intereses?

---

<sup>6</sup> Leonel Tapia es Economista y se desempeña en la Cátedra de Evaluación de Proyectos Sociales de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central. Este artículo fué elaborado junto a Rodrigo Bravo, Sociólogo.

# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, TRANSFERENCIA DE RACIONALIDADES Y MERCADO

**E**l proceso de modernización del sector público en América Latina, es el resultado de la confluencia de al menos los siguientes factores: a) La reestructuración de la división internacional del trabajo, originados por las dinámicas de globalización, b) El desajuste entre los ciclos económicos, y la concepción del Estado benefactor, c) El carácter refundacional de los regímenes autoritarios y d) El desgaste del sistema de representación político.

El supuesto formal que sustenta este diagnóstico es el fracaso del modelo anterior que postulaba al "Estado", la necesidad de intervenir activamente, para regular y corregir las imperfecciones generadas por el mercado, con el objetivo de alcanzar ciertos fines sociales.

Lo que se traducía, en intervenciones dentro del ámbito social y productivo, caracterizado, por un fuerte "centralismo", y una "burocracia" que entrega servicios de "mala calidad" y productos homogéneos frente a demandas diferenciadas que no consideraban las particularidades de las poblaciones más vulnerables. El resultado general era un crecimiento constante del gasto social en políticas y programas de limitado o desconocido impacto (Franco 1996).

La vinculación de estos procesos, va configurando un nuevo escenario que induce a la reorganización del Estado en Chile. Según Garretón (1995), este proceso en Chile se mueve en al menos cuatro planos:

- 1.- La redefinición del rol del Estado.
- 2.- La reestructuración del aparato representacional.
- 3.- La disminución de la burocracia.
- 4.- La delegación de la administración de servicios públicos al sector privado.

Estos cuatro elementos, que determinan el proceso de la modernización del Estado, se vinculan directamente con los procesos de desmonopolización, desregulación, privatización y descentralización (Garretón 1995).

Sin embargo, el proceso de modernización del Estado presenta importantes limitaciones, entre las que podemos indicar: inexistencia de debate público (visión

impuesta desde arriba)<sup>7</sup>, plantea objetivos estratégicos poco claros y sus enunciados no responden a la realidad político-institucional existente (en el sentido de la existencia de un Estado Weberiano).

Las orientaciones generales que inducen transformaciones de la administración pública y su entorno estaban débilmente formalizadas, solamente con la creación de Comité de Modernización del Estado y la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública se establecen que una de las principales funciones que debe cumplir el "Estado", es el desarrollo de la eficiencia, la cual pasa por "diseñar una oferta pública, que responda a la demanda, donde la respuesta satisfactoria, supone imprescindible acercar el Estado al ciudadano" (Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, 1997).

*Esta afirmación, supone entonces, avanzar a una administración descentralizada de recursos y a una participación ciudadana, basada en la concertación entre el poder público local y la sociedad civil.*

Hasta ahora, los esfuerzos se han orientado a establecer las bases organizativas a través de la descentralización administrativa del aparato público acompañado de un proceso gradual de transferencia metodológica que pretende incorporar al sector público una racionalidad en sus funciones y roles provenientes del sector privado, y de manera incipiente a la lógica y nueva relación con la sociedad en su conjunto a través de mecanismos de mercado. Así los sujetos son vistos como clientes o usuarios.

Este proceso se inicia con la política de descentralización del gobierno militar en 1974 y se ha implementado sin cambios significativos en los gobiernos democráticos. Su lógica fundacional establece la instrumentación para definir el nuevo marco de la relación entre el estado y sociedad (actores sociales en conflictos) que se expresa en ámbitos específicos de competencia y participación, como se analizará más adelante.

Este proceso se ha generado a través de dos elementos:

- El Asentamiento de bases organizativas que comprenden la redefinición del rol del Estado y con ello, el cambio de orientación de la administración pública, que se desplaza desde una burocracia "ineficiente", a una concepción de gerencia social, acompañada de la racionalización de recursos humanos especializados en la estructura administrativa.
- Inducción a través de transferencias metodológicas hacia la administración de la organización del Estado cuyo vector es el aumento de la "eficiencia

---

<sup>7</sup> En la medida que los destinatarios y actores sociales no participan ni influyen en la construcción de la agenda pública, la pertinencia de las iniciativas y estrategias asumidas en "su beneficio" carecen de validez y no son reconocidas como tales.

administrativa”, a cargo de instrumentar las políticas públicas y poner en marcha la intervención adoptada. Los medios e instrumentos que se utilizan así como la intencionalidad y la calidad con que se aplican van a depender de la interacción entre esfera política y la administración pública.

El plan general se expande en distintas formas e incluye el uso de metodología de administración, base para la construcción de indicadores de gestión y balances de gestión, como también convenios de desempeño, este último considerado estratégico. En la práctica, resultan acuerdos entre el ejecutivo del servicio público (agente), y el ministro (principal), donde se explicita la misión y los objetivos, transformándose en instrumentos del plan estratégico, principalmente porque opera como mecanismo para frenar las exigencias y presiones de grupos de interés, particularmente de agentes externos a la organización.

En la práctica, los planes estratégicos están centrados en los aspectos formales e instrumentales y no son el resultado de una construcción colectiva que incorporan las visiones de distintos actores y expresa una apuesta de cambio sustantiva, que significan cuestionar los paradigmas dominantes (mercado, racionalidad de la descentralización, etc.) y se traducen en una mera instrumentalización, lista de proyectos de inversión. Por ejemplo, la lógica de procedimiento de inversión de los programas: Chile Emprende, Programa Comuna Segura, Programa Orígenes, entre otros.

En efecto, estos plantean, el cambio de la racionalidad del Plan formulado desde arriba hacia abajo por un conjunto de proyectos de inversión que surgen desde abajo hacia arriba sin que se produzca la coherencia entre los horizontes de mediano plazo que los planes buscan atender con las carencias de corto plazo (inversión de infraestructura) que normalmente las administraciones y gobiernos subnacionales buscan resolver. Por esta última razón, el desarrollo de los proyectos se orienta fundamentalmente a la infraestructura social (Lira 1997). Se da así en la práctica, una modalidad de planificación global comprensiva, centrada en la formulación del Plan a la modalidad incremental cuyo instrumento principal es el proyecto de inversión que vincula medios y fines<sup>8</sup>.

Esta afirmación plantea las siguientes interrogantes sobre los instrumentos aplicados: ¿Validez de ellos para dar cuenta de las aspiraciones de los distintos actores y entornos?, ¿Son equivalentes las ineficiencias generadas por el sector privado

---

<sup>8</sup> Op. Cit por Luis Lira (1997). Información y Conocimiento para Análisis Regional Conducente a la Toma de Decisiones. ILPES, LC/IP/G.106, 1997.

y público?, ¿Cuáles son las señales entregadas a los actores sociales, entidades ejecutoras, instituciones del Estado?, ¿Pertinencia de los mecanismos de control y evaluación para dar cuenta de los avances y limitaciones de los instrumentos?

Los discursos y orientaciones de esta nueva visión del Estado, trabajan bajo el supuesto de lograr una mayor racionalización del gasto social, con el fin, de lograr mayor impacto a bajo costo (relación costo/impacto), como elemento central de las políticas sociales. Lo que implica, tomar distancia de la producción y prestación de bienes y servicios sociales, aprovechando las capacidades de innovación dispersa por toda la sociedad, regidos por los principios de eficiencia, transparencia, participación social, efectividad e impacto social.

Lo señalado anteriormente se fundamenta, específicamente en la “disminución de la burocracia pública (Criterio de Descentralización y Modernización del Estado)”, acompañado de un proceso de creciente “externalización de la economía” chilena, que se manifiesta, entre otras cosas, en una fuerte precarización de las relaciones contractuales y calidad del empleo.

Sin embargo este modelo, no puede mirarse acríticamente. Existen fundadas percepciones y antecedentes que en forma creciente plantean interrogantes sobre sus objetivos y resultados obtenidos, particularmente en cuanto a la pertinencia de los instrumentos de inducción así como las expresiones de externalización y descentralización, los cuales no constituyen una panacea. De aquí surgen las siguientes consideraciones al respecto:

El entorno donde se desarrollan las organizaciones es complejo y cambiante y las intervenciones sociales se traducen en múltiples conflictos donde los intereses de distintos actores no coinciden y muchas veces van en contra del logro de los objetivos de eficiencia e impacto que los programas sociales se proponen. Vale decir, no necesariamente, o automáticamente la inducción de procesos hacia la modernización conduce a lograr mayor eficiencia, mejor focalización y mayor impacto en los programas sociales.

Entonces se puede postular, que el énfasis ideológico de este proceso adquiere, reproduce y alimenta otro tipo de problemas, asociados a la gestión e implementación de políticas públicas, en la medida que se ignora las señales de ineficiencias existentes. Por ejemplo, en las “subcontrataciones o licitaciones” es posible identificar una fuerte correlación entre el agente con el sistema político (y sus partidos) y la administración pública generando distorsiones y colusiones que afecta la asignación y orientación eficiente de los recursos. En este proceso, los intereses de la sociedad se ven disminuidos, no solamente por el fuerte componente ideológico y

refundacional de la modernización del Estado, sino también por sus limitaciones para hacer bien (eficientemente) las acciones que se propone. Los ejemplos abundan: el Plan Transantiago, reforma educacional, entre otros.).

Si a esto se agregan las debilidades que generalmente presentan los mecanismos de monitoreo de los programas públicos externalizados y la limitada práctica de la evaluación de los mismos, se construye un escenario que en el mejor de los casos puede ser eficiente con relación al costo promedio de entregar servicios, pero inadecuado para resolver los problemas sociales que se propone. En definitiva, los mecanismos e instancia de regulación en la mayoría de los casos son débiles, particularmente con relación a sus atribuciones, recursos disponibles y apoyo político.

La señal que entrega el proceso de transformación del Estado es clara y conduce en dirección contraria a lograr eficiencia, transparencia e impacto de las políticas, favoreciendo un comportamiento *oportunist*a, particularmente en un contexto donde existe ambigüedades y fuertes limitaciones de los mecanismos de regulación y voluntad política para aplicarlos.

Esta situación, alimenta una dinámica donde se incrementan los posibles costos sociales y políticos, con relación a la legitimidad de los procedimientos y la tarea de fiscalización. Sin lugar a dudas, ha sido de mayor impacto para el Estado y el sistema político de gobierno y su relación con los agentes destinados a operativizar cierto servicio públicos, como son los ejemplos de:

- Agua potable "Lo Castillo S.A."
- Constructora e inmobiliaria "COPEVA S.A." o Casas "Enanas" de Malloa en la Sexta Región
- Proveedoras de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
- Licitación de estudios del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)
- Empresas que tienen a cargo la administración de servicios, en áreas sensibles para la sociedad. Y su relación con las entidades estatales en este caso:
  - Superintendencia de Servicios Públicos
  - Ministerio de Vivienda y Urbanismo
  - Ministerio de Educación
  - Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

Este factor, ha sido gatillante a la hora de la evaluación de la “Credibilidad Ciudadana”, frente a las políticas de privatización servicios<sup>9</sup>, también a la hora de hablar de agentes de fiscalización y diseño de políticas públicas.

De acuerdo a lo expuesto, podemos inferir, que el proceso de modernización del Estado, ha impulsado una nueva racionalidad en administración pública, donde los temas como la “governabilidad” y la “legitimidad del sistema”, son redefinidos a través de una lógica que pretende intermediar, las actuaciones públicas y privadas. Esta intermediación no sólo cambia el plano de articulación del Estado y la sociedad, sino también esta fuertemente marcado por los intereses privados que distorsionan el proceso de toma de decisiones.

En efecto, la implementación de la lógica de construcción de proyectos, desplaza el juego político, que va desde la esfera pública a la esfera privada, teniendo como finalidad, instrumentalizar las diferentes políticas sociales, lo cual establece la necesidad de lograr algún nivel de participación e involucramiento de los actores sociales.

Esta forma de articulación se sustenta en la primicia de lo específico sobre lo hegemónico y donde el proceso de externalización de las políticas sociales transfiere distintas funciones, entre las que se encuentran:

- Definición de necesidades.
- Diseño de las soluciones.
- Implementación de las soluciones.
- Evaluación, en la mayoría de los casos

Esto tiene importantes implicaciones, sobre todo, para los sectores más vulnerables de la sociedad, pues su capacidad de articulación y organización es limitada porque:

- 1.- Los intermediarios de mayor peso en el Estado y sistema representativo definen en la práctica los términos de los acuerdos y su instrumentalización.
- 2.- Las implicaciones en términos de la pertinencia sobre las iniciativas asumidas son importantes en términos de los logros posibles.
- 3.- Se genera un sesgo permanente de la oferta de las entidades participantes que se caracteriza por una homogeneización artificial del perfil y carencias de las poblaciones vulnerables.

---

<sup>9</sup> Un ejemplo claro de la pérdida de legitimidad del modelo es el bajo porcentaje de aprobación que en forma continua presentan las AFP (Asociación de Fondos de Pensiones) e ISAPRES (seguros de salud privados) en las encuestas públicas de opinión.

- 4.- Este sesgo, limita el logro de los objetivos de impacto de los programas. Aún cuando estos puedan ser implementados en forma eficiente.
- 5.- El juego de intereses de actores involucrados en la gestación y gerenciamiento de programas y proyectos sociales no siempre coinciden con los intereses de las poblaciones destinatarias.
- 6.- Esta pluralidad de actores e intereses con diferentes pesos en la toma de decisiones trabaja en contra de las necesidades de las poblaciones objetivos, particularmente de la pobreza dura concentrados en (indigentes y sectores rurales) que tienen menor capacidad para formular y defender los méritos de sus iniciativas (Siri 1996:74).
- 7.- En efecto, esta constituye el eslabón más débil del proceso con menos influencia y menos organizados, quedando aislados del proceso de toma de decisiones.
- 8.- En otro sentido, también podríamos plantear que el "discurso de la participación social", responde más a una lógica para configurar a los actores sociales a través de un proceso de validación, que hace el Estado y que se expresa en la instrumentalización y mediatización de sus aspiraciones.
- 9.- Este, distorsiona el sentido de la participación social en la definición de los problemas, medios para enfrentarlos y definición de mecanismos de monitoreo y cogestión, los cuales no siempre coinciden con los intereses de las poblaciones destinatarias.

A pesar que su problema, supuestamente, es lo único que justifica esta nueva forma de hacer política social en la medida que permite ajustar la oferta pública a las demandas sociales.

Paralelamente, las organizaciones sociales funcionales, como agentes de promoción, pierden legitimidad como actores relevantes, pues, son percibidos por el resto de la población, con un nivel decreciente de influencia o capacidad de "lobby", que se traduce simplemente, en meros instrumentos de otros sin capacidad de propuestas propias.

Estas condiciones, contribuyen al desgaste generalizado del sistema institucional y a la dinámica de las políticas sociales, que no se traducen en acuerdos de participación efectivos, y pone interrogantes sobre los principios que orientan la modernización del Estado, tales como:

- Probidad y responsabilidad.
- Igualdad y no-discriminación.



- Transparencia.
- Accesibilidad y simplificación
- Gestión participativa.
- Eficacia y eficiencia.

Estos componentes constitutivos de la Modernización del Estado, promueven el proceso que pretende transferir una racionalidad en la administración pública y con ello inducir el desarrollo de una racionalidad en la organización social. Plantea una serie de interrogantes sobre su validez para generar capacidades reales de "Gobernabilidad".

## PERSPECTIVA DE INNOVACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL: INDUCCIÓN PARA RACIONALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

El esfuerzo por lograr mayor racionalidad y eficiencia en las políticas y programas por medio de la transformación del Estado tiene dos expresiones centrales: externalización y descentralización de la institucionalidad pública. Esto supone crear capacidades mínimas dentro del Estado para gestionar "su modernización" a través del fortalecimiento de una *burocracia profesional* congruente con las nuevas funciones y estrategias.

En este contexto, la participación social aparece como importante desde dos perspectivas: una como instancia legitimadora de los cambios inducidos y otra por su contribución a alcanzar mayor correspondencia entre la oferta y demanda de bienes y servicios sociales.

En la práctica esta participación existe vía proyecto en cuya administración actúa la incipiente tecno/burocracia que bajo criterio del análisis costo mínimo y cobertura (principalmente) establece los ámbitos interacción (participación) del Estado y la Sociedad.

## RACIONALIZACIÓN COSTOS Y NORMATIZACIÓN DE ESTRATEGIAS

El desplazamiento de las políticas sociales universalistas, hacia la focalización de las políticas sociales con el objetivo de orientar los recursos del Estado en los sectores de mayor vulnerabilidad concentrando sus esfuerzos y recursos en resolver

las necesidades sociales de los grupos sociales con limitada capacidad de pago (o demanda insolvente) mientras el sector privado resuelve las necesidades de los sectores con capacidad de pago (demanda solvente)<sup>10</sup>.

Sin embargo, Estado en la formulación de políticas y programas parte con visiones preconcebidas y segmentadas de los problemas sociales donde se define una solución a partir de la oferta institucional existente frente a las necesidades sin realizar un análisis exhaustivo de las causas que lo originan y las diferentes alternativas para enfrentarlo<sup>11</sup>. Esto termina afectando la pertinencia e impacto de las estrategias asumidas dado la complejidad y débil estructuración de los problemas sociales además del limitado conocimiento disponible.

En este escenario cabe preguntarse **desde qué perspectiva o quién define los problemas sociales** que pasan a formar parte de la agenda social.

Existe una lógica dominante que tiende a automatizar la generación de programas y proyectos partiendo de visiones parciales de las realidades sociales, lo cual se traduce en programas genéricos que no dan cuenta de las necesidades particulares<sup>12</sup>. Por ejemplo, frente al tema de la informalidad, se generan programas de apoyo a la microempresas a través de capacitación y asistencia técnica. ¿¿En qué medida estas acciones son efectivas para transformar la realidad productiva y económica del sector? El resultado de distintas evaluaciones de impacto sobre esto programas indican resultados mixtos<sup>13</sup>.

## **Desarrollo de una tecno/burocracia bajo concepción científica academicista**

Para Durkheim y Weber, la necesidad de regular los conflictos (demandas) sociales en sociedades que transitan desde una sociedad en retraso a una moderna evidencian la constitución de un grupo intermedio, altamente capacitado y capaz de inducir cambios asociados fundamentalmente a la "relación" entre la sociedad civil y la sociedad política. En efecto, es el caso de los autores que indagan y desarrollan

---

<sup>10</sup> Un claro ejemplo son los sistemas de seguridad social (AFP e INP) y salud (ISAPRE y FONASA)

<sup>11</sup> Este es el caso del Programa Chile Barrio donde a partir de la oferta pública existente se pretende mejorar las condiciones de vida de grupos de extrema pobreza que presentan un conjunto de particularidades y necesidades que demandan un abordaje distinto y exige repensar la oferta pública.

<sup>12</sup> Un caso típico corresponde a la creciente automatización del proceso de prestación de servicios en la capacitación para el trabajo. En efecto, en la gran mayoría de los programas de capacitación laboral para sectores marginales, la oferta de curso (donde generalmente no existe patrones de la calidad necesaria) la realizan las entidades ejecutoras a partir de su visión de la realidad del mercado laboral, las cuales no están sustentadas en estudios sobre las demandas concretas de capacitación.

<sup>13</sup> Véase Evaluación de Impacto del Programa Microempresa, MIDEPLAN 1998.

propuestas cuasi-ingenieriles en el cambio de las sociedades en transformaciones de la división internacional del trabajo.

Según Weber, el nuevo perfil tecno-burócrata corresponde a un grupo de expertos o funcionarios del estado (suerte de burócrata administrativo), ligado al estado central, capacitado y preparado para su administración, pero absolutamente reemplazable o dispensable. De hecho la transferencia de instrumentos se realiza bajo el formato de la capacitación funcionaria a la administración pública y a los agentes que administran los programas sociales.

El argumento esgrimido en el apartado anterior, donde se enuncia que "El plan general se expande a todo el medio, con el uso de metodologías de administración, base para la construcción de indicadores de gestión y balances de gestión", reafirma las implicancias que enunciaba Weber sobre su proliferación. Pero va más allá, cuando establece la retroalimentación de este proceso expansivo con una "proliferación de burocracias como medio más eficaz de racionalización" (Weber).

Por otro lado, Durkheim, también reconoce como "determinante el surgimiento de un grupo profesional, cuya proliferación y penetración en todos los ámbitos de la vida social establece un complejo sistema de relaciones".

Uno de los puntos centrales dentro del análisis, es su capacidad para intermediar los conflictos sociales en sociedades que pasan por procesos de transformación, instalan e imprimen un nuevo carácter en la administración de los conflictos (demandas), pero esta a la vez, implica su regulación a través de un segmento social altamente calificado

## **Configuración de escenario para una concepción de la participación social**

En este contexto, la lógica de proyecto constituye factor estructurante y determinante de la nueva relación delimitando los saberes y aspiraciones de los actores sociales y sus formas de participación donde dimensiones, tales como la integralidad, calidad y escala de los programas sociales no tiene correspondencia con los problemas que se proponen solucionar.

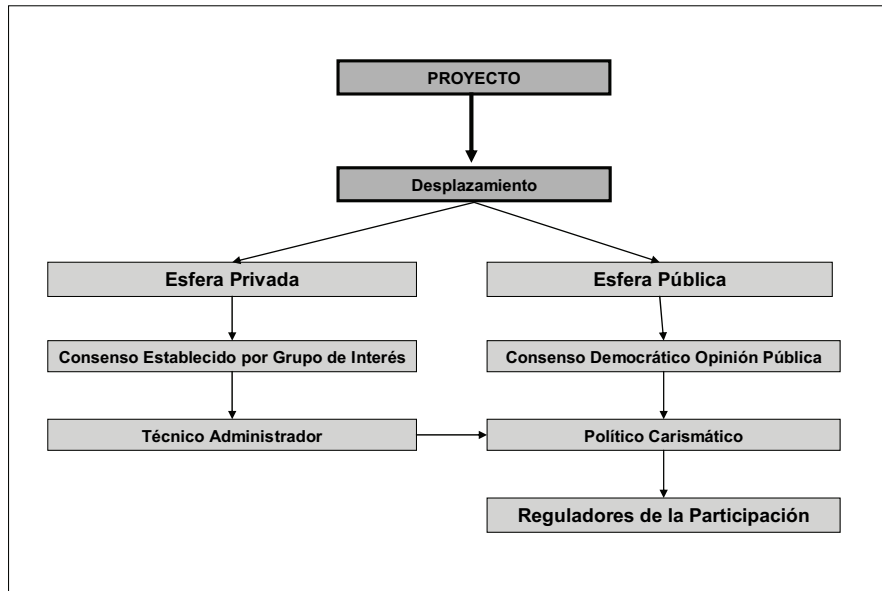
Principalmente respecto a la estructura de los instrumentos incorporados, expresados en Planes, Programas y Proyectos y su vinculación a través de la *relación explícita* que establecen los objetivos que plantean e *implícita frente al tema de la "gobernabilidad"*. Esta última dimensión cobra fuerza como dispositivo de transferencia de racionalidad (inducción) a la organización social para la resolución de sus conflictos (demandas) y la validación de los nuevos mecanismos de integración.

En consecuencia, es posible plantear que los proyectos incorporan por lo menos tres dimensiones: una dimensión *política* asociada a la gobernabilidad y la regulación de la oferta y la demanda en un espacio temporal; otra *social* que se relaciona con la inducción y los patrones de articulación social con relación al estado en sus distintos niveles; y por último una *económica* relacionada con la expresión operativa de las políticas sociales en cuanto al cumplimiento de la ejecución presupuestaria.

Las dimensiones políticas y sociales articulan los objetivos implícitos de la intervención que contribuyen a las conductas socialmente esperadas (toda intervención es planificada) mientras la dimensión económica pretende dar cuenta de la distribución del gasto social observada principalmente a través de indicadores de eficiencia y cobertura. En la actualidad, el énfasis está puesto en esta última dimensión, en términos formales, expresándose en los mecanismos centrales de evaluación. Este sesgo está orientado a desvincular lo económico de lo social y lo político, particularmente en el ámbito de los conflictos sociales. Esta operación técnica, imbrica con la reconceptualización del ciudadano en una categoría mayor como se identifica en sociedad civil que por un lado reconfigura al ciudadano como usuario o cliente y por otro lado el concepto de sociedad civil deja explícito el desarrollo de una sociedad postclasista que no expresa tensiones internas y externas en torno a los proyectos políticos y sociales dominantes.

En este escenario, la vinculación del proceso de modernización del "Estado" con la gobernabilidad está fuertemente fundamentada en el dispositivo de construcción de "proyecto", como "él" instrumento de interacción que vincula a la sociedad civil y política. Este mecanismo a su vez contribuye a establecer una delicada e influyente red de operadores que establece conexiones entre e individuo, grupo profesional y el órgano central marcada por una delimitación de ámbitos o creación de espacios y códigos segregados.

De acuerdo a lo señalado el dispositivo "proyecto" vincula en forma implícita el siguiente razonamiento, que sé gráfica en adelante.



Según esta matriz y la lógica implícita de los “proyectos” opera sobre *el hecho comunicacional* donde se introducen mecanismos de racionalización en términos económicos y conductuales<sup>14</sup> estableciendo los códigos explícitos e implícitos de “aspiraciones o prácticas aceptables”. En definitiva la influencia y códigos que establece la comunicación “sobre el imaginario colectivo de una nación (o grupo socialmente definido) y el manejo de la rutina de nuestros hechos” permite convertir simples ideas en estrategias políticas sociales.

El lenguaje de la información induce la racionalización de las demandas en el marco de un proyecto, que constituye la expresión subyacente del pacto sociedad civil y política. En términos estrictos se traduce en:

- manejo de lo informado
- accesos a lo permitido y,
- creación de sucesos y eventos capaces de envolvernos.

La comunicación, es un proceso de información, que permite generar simetría en los conocimientos de hechos o eventos sociales contribuyendo a la validación de los

<sup>14</sup> Estas lógicas son reforzadas constantemente por el control monopólico que existe sobre los medios de comunicación por parte de grupos económicos, véase (Fazio 1997:427-436)

procesos democráticos. Sin embargo, esto plantea importantes interrogantes en la medida que las interacciones al interior del sistema entre las diferentes categorías de actores Sociedad Política y Civil, se realiza en el marco de relaciones de poder, y que se traducen a su vez, en principios de comunicación o de control, que regulan dichas interacciones. Por lo tanto, la separación o límite es fuerte cuando las categorías son muy especializadas y aisladas entre sí. En cambio, será débil o flexible cuando existe menor especialización y mayor permeabilidad entre categorías donde juegan las percepciones, la representación social y la legitimidad.

Como las especialidades y los dominios de acción, son diferentes y por ello son categorías de alto grado o fuerza de distanciamiento entre sí, la fuerza de esta distinción, radica en el principio de la *división del trabajo*, que al interior de los sistemas separa los poderes de uno y de otro. Esto significa que la *comunicación cuidará de no traspasar los límites y dominios de acción de otros*.

A partir de estas consideraciones se desarrolla esta nueva concepción de la participación ciudadana que según Nicod (1997) presenta tres niveles distintos:

1. La necesidad de información para retroalimentar la relación unilateral del Estado a la sociedad civil o de esta al Estado;
2. La concertación, que a través de la negociación permite llegar a un acuerdo entre la sociedad civil y el Estado;
3. La cogestión, que implica una práctica de Estado, compartiendo con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo de entorno territorial.

No obstante el proceso en Chile, adquiere las siguientes particularidades:

1. El proceso de municipalización fue heredado del régimen militar (1973/1990) donde los alcaldes eran designados desde el poder central.
2. Este proceso es limitado al no ser acompañado de la transferencia de recursos suficientes para brindar servicios adecuados.

Estas particularidades generan, por un lado la incapacidad de crear "governabilidad local" o en el mejor de los casos "reinventar gobierno", y por otra, la autoridad local restringida a un mero agente de administración de limitados recursos.

El proceso de municipalización en Chile es producto de una "descentralización administrativa", que enclaustra la posibilidad de gestión y desarrollo de dinámicas que efectivamente contribuyan a generar capacidades de gobernabilidad y el

establecimiento de relaciones horizontales con los actores involucrados (criterio de participación).

Bajo esta lógica, solamente a partir del nivel de concertación es posible alcanzar un acuerdo de trabajo (pacto territorial). Sin embargo, en el contexto actual “estos espacios de concertación” están predefinidos afectando su calidad y pertinencia.

De acuerdo a lo anterior existe un sistema vertical de poder localizado en uno de los actores, quienes definen como válido el saber que ellos poseen, y por este medio controlan la comunicación y los cursos de acción. Un caso típico son las iniciativas para planificar el desarrollo local a través de talleres “participativos” donde muchas veces se persiguen mediatizar o reconducir las aspiraciones de los sujetos que no son funcionales a las visiones dominantes y se traducen en el mejor de los casos en participaciones pasivas y meramente consultivas.

En esta realidad las organizaciones funcionales están validadas, a pesar de su desgaste y no dar cuenta de la integración y red social existente, mientras las territoriales necesitan adecuar su acción para ser reconocida por la jerarquía de los gobiernos locales e integrados (por ejemplo, las Direcciones de Desarrollo Comunitario de los Municipios). Esta distinción se traduce en un principio de comunicación que enmarca fuertemente la interacción de los actores, produciéndose un proceso de autorregulación social que condiciona la participación dentro del marco deseado en términos geográficos (lo local solamente) y temático (sólo los “temas emergentes”) excluyendo visiones contrarias al discurso oficial.

Así, la cotidianidad adquiere un marco de validación siempre y cuando de cuenta de temas parciales, sectorializados y acotados a la agenda pública ya definida. La institucionalidad ha definido jerárquicamente los ámbitos de intercambio (participación) y los términos de éste y configura un discurso anti-político donde la esfera pública se circunscribe a la articulación local bajo ciertas condiciones.

Las distinciones y el esquema de reflexión son aplicables a otras situaciones y contextos de interacción como, por ejemplo, el servicio con relación a los beneficiarios se realiza con estos principios separando a cada uno de ellos en cuanto al poder que tiene lo que considera saber y practica legítima al interior del sistema. Es posible pensar que las relaciones entre Estado y Sociedad Civil se realizan en este marco.

**A modo de conclusión**, diferentes antecedentes indican que el proceso de modernización del Estado no ha sido del todo beneficioso en el desarrollo de las potencialidades de la **“sociedad civil”** y mucho menos catalizar un salto cualitativo en

la instalación de una cultura de la ciudadanía que potencie la democracia central y local y como consecuencia el empoderamiento de la sociedad civil<sup>15</sup>.

Las dinámicas de participación social disponibles actúan como instancias configuradoras de los actores sociales validados a través de los instrumentos que el Estado establece. Podríamos postular que las propuestas de soluciones no son consideradas relevantes y no preocupa la pertinencia del proyecto frente a un problema social, sino más bien lograr su aprobación e implementación. Esto, tiene todo tipo de implicaciones, desde los costos monetarios hasta calidad e impacto de los servicios entregados que se traduciría en la mera administración de la pobreza y sus conflictos a través de políticas sociales de limitado impacto en sus objetivos explícitos, pero de alto impacto en sus objetivos implícitos. En definitiva, estos últimos pasan a dominar la racionalidad de los tomadores de decisiones cruzados por los intereses de rentabilidad privada.

En síntesis, la externalización en la prestación de servicios requiere contar con una "mano visible", particularmente en las áreas que el Estado está delegando, pues el peligro de fallas de mercado y colusión de actores es real, sino existen reglas claras, mecanismos de control e incentivos adecuados (BID 1998:3). Esto necesariamente, pasa por fortalecer la institucionalidad del tercer sector, promover la organización comunitaria, perfeccionar los mecanismos regulatorios, que aseguren competencia y capacidad técnica.

De no ser así, como plantea Garretón estaremos enfrentados a situaciones de caos o anomia resultante de la exigencia de criterios de gobernabilidad carente de un marco valorico dentro del proceso de transformaciones económicas y sociales. La instalación y sustentación de los actores sociales más allá de la mera consulta de opinión, recordando que el objetivo estratégico sobre el cual se fundamenta los procesos de Modernización del Estado, es entendido como la transferencia de poder, desde el órgano central, hasta las bases sociales. Donde prime el control ciudadano y desarrolle un continuo empoderamiento de la sociedad civil. Siendo este un criterio primordial que se vincula con la sostenibilidad democrática y la gobernabilidad política del sistema representacional.

Este es el horizonte donde la municipalización podría ubicarse.

---

<sup>15</sup> Véase ILPES 1997, Partidos Políticos y Gestión Estratégica, 1997, Genaro Arriagada; CEPAL 1998a, 1998b, 1998c.



## BIBLIOGRAFÍA

Bernstein (1990), *La construcción social de discurso pedagógico*, Bogotá, editorial el Griot

CEPAL (1998a), *Gestión de Programas Sociales en América Latina*, Serie de Política Social, no. 24.

Durkheim, Emile (1995), *“La División Del Trabajo Social”*, Ediciones Akal Edit Universitaria, Madrid España

*El Estado al Servicio de la Gente: Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, octubre 1997

Fazio, Hugo (1997), *Mapa Actual de la Extrema Riqueza en Chile*, Lom, Santiago

Franco, Rolando (1996), *“Los paradigmas de la política social en América Latina”*, en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, abril de 1996

Garretón, Antonio (1995), *“Hacia una nueva era política”*, Estudios sobre las democratizaciones por Manuel Antonio Garretón, Fondo de Cultura Económica, México

ILPES (1997), *Partidos Políticos y Gestión Estratégica*, Naciones Unidas, Santiago

INJUV (1998), *Primera Cuenta Pública de Gestión*, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

Lira, Luis (1997). *Información y Conocimiento para Análisis Regional Conducente a la Toma de Decisiones*. ILPES, LC/IP/G.106.

Nicod, Chantal (1997), *Notas de Clases, Curso de Desarrollo Local*, Sur Profesionales Consultores, Santiago.

Siri, Gabriel (1996), *Los Fondos de Inversión Social en América Latina*, en *Revista CEPAL*, No.59, Santiago de Chile, agosto

Weber, Max, *“Economía y Sociedad”*, Fondo de Cultura Económica, México.