



Revista Mad. Revista del Magíster en  
Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad

E-ISSN: 0718-0527

revistamad.uchile@googlemail.com

Facultad de Ciencias Sociales  
Chile

Santibáñez Y., Dimas

Condicionamientos estructurales para la inclusión social: Racionalidad económica y  
transformación del Estado. Requerimientos funcionales y paradojas.

Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad, núm. 1,  
2006, pp. 65-105

Facultad de Ciencias Sociales  
Santiago de Chile, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311249718005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



MAGISTER EN  
ANTROPOLOGÍA  
Y DESARROLLO  
UNIVERSIDAD DE CHILE

## Condicionamientos estructurales para la inclusión social: racionalidad económica y transformación del Estado. Requerimientos funcionales y paradojas

Dimas Santibáñez Y.  
dsantiba@uchile.cl

---

### Introducción

La agenda país ha tropezado con una nueva polaridad en torno a la cual reproducir un conocido debate. En el día de ayer, uno de los términos de la discusión fue el problema de la equidad, también se conoció como igualdad en las oportunidades, y en la actualidad se promueve como la construcción de un sistema o red de protección social que haga de Chile una sociedad más inclusiva. El otro término de la polaridad ha sido siempre el crecimiento económico.

Por cierto, se puede argumentar que este tipo de presentación constituye un recurso retórico que tiene por objetivo disponer en un tono polémico el análisis que sigue. La pretensión de este texto no alcanza para tanto. Sin embargo, es importante subrayar que el uso retórico no responde, exclusivamente, a un antojo del autor: es propio de la comunicación pública.

El punto de partida de los planteamientos que siguen tienen como referencias básicas las acostumbradas comunicaciones desarrolladas por los personeros de Gobierno y por los representantes de las organizaciones gremiales de los empresarios, tal y como las recogen los medios noticiosos. Efectivamente, los últimos meses han estado marcados por un debate que ha tenido como propósito básico ordenar los términos del discurso público, recomponer las confianzas entre el Gobierno y el sector empresarial y, por sobre todo, garantizar que la conducción de la administración pública respetará los principios básicos de los compromisos y consensos socio-económicos sobre los que se ha sustentado la estrategia de modernización del país.

La intervención realizada por la Presidenta de la República frente a las cúpulas empresariales en el Centro de Estudios Públicos el día jueves 24 de

agosto recién pasado, fue analizada como el primer esfuerzo realizado por el Gobierno tendiente a garantizar a los empresarios el compromiso de la autoridad con la estabilidad económica y la responsabilidad fiscal<sup>1</sup>. Específicamente, se indicó que debido al énfasis puesto por el Gobierno, en el inicio de su administración, en orden *a comenzar a tejer la red de protección social*, los temas del emprendimiento habían quedado en un segundo plano. De acuerdo a los análisis periodísticos estas definiciones y prioridades programáticas habrían generado un clima de temor y desconfianza entre los empresarios, cuestionando, incluso, la efectiva capacidad de conducción de la autoridad pública frente a la creciente espiral de demandas sociales. Frente a ello, se destacó que la Primera Mandataria pronunció una frase clave: *"el crecimiento, dijo, es el prerrequisito para la equidad. Es decir, sin crecimiento no es posible reducir aceleradamente la pobreza y las desigualdades sociales..."*. Y terminó por garantizar: orden público, firmeza frente a las presiones sectoriales y mantenimiento del superávit estructural. En otras palabras, reiteró que la responsabilidad fiscal no está en juego en esta administración<sup>2</sup>.

La lógica de la discusión no sorprende, como tampoco la manera en que concluye. La primera se orienta en la perspectiva de disciplinar el discurso público y con ello revalidar los consensos básicos en torno a la gestión económica del país. La conclusión del debate se acerca a una cierta ritualidad política: el reforzamiento del compromiso administrativo con el programa y los criterios decisionales que han regido la gestión pública, tanto en el ámbito económico como en el social. Y en consecuencia la garantía de estabilidad política y económica que reclaman y requieren los actores económicos.

En todo ello, probablemente, no haya nada muy novedoso. Sin embargo, el que los acontecimientos se reiteren de modo recurrente, siguiendo un patrón conocido, impone, a mi juicio, intentar ensayar algún tipo de reflexión en orden a observar las disposiciones estructurales sobre las que se sostienen este tipo de derivas comunicacionales y, desde ahí, discutir los efectos y alcances que dichas condiciones sistémicas suponen en la configuración del Estado

---

<sup>1</sup> Diario La Tercera, viernes 25 de agosto de 2006: 27.

<sup>2</sup> Diario La Tercera, domingo 27 de agosto de 2006: 6 y 7.



contemporáneo y sus flujos decisionales. Demás está decir que los planteamientos que siguen constituyen una aproximación inicial sobre el proceso de transformación del Estado, en el marco de la estrategia de modernización impulsada por el país. No está demás recordar, entonces, que el tipo de Estado que se configura tiene relación con el modelo de modernización que se impulsa y con la imagen de sociedad que se estructura y construye<sup>3</sup>. Y en dicho marco de transformaciones estructurales, no se puede perder de vista que, con mayor o menor persistencia, la sociedad chilena ha generado una sobreabundancia de comunicación —ciudadana y también experta—, relativa a las consecuencias perversas, las debilidades, los riesgos, las paradojas, las incomodidades, las incertidumbres y los malestares que han producido los procesos de modernización en curso. No cabe duda que los movimientos estudiantiles de este año, así como las violentas movilizaciones producidas durante este 11 de septiembre, deben ser analizadas, también, desde dicho punto de vista. Es decir, desde un ángulo que cuestiona sobre los límites y mecanismos que regulan el problema estructural de la inclusión/ exclusión en la sociedad chilena contemporánea.

### Modernización de la sociedad, racionalidad económica y transformación del Estado

Quiérase o no, lo que se conoce como el proceso de modernización de las sociedades latinoamericanas, en el que se inscriben las transformaciones del Estado y las estrategias explícitas de reforma y modernización, ya cuentan con una continuidad de más de tres décadas para el caso chileno. El ángulo que he escogido es el problema del Estado. El punto de apoyo es que la transformación de éste ha sido, en lo básico, coherente con las exigencias del modelo de modernización económica y social. Se ha indicado que los actuales procesos de modernización no pueden ser descritos, sin más, por una esquematización de la diferenciación funcional, sin advertir también las tendencias opuestas a la des-diferenciación y los problemas de integración y coordinación inter-sistémica.

<sup>3</sup> Este constituye un punto de partida reiterado en los análisis y textos sociológicos (Garretón, M.A. y Espinoza, M., 1993; Tomassini, L., 1994a, 1998; Urzúa, R., 1994).

El problema requiere ser puesto en perspectiva y sugiero abordarlo a través de la utilización de una distinción que permite formular que los procesos de modernización de las últimas décadas han respondido, fundamentalmente, a lo que se ha propuesto denominar progresivamente *modernidad periférica* y modernidad concéntrica—dinámica concéntrica de la diferenciación funcional—. De cualquier modo, lo que se describe es un proceso de modernización en el cual hay «... sistemas que pretenden situarse en el centro de la sociedad y guiarla al modo en que un director de orquesta dirige un concierto»<sup>4</sup>.

Desde una perspectiva histórica, por ejemplo, se sugiere que el Estado de compromiso marca el carácter co-evolutivo de la economía y política, dando cuenta de una des-diferenciación que no posibilita la plena autonomización de cada uno de los subsistemas, sino que por el contrario dibuja de modo sinuoso y opaco los límites entre ambos. Como se sabe, el Estado y la política buscaron centralizar y regular las otras esferas de la sociedad: «la política se constituyó en la cima de la jerarquía para la regulación de la sociedad»<sup>5</sup>.

La entrada en vigencia del programa de modernización post-crisis da cuenta del proceso inverso. Lo que se buscó fue dotar de la clausura operativa necesaria al subsistema de la economía para que pudiera expandir su autonomía estructural. A modo de un péndulo, el proceso de des-diferenciación tendió a trasladarse a los requerimientos de la racionalidad económica. Las políticas de modernización que se desarrollaron en la primera etapa y que han sido denominadas de primera generación deben ser entendidas como las *regulaciones e intervenciones de primer orden*<sup>6</sup> que el subsistema de la economía desplegó para generar el espacio y las condiciones óptimas para

<sup>4</sup> Mascareño, A., 1996: 118. Por otro lado, "antes bien, su modo de diferenciación funcional presenta una *dinámica concéntrica*, estructurada en torno a la presencia de sistemas cuya fuerza comunicativa genera un campo gravitacional que concentra la comunicación social y que les permite situarse en una posición dominante frente a la totalidad, bloqueando el despliegue autónomo" (Mascareño, A., 2000: 191).

<sup>5</sup> Mascareño, A., 1996: 123.

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



el despegue de su autonomía sistémica. Ello requirió la conquista del poder político. Uno de los productos netos de este proceso, como lo indica la propia comunicación económica durante la década del noventa, fue introducir la racionalidad económica en el operar del Estado<sup>7</sup>.

El planteamiento anterior no debe entenderse como una conversión económica del Estado. En estricto rigor, la situación de crisis significó que el Estado elaboró la suficiente sensibilidad y resonancia a la comunicación económica debido a la intervención o *colonización* que sufre desde dicho sistema en un contexto ampliamente favorable para ello: el control militar del Estado y la política. En consecuencia, el Estado aprende, traumáticamente, que si no colabora de acuerdo a los requerimientos que se le formulan, se destruye a sí mismo. En otros términos, se acaba estructurando un modelo concéntrico en torno al mercado<sup>8</sup>.

Desde una perspectiva en la que convergen la teoría y la visión procesual, la irrupción de la racionalidad económica y su capacidad para anegar y auto-propagarse en el entorno interno del Estado, se debe entender sólo como la incorporación y apropiación que éste realiza –en tanto sistema intervenido– de las distinciones que el sistema interventor pretendió introducir. Con este logro, el subsistema de la economía propició la configuración de un ambiente óptimo y funcional para su dinámica operativa autónoma. La capacidad que aún mantiene de interferir en las operaciones de los sistemas del entorno constituye un tipo de continuidad en las condiciones y antecedentes que se configuraron en el período post-crisis. Es decir, hay un condicionamiento estructural que propicia modernizaciones bajo los requerimientos de la racionalidad económica y debilita, al mismo tiempo, la expansión a otros ámbitos de opciones.

Esta orientación general de los procesos de modernización y toma de decisiones público–estatales no se ha modificado sustancialmente. Las referencias iniciales que hice al tipo de precisiones que el Gobierno ha venido

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

<sup>8</sup> Mascareño, A., 2000.

realizando en materia económica, como por ejemplo, el uso de los excedentes del cobre o la discusión del presupuesto nacional para el año próximo, así como las reformas pro-competitividad anunciadas hace algunos meses, constituyen a mi juicio claros ejemplos de lo que vengo señalando<sup>9</sup>. En cada uno de estos casos se observa la centralidad y gravitación de la racionalidad económica, esta vez como *regulación de segundo orden*<sup>10</sup>, ya que ella logra condicionar el operar del Estado debido a que este último cuenta con los dispositivos necesarios de *irritación y resonancia* para procesar de modo eficaz y oportuno ese tipo de requerimientos, propiciando una coordinación efectiva entre sus relaciones inter-sistémicas.

Desde una perspectiva teórica, la conducción público-estatal cuenta con la capacidad reflexiva suficiente para observarse como sistema – autorreferencia– y comprender, al mismo tiempo, los requerimientos de su entorno económico –heterorreferencia–. Visto desde el otro ángulo, el sistema económico despliega su racionalidad con rendimientos positivos porque encuentra la suficiente sensibilidad en su entorno relevante para que este se deje condicionar por la complejidad que proyecta. La economía condiciona la actuación del Estado, es decir se trata de una regulación de segundo orden que produce, desde mi punto de vista, *un acoplamiento estructural estricto*, entendido como una relación convergente en materia de selección de opciones. En tal sentido, las regulaciones que efectúa el Estado –como auto-transformaciones– deben ser comprendidas como requerimientos de auto-regulación del subsistema de la economía cada vez que están dirigidas a optimizar sus propios procesos.

Me parece que no es posible comprender este tipo de dinámicas, sin que se utilice algún tipo de referencia a la noción de paradigma. Con ella quiero expresar la expansión de la comunicación y racionalidad económica articulada en torno a un conjunto de premisas, creencias, programas y

<sup>9</sup> Incluyendo por cierto el Plan de Infraestructura para la Competitividad, anunciado el 14 de septiembre del presente año.

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





semánticas compartidas en la esfera de toma de decisiones del aparato público<sup>11</sup>. A través de una comunidad paradigmática como el caso de los decisores públicos chilenos, la racionalidad económica busca mantener la hegemonía que ha sustentado para desplegar sus operaciones y regular e intervenir en otros sistemas sociales. Una comunidad paradigmática de estas características privilegia el uso de las distinciones que la racionalidad económica promueve. El flujo decisional que de allí se desprende se debe entender como el comportamiento auto-regulado y funcional de la administración pública. Por cierto, esta aceptación implica que el Estado tradujo los requerimientos económicos, en lo que va corrido del proceso de democratización, a sus propios códigos, esto es el de la legitimidad de su actuación, entendida por ejemplo como estabilidad política, y atribuye que esta distinción es aceptada por los otros sistemas en el entorno, incluidos los entornos no sociales.

Parto de la base que la hegemonía paradigmática se expresa, en un primer momento, como un mecanismo privilegiado de auto-observación social o de construcción de la realidad social. Sus distinciones tienen efectos de empalme para otros sistemas, lo cual por cierto no excluye otros ángulos de observación, pero serán los procesos de comunicación los que establezcan los rendimientos específicos de cada una de las propuestas. Así, por ejemplo, en el caso de la modernización de la gestión pública esto se expresa en una estrategia que evidencia los esfuerzos realizados desde la administración estatal por crear condiciones óptimas para la actuación del mercado y por el enfoque de la administración empresarial que se propicia en la conducción de los servicios y políticas públicas<sup>12</sup>.

Los desafíos y problemas que el paradigma logra distinguir tienen efectos internos que se traducen en el diseño, adopción y aplicación de estrate-

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

<sup>12</sup> Santibáñez, D., 2000.



gias y programas de intervención orientados a producir los efectos que se requieren para la configuración de un ambiente propicio para la continuidad operativa del modelo de crecimiento. Sin embargo, las derivas paralelas de estos procesos presentan las tensiones características de una modernidad que se regula bajo los criterios decisionales del mercado. El Estado, de acuerdo a esta descripción presenta una configuración pluri-funcional, es decir concentra funciones que responden a requerimientos racionales diversos. Esta misma condición es la que abre el espacio para tensiones que presionan por un desempalme que posibilite una autonomización creciente de cada una de las dinámicas operativas de los subsistemas del aparato público.

En cualquier caso, esta pluri-funcionalidad se expresa, estructuralmente, en la diferenciación horizontal y, también vertical, del sistema estatal con la creación de instituciones con autonomía relativa para el cumplimiento de determinados fines, cuya deriva operacional se realiza en torno a racionalidades específicas. La administración pública, las políticas públicas y las organizaciones reguladoras aparecen como los ámbitos donde la racionalidad económica, sus programas y semánticas poseen la capacidad de jerarquizar centralmente el flujo decisional. Su operatividad supone cierto desempalme respecto de la política<sup>13</sup>. Sin embargo, ésta intenta no renunciar y sobrecarga de expectativas a tales mecanismos organizacionales de intervención. La discusión sobre la cantidad de dígitos que debía tener el erario nacional para el año 2007 constituye, quizás, un claro ejemplo de esto.

Esta formulación exige sin embargo formular una distinción riesgosa que requiere investigaciones posteriores. Si bien el Estado ha sido conceptualizado como «... la auto-descripción del sistema político... (es decir), un artefacto semántico mediante el cual es posible concentrar la autorreferencia del sistema político, independizarla de la justificación de situaciones concretas de poder y convertirla, como en el caso del dinero, en la referencia significativa paralela de todas las operaciones que deben fungir como elementos del sistema político, para lo cual es importante que el Estado sea legítimo, como unidad jurídica responsable, de manera que las

---

<sup>13</sup> Offe, C., 1990.

medidas soberanas y fiscales conformen el núcleo de todas las operaciones políticas»<sup>14</sup>, se debe explorar la hipótesis de un proceso que genera un tipo de autonomización de la gestión pública del Estado, donde la política, fundamentalmente en el ámbito de la legislatura, encuentra su referencia paralela por excelencia. Desde este punto de vista es necesario realizar una precisión y proponer una hipótesis.

En primer lugar, el análisis que aquí se desarrolla tiene como foco de observación lo que corresponde a la administración o gestión de Gobierno que incluye, en lo fundamental, el diseño y aplicación de la política pública. Ya desde este mismo ámbito, y con mayor razón si se incluyen los otros componentes del Estado contemporáneo —legislatura, sistema judicial, gestión municipal, etc.—, es posible advertir que la gestión pública de carácter gubernamental no responde a una *unidad de sentido*, debido a, entre otras cosas, la creciente complejidad del aparato estatal y su consiguiente proceso de diferenciación interna que incluye la creación de estructuras cada vez más autónomas respecto de sus propósitos y lógica de toma de decisiones.

El Estado, en consecuencia, como sistema complejo, debe ser indicado como una referencia pública para todos los agentes sociales —políticos y económicos— que buscan tematizar sus demandas, expectativas y, también, los riesgos que advierten. Dicho en estos términos, lejos estoy de situar al Estado como la estructura semántica capaz de proveer de una coordinación central al conjunto de la sociedad. El mercado es otra estructura semántica que provee de referencias a todos aquellos agentes que deseen tematizar, por ejemplo, la competencia y la ganancia —y ello incluye a la política—. La continuidad evidente de los procesos de modernización impulsados a partir de la década del noventa ha excluido producir rupturas importantes entre ambos tipos de sistemas. Por el contrario, mantiene una agenda de mejoramientos tendientes a producir acoplamientos estructurales más efectivos sobre la base de una regulación de segundo orden donde la racionalidad económica especifica las complejidades que condicionan las actuaciones de la administración del Estado y también de la política.

<sup>14</sup> Luhmann, N., 1998a: 411.



Desde mi punto de vista, esta situación se expresa de modo privilegiado en la pluri-funcionalidad del Estado bajo los esquemas de la racionalidad hegemónica. Nuestro objetivo, en lo que sigue, es describir y comprender esta realidad. De hecho las contradicciones y paradojas posibles de distinguir y los esfuerzos por superarlas mediante la construcción de estructuras discursivas de valor lógico cada vez más altas expresan, a mi modo de ver, las tensiones y dificultades que se instalan en los límites sistémicos.

La problematización que se presenta al finalizar este texto 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 o desde las demandas que se articulan en torno a la forma inclusión/exclusión. Estas especificaciones nos sirven de contrapunto para observar el modo en que el paradigma observa dichas descripciones y produce, en consecuencia, respuestas ad hoc. Pero al mismo tiempo, es importante indicar que esta problematización se inspira en los debates y comunicaciones públicas que advierten sobre las debilidades, inconsistencias e incapacidades que el modelo de desarrollo ha evidenciado a lo largo de estas últimas décadas.

Allí se encuentran los ciclos económicos que oscilan pendularmente entre crecimiento y desaceleración, con sus consiguientes oscilaciones en los niveles de desempleo, la progresiva dificultad para resolver una pobreza que parece estancarse en un nivel del 20% de la población, la ampliación de las brechas de desigualdad social expresadas en las sorpresas redistributivas del ingreso, pero también en el mejoramiento de las expectativas sociales y económicas en virtud de la capacidad de generación de riqueza por parte de la sociedad chilena. Pues bien, esta condición ha sido ampliamente analizada y discutida y tiene relación con las características estructurales de la dinámica de la economía de mercado.

Sin intención de extendernos sobre el punto, basta recordar algunas de las principales indicaciones que se subrayan a propósito de la racionalidad económica estructurada en torno al mercado. En primer lugar, la teoría económica conoce, desde siempre, que el mercado opera en situaciones sub-óptimas. 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»<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. Esta configuración es la que he denominado regulación de segundo orden, ya que efectivamente el sistema público-estatal desarrolla intervenciones, pero éstas responden a la lógica del subsistema de la economía, gracias a la capacidad que éste tuvo de instalar los mecanismos necesarios en la lógica de la toma de decisiones para que no interrumpan su autorreferencia sistémica.

En segundo lugar, 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. 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<sup>17</sup>. La *autorreferencia basal* que supone la lógica de la ganancia –o de la *acumulación*<sup>18</sup> o de la *rentabilidad*<sup>19</sup>– no se informa sobre sus efectos no economi-

<sup>15</sup> «... la competencia perfecta constituye un caso de escuela constantemente cuestionado por la realidad de los mercados...» (Martner, G., 1999: 28).

<sup>16</sup> Al respecto, Vial, J., 1998; Martner, G., 1999.

<sup>17</sup> Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998.

<sup>18</sup> «... el capitalismo genera grandes desigualdades de ingreso y riqueza. Encontrar las oportunidades para poder hacer una gran cantidad de dinero es lo que rige la eficiencia del capitalismo. (...) Desplazar a otros del mercado para llevar sus ingresos a cero arrebatándoles sus oportunidades de ganancia es en lo que consiste la competencia. Una vez que se adquiere riqueza, las oportunidades de hacer dinero se multiplican, ya que la riqueza acumulada conduce a oportunidades de ganancia-ingreso que no están abiertas para aquellos que no poseen fortunas» (Thurow, L.C., 1996: 259).

<sup>19</sup> En el contexto del capitalismo global –e informacional–, la rentabilidad constituye el determinante motivacional que dinamiza la operatoria del sistema –y con ello de la innovación tecnológica y la productividad (Castells, M., 1997a: 107– 113).

cos. Esto sólo puede llegar a ser 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, el *esquema costo/ beneficio* viene a constituirse, **efectivamente**, en un *mecanismo altamente reductor de complejidad* que posibilita, particularmente, una observación del mundo —reprime la complejidad del mundo— en ambos valores, con el objeto de hacer la distinción en términos de ganancias —cuándo sí/cuándo no, por ejemplo, invertir—. Es decir, orienta al sistema a acotar los márgenes de acción y decisión obligando a optimizar y asegurar rentabilidad<sup>20</sup>. El esquema, entonces, trabaja como un mecanismo para procesar información, por lo que el sistema se puede referir al proceso diciendo: *estos costos me aseguran ganancia*. En este sentido, se podría decir que **la lógica del sistema no se equivoca** en lo que concierne a su autorreferencia. Sólo desde el entorno se le pueden pedir otras cosas y es materia de análisis más específicos establecer cómo las procesa el sistema, para dedicarse a otros temas.

En consecuencia, y en tercer lugar, dada la autorreferencia estructural del sistema, la comunicación experta advierte sobre las incapacidades del mercado, y por lo tanto de los modelos de crecimiento por los que han optado las sociedades latinoamericanas, para resolver los desequilibrios e injusticias sociales. 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—. Una discusión que en el caso de Chile resurge periódicamente. Esta situación facilita un análisis crítico de la «... conocida concepción del *derrame* que haría que una estrategia macroeconómica co-

<sup>20</sup> Nótese, por otra parte, que el factor costos opera como reductor de riesgos, porque moviliza al sistema para asegurarse frente a ellos (Luhmann, N., 1998b). Por otra parte, efectivamente, «cada sistema parcial asume parte de la complejidad global al orientarse solamente según su propia diferencia sistema/entorno, sin embargo, reconstituye con ello al sistema global para sí mismo...» (Luhmann, N. y De Giorgi, R., 1998: 201).



herente tuviera bondades intrínsecas como para producir efectos sociales también benéficos, de manera espontánea»<sup>21</sup>. Es decir, se llega a la conclusión 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<sup>22</sup>.

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»<sup>23</sup>.

Si se advierte, los tres tipos de consecuencias descritas insinúan el tipo de funciones que la racionalidad económica y el modelo de crecimiento perfilan y requieren por parte de la gestión pública del Estado. Estos aspectos los analizaré en el apartado siguiente. Sin embargo, antes de presentar dicho análisis parece oportuno recordar dos aspectos adicionales que condicionan, a su modo, el tipo de decisiones público-estatales. El primero, vinculado a la imagen objetivo que la racionalidad económica ha propuesto en términos del tipo de Estado que requiere. El segundo, vinculado con las

<sup>21</sup> Blanco, C., 1995: 132.

<sup>22</sup> Haddad, P., 1995: 263-264; Thurow, L.C., 1996: 35 y ss.; Martner, G., 1999: 72 y ss.

<sup>23</sup> Martner, G., 1999: 11. Al respecto, parece interesante parafrasear el planteamiento de Offe, C. (1990), en el sentido que la relación entre el sistema económico y el Estado puede ser necesaria debido a que las estructuras de este último dependen 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.



exigencias que impone el mercado global derivado de la estrategia de crecimiento y desarrollo económico que ha privilegiado el país.

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<sup>24</sup>.

Tales definiciones se orientan en la perspectiva de potenciar la **competitividad económica** del país, criterio clave de la capacidad de una sociedad para responder a los desafíos del mercado global y asegurar el crecimiento económico como sustento de la estrategia de desarrollo.

A partir, entonces, de tales especificaciones no se debe extrañar que el axioma, tal como lo enuncié 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...*»<sup>25</sup>, con lo cual se busca enfatizar la idea de minimización de la intervención del Estado en la actividad económica<sup>26</sup> y limitar sus tareas a la administración de las variables macroeconómicas –manejo equilibrado del conjunto de instrumentos financieros, cambiarios y monetarios y de gasto fiscal y disminución del papel del Estado en materia productiva y empleo–; variables microeconómicas –contribución permanente a la creación de oportunidades económicas, permitiendo la expansión y desarrollo del mercado–; y de política social, donde tiene un papel parcial en

<sup>24</sup> Al respecto, Lahera, E., 1993: 20–25; Boeninger, E., 1995: 161; Muñoz, O., 1998: 485–487. 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.,: 483).

<sup>25</sup> Lahera, E. 1993: 10.

<sup>26</sup> «De allí que, donde haya lugar para la competencia, ésta sea preferible a la regulación» (Lahera, E., 1993: 25). A este tipo de formulación es el que llamamos regulación de segundo orden como extensión de la racionalidad económica, pues está dirigida a optimizar sus procesos creando un entorno favorable para ello.

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<sup>27</sup>.

En síntesis, esta continuidad mantiene una coherencia sustantiva con las transformaciones de primera generación, que, como lo indican los expertos, tuvieron el acierto y la capacidad de devolver la autonomía –despolitización–, eficiencia y tecnificación al sistema económico<sup>28</sup>. El discurso hegemónico, convenientemente formalizado y normalizado durante los tres 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**<sup>29</sup>. En última instancia, se trata de la subordinación positiva, es decir la estructuración de contribuciones funcionales a los principios organizativos de la esfera económica<sup>30</sup> –regulaciones de segundo orden–. En lo que sigue describiré los requerimientos funcionales hacia el Estado que se desprenden de lo formulado hasta aquí.

### Requerimientos funcionales hacia el Estado

Los elementos expuestos en el apartado anterior constituyen los condicionamientos que explican el tipo de configuración que el Estado contemporáneo, para el caso de Chile, viene alcanzando. Se trata de aquella inestable y tensa combinación entre una modernización de tipo concéntrico articulada en torno a la lógica del mercado, una estrategia de crecimen-

<sup>27</sup> De este modo, no sólo queda delineado el modelo de Estado que se requiere, sino que la estrategia de desarrollo en el cual este se inserta de modo funcional. Por cierto, las competencias del Estado no se reducen a los elementos expuestos sino que se deben incluir sus tareas tradicionales, es decir seguridad, orden, defensa y relaciones exteriores (Lahera, E., 1993).

<sup>28</sup> Muñoz, O., 1998.

<sup>29</sup> Entre otros, Zumbado, E., 1994, Tomassini, L., 1998. De acuerdo a Garretón, M.A. y Espinosa, M. (1993) se trata de un sometimiento a las leyes del mercado. Para Muñoz, O. (1998), los criterios del subsistema también han tenido la capacidad de permear a la política, obligándola a tecnificarse: tema de la ingeniería política.

<sup>30</sup> Offe, C., 1990.



to vinculada a las exigencias del entorno global y una imagen de Estado de carácter complementario y funcional a dichos requerimientos.

Puede resultar interesante, para comprender el tipo de configuración que viene tomando el aparato estatal, advertir que es la propia comunicación técnica la que advierte sobre los espacios de contradicciones y/o eventuales conflictos —si se quiere costos— que pueden surgir por determinadas opciones en momentos específicos. Más aún, y como parte de sus propios procesos de auto-observación, se reconoce que decisiones necesarias en momentos determinados —política monetaria frente a presiones inflacionarias—, pueden exigir en el mediano plazo decisiones que reviertan las derivas anteriores con el objeto de resolver los efectos o costos que ellas implicaron —externalidades sociales negativas como el desempleo—. Puede llegar a ser productivo analizar este tipo de dinámicas desde la perspectiva de una teoría del riesgo. Sin profundizar, me interesa indicar que la elaboración y procesamiento del riesgo presiona dinámicas de diferenciación que buscan «repartir» los riesgos en estructuras o instituciones funcionalmente especializadas en determinados tipos de problemas.

En consecuencia, se puede aventurar la hipótesis que, en el marco de los procesos de modernización, complejización y adaptación al entorno global, las derivas decisionales tienen efectos internos, en términos morfogénicos o de auto-transformación. El tratamiento de los riesgos «particularizados» remiten, en última instancia, a los sistemas observadores, los cuales juzgan, deciden y despliegan comportamientos con dicho propósito, ya sea hacia adelante —oportunidades— o hacia atrás —seguridad—. La pregunta que cabe aquí es si el Estado cuenta con dispositivos centrales para articular las observaciones particulares y los flujos decisionales que se desprenden de ellas. O en su defecto, qué tipo de problemas se pueden identificar de esta poli-centralidad.

Desde mi punto de vista, estas condiciones estructurales son las que especifican la disposición de una serie de estructuras paralelas, y en los requerimientos más «racionales» también autónomas, para tematizar cada una de estas fuentes por separado, lo cual se traduce en una incorporación e incremento de riesgo en el entorno interno del aparato estatal, el cual debe ser traducido en términos de problemas de conducción y coordinación de políti-



cas –o si se quiere de la sincronización de las decisiones–<sup>31</sup>. De ahí que no extrañe que desde el ángulo de la comunicación económica se establezca como responsabilidades del Estado: acompañar, impulsar y anticipar, es decir crear entornos favorables para las empresas dinámicas –estabilidad–, potenciar la modernización productiva, tecnológica y del capital humano –competitividad sistémica– y crear bases para mercados futuros<sup>32</sup>. Debo advertir, entonces, que el paradigma dominante configura un **programa decisional** que opera sobre el problema del riesgo y especifica las funciones del Estado, intentando establecer un núcleo crítico que articule y dé coherencia –conducción, sincronía y coordinación– a la toma de decisiones. Sin embargo se trata, también, de una configuración paradójica que introduce tres tipos de requerimientos funcionales –con sus consiguientes racionalidades– en la dinámica sistémica de las estructuras decisionales del aparato público:

### 1. Función estabilizadora<sup>33</sup> –la configuración de un Estado vigilante–

Bastaría con volver a citar las palabras de la Presidenta de la República transcritas en las primeras páginas de este texto para dar cuenta de lo que se indica cuando se observa este tipo de función. La conducción social y económica debe orientarse sobre la base de un criterio estricto de estabilidad. Específicamente, bajo el cumplimiento irrestricto de la *estabilidad de las variables macroeconómicas*. Las estructuras decisionales que operan a partir de estas premisas en el entorno estatal, procesan esta exigencia argumentando que el modelo de apertura basado en la capacidad exportadora requiere de la inversión e innovación permanente en el sector productivo, lo cual sólo es posible manteniendo la «estabilidad y continuidad de las políticas económicas». La comunicación que sintetiza el planteamiento es: la estabilidad macroeconómica es una señal que comunica disminución de riesgo<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Offe, C., 1990.

<sup>32</sup> Martner, G., 1999.

<sup>33</sup> La expresión es tomada de Martner, G., 1999.

<sup>34</sup> «El capital privado exige un retorno competitivo y la seguridad de que las previsiones a futuro se cumplirán, dentro de márgenes de error y riesgo que deben ser acotados. (...). Países con instituciones estables y políticas económicas razonables, disminuyen los márgenes de riesgo y, por lo tanto, las tasas de retorno que pueden ofrecer se acercan a las de mercados competitivos internacionalmente» (Muñoz, O., 1996: 10).

Esta premisa constituye una orientación transversal que otorga continuidad paradigmática a los procesos de modernización y se considera una condición de la dinámica económica. Se trata de un ejemplo por excelencia de una aceptación del Estado de la invitación que la racionalidad económica le hace para su autorregulación: *no te comportes excediendo los límites de gastos que pueden hacer peligrar nuestras coordinaciones intersistémicas*. En este punto es interesante observar la elaboración recursiva de auto-validación axiomática: «la estabilidad económica y el crecimiento están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. Debe tenerse presente que hay un círculo virtuoso entre estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido. El crecimiento trae estabilidad, y la estabilidad trae crecimiento»<sup>35</sup>. Otra manera de observar lo anterior es entendiendo que la *mantención de equilibrios macroeconómicos sostenibles* —es decir, disciplina fiscal, expresados en variables objetivas como control de la inflación, superávit fiscal —p.e. estructural del 1%—, defensa del tipo de cambio real y mayores niveles de ahorro, entre otros, son recursos necesarios anclados a la lógica de la semántica de la competitividad.

Las demandas que el paradigma formula en materia de mecanismos adecuados para el efectivo cumplimiento de la función, se debe a los márgenes de riesgos que se visualizan en el manejo financiero de la economía. Específicamente, se indica que las exigencias de equilibrio en la política económica constituyen el área más crítica del manejo económico desde el Estado. Esto se debe, y en este punto también hay un reconocimiento —la mayor de las veces implícito, pero también explícito— por parte de los expertos chilenos, a que los niveles de control e injerencia en este ámbito son cada vez menores por parte de los Estados, ya que buena parte de las decisiones en este ámbito corresponden al mercado internacional<sup>36</sup>. En este sentido, la *vigilancia* debe entenderse como actuación restrictiva e incluso reactiva, destinada a impedir que los ciclos económicos exógenos cuenten

<sup>35</sup> Marshall, J. y Velasco, A., 1998: 48. Por lo demás el discurso económico en esta materia condiciona otros tipos de cambios sociales al efecto de la estabilidad económica y el crecimiento, particularmente, lo que dice relación con la superación de la pobreza y la equidad social: «asimismo, la estabilidad macroeconómica ha sido fundamental para el logro de una elevada tasa de crecimiento y, por lo tanto, la reducción de la pobreza» (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 167; Vial, J., 1998: 203).

<sup>36</sup> Muñoz, O., 1996; Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998; Martner, G., 1999; Sunkel, O., 1999.



con factores de expansión en el entorno interno de las economías nacionales. Esto es la tematización de los *peligros* del ambiente.

En la jerga económica lo anterior se ha traducido como la responsabilidad de actuar con prudencia y con políticas que aseguren los márgenes de equilibrios económicos mínimos<sup>37</sup>. La función **estabilizadora** se dispone, entonces, de modo complementario —o en subordinación positiva— en el marco de la dinámica del capitalismo tardío. Es decir, y tal como lo tematiza el propio paradigma, se trata del efecto disciplinador que se le asigna a la globalización<sup>38</sup>. Las intervenciones que el Estado puede desarrollar aquí están ampliamente limitadas y especificadas por la comunicación económica como parte de sus propios procesos de autorregulación. El *disciplinamiento* sólo puede venir desde el Estado y con ello la racionalidad con que opera el paradigma se dispone a producir los efectos de regulación que requiere.

Por otro lado, los factores desestabilizadores no son sólo observados como fluctuaciones del entorno internacional, sino también como turbulencias en el entorno interno de cada sociedad. En otras palabras, los sistemas económicos describen sus entornos cercanos como fuentes de riesgos y peligros, gatillados por eventuales explosiones y desbordes en materia de demandas sociales, producidas en gran medida por las externalidades negativas del proceso económico. En esta perspectiva, el paradigma expande la semántica y procura una racionalidad político-social ad hoc. La *racionalidad de la estabilidad* se debe entender en el dominio político como gradualidad del cambio económico, político y social en plazos cortos<sup>39</sup>. Para ello también hay descrip-

<sup>37</sup> «La profundidad de la crisis chilena de comienzos de los ochenta contribuye a explicar por qué las actuales autoridades económicas han manejado, en los años noventa, tan prudente como activamente las variables macroeconómicas y la regulación del sistema financiero, para evitar riesgos de que se produzca otra crisis» (Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998: 116).

<sup>38</sup> «La globalización ha pasado a ser una forma de disciplinar las políticas macroeconómicas nacionales» (Muñoz, O., 1996: 9).

<sup>39</sup> «En democracia, la consolidación del cambio de manera compatible con el funcionamiento de economías basadas en la empresa privada, requiere de aceptación y capacidad de absorción, y eso se mide en plazos largos. Los cambios pueden entenderse aceptados en un sistema democrático cuando, en la elección siguiente al momento en que un determinado régimen o administración los implementa, son ratificados por una mayoría fuerte del electorado o desaparecen de la agenda de debate público. La aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social, es una condición de gobernabilidad en democracia» (Boeninger, E., 1995: 174).

ciones específicas: gobernabilidad. Desde aquí, se define el grado de aceleración del cambio social y político. Desde nuestra perspectiva, lo anterior se debe entender como disminución de las posibilidades de intervención de lógicas alternativas y complementarias a las ya descritas.

Efectivamente, cualquier intervención e inversión del Estado quedará sujeta, en primer lugar, al respecto irrestricto de la lógica de la estabilidad. Esto supone, incluso, que medidas de carácter evidentemente inclusivo, como por ejemplo el mejoramiento de los niveles salariales de los trabajadores, quedan restringidas a los análisis técnicos que pueden indicar sobre los riesgos de encarecer la mano de obra. Ello no sólo por la eventual presión inflacionaria que ello implicaría, sino también por la pérdida de competitividad que ello implicaría. De este modo, la función estabilizadora tiene un efecto regulador de la forma inclusión/exclusión. Por cierto, el análisis económico indicará que la pérdida de estabilidad supone a la larga un mayor riesgo para las personas pobres de este país, pero se olvida indicar que nunca para los sectores acomodados de nuestra sociedad. El reverso de este planteamiento es que mientras tanto los márgenes de inclusividad social quedan siempre restringidos, a la espera de los efectos del crecimiento sostenido. Por cierto, ello sin olvidar que en el camino nuevas formas de exclusión económica y social se siguen produciendo.

## **2. Función promotora o «constructora de institucionalidad»<sup>40</sup> —la configuración de un Estado activo e interventor o regulador—**

Esta dimensión constituye la deriva configuracional que presenta mayores dificultades para su tratamiento, ya que desde la perspectiva que está siendo tratada en este trabajo, la identificación de sus límites de sentido exige una observación más detallada de los diversos ángulos de observación que confluyen con tematizaciones muy particularizadas respecto del problema. No se debe perder de vista que se puede elaborar una teoría de la regulación y la autorregulación, entre otras cosas porque las tensiones que se producen en las relaciones entre economía, Estado y política en torno a

---

<sup>40</sup> La expresión se la debemos a Muñoz, O., 1993.



este tema propicia la aparición de presiones al despalcme y/o a nuevos arreglos coordinativos. Nuestro propósito, en este caso, es dejar insinuadas, entonces, las diferencias más críticas.

En el marco del esquema del riesgo, se debe entender que este requerimiento funcional está orientado, básicamente, a propiciar la creación de estructuras internas o condiciones sociales y materiales de largo plazo capaces de sostener, en la perspectiva del paradigma, posiciones competitivas cada vez más altas o condiciones óptimas para el proceso de crecimiento económico. En otras palabras, se trata de crear bases «objetivas» de seguridad o fiabilidad que permitan abrir nuevos horizontes de riesgos, por ejemplo a través de un paquete de medidas micro-económicas pro-competitividad como las anunciadas por el Ministro de Hacienda un par de meses atrás<sup>41</sup>. Sin embargo, se debe indicar que dependiendo del tipo de regulaciones que se propicien, éstas tendrán un carácter de optimización de las condiciones de desenvolvimiento de la autonomía del subsistema de la economía o una orientación de despalcme para producir condiciones óptimas para el despliegue de las operaciones de otro tipo de sistemas.

Los requerimientos funcionales hacia el Estado se orientan en la perspectiva de sensibilizarlo y movilizar sus recursos para crear las bases de una competitividad «estructural» o «sistémica» en la economía. En este contexto, por recursos se debe entender los mecanismos institucionales que propicien un tipo de intervención o invitación que logre que la economía se haga sensible al largo plazo. Por ejemplo, se procura la productivización de la mano de obra –p.e. generación de capital humano a través de su calificación técnica y profesional– y del país –p.e. creación de infraestructura que potencie el desarrollo–, fundamentalmente, en lo que dice relación con su avance tecnológico<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Los US\$ 780 millones de dólares destinados a modernizaciones en el ámbito de la infraestructura para crear bases de competitividad creciente durante la semana en que se termina este artículo, constituyen un ejemplo consistente con el análisis que se presenta.

<sup>42</sup> Debemos hacer notar en este punto –aspecto que no habíamos indicado todavía–, que la infraestructura tecnológica de un país constituye uno de los factores críticos para sostener la competitividad futura. Así, se suele establecer que el «monopolio» que mantienen las grandes riquezas en este factor constituiría uno de los obstáculos estructurales de los países en desarrollo para competir en el mercado global (Thurow, L.C., 1996; Castells, M., 1997a; Amin, S., 1999).

El entrecruce anterior se sostiene, a mi modo de ver, en la interacción de las lógicas que subyacen a la tríada *eficiencia-productividad-competitividad*. La semántica de la competitividad orienta y moviliza los recursos en función del entorno internacional como desafío de inserción, y la productividad coloca el foco de atención en el entorno interno de la economía, por lo tanto busca movilizar los recursos en función de las debilidades estructurales de ésta. De este modo, se puede advertir que desde uno de los ángulos de observación la productividad es el reverso de la competitividad y se orienta a minimizar daños en el marco de toma de decisiones riesgosas. Se trataría de una relación compleja de potenciación mutua, pero también conflictiva, porque se requieren políticas y decisiones que no siempre convergen. Productividad y competitividad son requerimientos de la economía que logran incorporarse como parámetros de la toma de decisiones público-estatales. El Estado se hace sensible a los requerimientos de la economía mediante estos recursos semánticos. Lo interesante, al mismo tiempo, es que el Estado los puede utilizar, potencialmente, a partir de otros criterios, como irritadores de la lógica económica y, en tal sentido, permear su autorreferencia para que acepte intervenciones «costosas».

Entonces, como requerimiento de la competitividad la acción del Estado debe impulsar políticas y recursos para desarrollar los sectores que el mercado no desarrolla —por sus bajas rentabilidades—, pero que son críticos para el dinamismo de la competencia. En este sentido se debe entender la especificación de la función promotora —o de fomento— que la racionalidad económica señala para el Estado —la cual tiene un carácter complementario o de subordinación positiva—. Desde este ángulo, la inercia del Estado se tematiza como falta de compromiso con el crecimiento económico. Pero al mismo tiempo, en razón de la función promotora, la conducción público-estatal puede hacer más cosas. Por cierto, estos requerimientos y comportamientos potenciales, que comprometen la capacidad de inversión del Estado, se limitan en función de los equilibrios económicos.

Finalmente, se debe indicar que estos propósitos estratégicos suponen la creación de una institucionalidad ad hoc que opere en la perspectiva de crear mecanismos de fomento de la competitividad. En este último sentido, la



acción del Estado se entiende también, en una de sus versiones, como constructora de institucionalidad, es decir como el diseño e impulso de sistemas de incentivos que faciliten la concurrencia de los actores del mercado para potenciar su capacidad de competencia, a través de la inversión productiva, la innovación tecnológica y el aumento del conocimiento<sup>43</sup>. Por cierto, aquí se debiera incluir la inversión en capital humano, incluyendo la educación. Desde una perspectiva teórica, una institucionalidad orientada a generar nuevas condiciones estructurales en ámbitos específicos de la sociedad supone la incorporación de criterios conectores con esos ambientes, lo cual debiera traducirse en una presión adicional a la diferenciación funcional.

En una segunda versión, el papel activo del Estado se modela a partir de los requerimientos de intervención para «resolver» o corregir las fallas de mercado que impiden acceder a la competitividad internacional en nuevos rubros<sup>44</sup>. Los requerimientos de eficiencia de la economía buscan provocar la sensibilidad suficiente en el aparato del Estado para movilizar los recursos institucionales con el objeto de crear las condiciones óptimas de competencia interna. La respuesta positiva, como ya lo indiqué, por parte del Estado se debe a la presencia de criterios coordinativos efectivos. En última instancia, desde mi punto de vista, se trata de una autorregulación del sistema económico a través de las funciones de regulación del Estado. Prácticamente, como una sentencia godeliana, la completitud del mercado se posibilita en la medida en que la racionalidad económica logra especificar la configuración reguladora del Estado —entendida como subordinación positiva—. Por cierto, se trata de un ámbito de decisiones altamente complejas que reproduce una larga discusión bajo el esquema regular / no regular —e incluso desregular—, alineando indicaciones económicas de distinto signo<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998.

<sup>44</sup> «Existen razones sobradas para que el Estado diseñe e implemente una activa política de desarrollo y que ella sea selectiva en lugar de puramente funcional o aplicable en forma horizontal a todos los sectores. Es necesario atacar las fallas del mercado allí donde ellas ocurren». Agosin, M. y Ffrench-Davis, R., 1998: 135.

<sup>45</sup> Esta situación sería descrita por Offe, C. (1990), como el movimiento de subordinación negativa que se orienta en la perspectiva, para los casos del valor no regular y desregular, de limitar las acciones interventoras del Estado con el objeto de impedir que «polítice» la dinámica de la economía. Para las tentativas del paradigma esto supone una fuente permanente de conflictos que terminan trasladándose a la esfera de la decisión política.

Más allá del conflicto que aquí surge, lo que nos interesa resaltar es que el despliegue de la acción reguladora del Estado supone, también, la *construcción de una institucionalidad sectorial* que fije «reglas del juego claras» con el objeto de hacer eficiente la competencia en los mercados específicos e, incluso, introducir subsidios con el objeto de desarrollar mercados no rentables o gravar con impuestos para corregir externalidades negativas –p.e. ambientales–<sup>46</sup>. En este espacio de acción que se abre para el Estado destaca el proceso de diferenciación sistémica que supone la construcción de institucionalidad reguladora con márgenes suficientes de autonomía. En ella se deposita, no sólo la exigencia técnica de definir claramente el marco regulatorio, sino también la misión de realizar una acción fiscalizadora<sup>47</sup>.

Se advertirá que esta segunda función es complementaria a la anterior y, en algún sentido, se sustenta en la creencia que inyectando las inversiones necesarias por parte del Estado es posible producir un círculo virtuoso de expansión de las condiciones y posibilidades de inclusión social, por la vía de la expansión del mercado y la apertura de nuevas oportunidades de inserción laboral y desarrollo personal. De este modo, cuando la lógica de la estabilidad no está en peligro el criterio siguiente en la jerarquía que especifica la toma de decisiones es la intervención promotora. Sus efectos en el tiempo debieran rendir los frutos de inclusión social esperados, hasta que no haya una restricción o “desaceleración” en el ciclo económico que vuelva a cuestionar sobre la efectividad de esta creencia y esperanza. Al menos así lo estamos viendo en el presente, cuando todos los indicadores van a la baja y la creatividad técnica insiste en flexibilización laboral e, incluso, en pérdida de derechos laborales –indemnizaciones–, para potenciar el emprendimiento y con ello la creación de empleos. Nuevamente la forma

<sup>46</sup> Por cierto, las externalidades requieren convertirse en valoraciones económicas –ponerle precio– con el objeto de que sean incorporadas como costos del funcionamiento económico. De este modo, la entrada a regulación por parte del Estado está condicionada a una comparación entre «... los beneficios que se derivan de corregir las ineficiencias en la asignación de los recursos con los costos que se derivan de la intervención estatal» (Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993: 254). A mayor abundamiento: «... la sola existencia de una situación o argumento en base al cual se puede justificar una intervención en el funcionamiento de los mercados no basta para que ésta deba implementarse» (Bitrán, E. y Sáez, R., 1998: 494).

<sup>47</sup> Bitrán, E. y Saavedra, E., 1993; Bitrán, E. y Sáez, R., 1998.



inclusión/exclusión queda dependiente de los condicionamientos y restricciones funcionales. A la espera de efectos inclusivos, se observan las consecuencias excluyentes.

### 3. Función compensatoria<sup>48</sup> – la configuración de un Estado complementario–

Tal como he indicado, el paradigma dominante en la toma de decisiones público-estatales ordena las estructuras internas con el objeto de que el mercado actúe en función de la inserción internacional y el crecimiento económico. Se parte de la premisa de su eficiencia en materia de asignación de recursos y, en consecuencia, de su capacidad de dinamización del crecimiento de la economía como requisito básico para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Por cierto, las descripciones del entorno suelen indicar los efectos negativos que supone la lógica del mercado. Estas descripciones actúan a modo de re-entry, constituyéndose en temas para los procesos de auto-observación y reflexión. Esta manera de traer el mundo a la propia comunicación facilita el despliegue de la racionalidad sistémica. En este caso, también, el paradigma se prepara para visualizar las externalidades negativas que sus dinámicas generan en el entorno. Es decir, las decisiones económicas deben trabajar, de alguna manera, los riesgos no económicos que se traducen en daños sociales internos como eventuales entramientos de su propio proceso. Finalmente, estas fallas terminan siendo, del mismo modo, indicadas como factores que debilitan la competitividad país. Las debilidades estructurales en los entornos sociales son, entonces, factores de debilitamiento de la competitividad, por lo que es necesario producir respuestas eficientes para su solución. Las respuestas frente a estas externalidades han transitado desde la subsidiariedad a la compensación. Por cierto, se trata de una diferencia interna a la lógica económica, que busca indicar una ruptura respecto de los criterios que guían la toma de decisiones<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Ver, Offe, C., 1990 y Luhmann, N., 1997, a propósito del Estado de Bienestar en Europa.

<sup>49</sup> Se dirá, entonces, que en la lógica del Estado subsidiario impera la lógica económica sobre la política (Raczinsky, D., 1998: 201 y ss.).

Sin entrar en el debate, y a pesar de la hipótesis anterior, me interesa establecer que los requerimientos funcionales de compensación —o regulación compensatoria— se ordenan en función de las premisas y axiomas que el paradigma ha establecido como núcleo central para estos efectos. Esto es, confiar en la capacidad del crecimiento económico para avanzar en grados mayores de equiparación de oportunidades<sup>50</sup>. Desde esta óptica, entonces, las políticas públicas y sociales tienen un papel parcial en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de compensación de las heterogeneidades sociales excesivas y la generación de oportunidades que aseguren un umbral de sobrevivencia y permitan que las personas se integren al desarrollo a partir de sus competencias individuales<sup>51</sup>. El debate interno tiende a mostrar los constreñimientos que la conducción público-estatal debe aceptar en esta materia. Aceptar, por ejemplo, que la exclusión no es una consecuencia no esperada y que la inclusión es, en última instancia, un desafío que deben enfrentar los individuos. O, también, a una aceptación implícita de la reproducción de la desigualdad, por lo que la discusión se traslade a una identificación de los umbrales mínimos aceptables de desigualdad. Este tipo de descripciones terminan obligando a desarrollar, principalmente, comunicaciones de carácter explicativo y, en cierta medida, «estabilizadoras de riesgo».

El proceso reflexivo debe asumir, entonces, una proposición conflictiva: «... el mercado funciona, y en general, tiende a asignar bien los recursos, condicional a la distribución de la riqueza y las oportunidades iniciales»<sup>52</sup>. Sin embargo, en el marco de la autorreferencia basal del paradigma de la racionalidad económica, la comunicación debe asegurar su reproducción autopoiética *comunicando* que respeta su propia condición operativa, esto

<sup>50</sup> «En general el Estado capitalista tiene la responsabilidad de compensar los procesos de socialización disparados por el capital, de manera que no se produzca ni una auto-obstrucción de la acumulación mercantilmente regulada ni una abolición de las relaciones de apropiación privada de la producción socializada. El Estado protege la relación capitalista de las condiciones sociales que produce, sin ser capaz de alterar el estatus de esta relación como relación dominante. Hacer otra cosa sancionaría mecanismos como la huelga de inversión que haría el remedio más dañino que la propia enfermedad» (Offe, C., 1990: 58).

<sup>51</sup> Lahera, E., 1993; Boeninger, E., 1995.

<sup>52</sup> Vial, J., 1998: 192.



es que la lógica de la ganancia o acumulación reproduce, si no amplía, las desigualdades de las condiciones iniciales<sup>53</sup>. Una vez reintroducida temáticamente esta «falla», que en última instancia de cuenta de su incompletitud, propicia la visualización de un espacio para la actuación del Estado, la que se especifica en los márgenes de lo que se rotula como la lógica de la compensación o en el presente como protección social —o inclusión—.

Por cierto, aquí se puede observar el carácter paradójico de la comunicación, ya que en función de la competitividad e incluso de la eficiencia del mercado, se comunican los requerimientos funcionales de la actuación del Estado bajo una disposición de *subordinación positiva*, es decir como condición de la viabilidad sistémica de la lógica del mercado. Pero, al mismo tiempo, obliga a la elaboración de indicaciones que deben mantenerse alineadas en la lógica de la *subordinación negativa*, esto es que el espacio de actuación que se abre no termine interviniendo —o ahogando— la eficiencia y competitividad de la economía. Por cierto, para ordenar estas estructuras contradictorias se esgrimen argumentos técnicos que logran establecer una jerarquía lógica que resuelve el problema teórico, pero que probablemente no logra resolver el problema si se introduce la variable tiempo. En el marco de una descripción de la tensión entre modernidad concéntrica y modernidad compleja, aquí es posible visualizar los movimientos friccionales que presionan hacia una radicalización de la diferenciación funcional o a la mantención de la des-diferenciación. En cualquier caso, el planteamiento es más o menos el que sigue: si las intervenciones del Estado fueran eficientes en la corrección de los desequilibrios y las distorsiones producidas por externalidades y fallas de la competencia, «la reproducción de las condiciones iniciales» se mantendría, al menos, en el mediano plazo, por lo que frente a ello la intervención del Estado se hace más riesgosa y se sugiere la necesidad de su prescindencia<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Thurow, L.C., 1996; Vial, J., 1998; Martner, G., 1999.

<sup>54</sup> En el caso de Chile, los últimos diez años han sido de profundización de la brecha de desigualdad. De ahí que planteamientos más críticos indiquen como necesario diseñar e implementar una política redistributiva, que corrija ingresos y activos (Martner, G., 1999).

En este contexto, la potencial solución de las externalidades sociales se enfrenta a una estructura teórica y discursiva que ordena jerárquicamente la toma de decisiones, condicionando, incluso, el tipo de comunicaciones – informaciones, acciones, «señales», etc. – que se pueden efectuar. Con ello se establece el umbral máximo de lo posible o el umbral mínimo tolerable de riesgos: sólo es posible generar una «igualdad en la medida de lo posible»<sup>55</sup>. En consecuencia, desde el ángulo del problema del riesgo para la lógica económica, en «la medida de lo posible» significa que en el marco de una economía de mercado no es posible propiciar mayores niveles de igualdad en el corto plazo, pues se corre el *riesgo* de «... ahogar el principal motor del progreso económico y material», ya sea por déficit fiscales o cargas impositivas inhibitorias de la inversión<sup>56</sup>. Es decir, no se pueden sacrificar los equilibrios macroeconómicos como condiciones de crecimiento y competitividad –esto es un riesgo demasiado alto–<sup>57</sup>. De ahí que no extrañe que en función de esta lógica –la del equilibrio–, finalmente, se formulen, otra vez, requerimientos de gobernabilidad entendida como capacidad de contención y conducción de las demandas sociales, ya que se sabe que «... se debe ser cuidadoso en priorizar la reducción de la pobreza, cuando sea necesario optar entre políticas. Tratar de avanzar en todos los frentes en forma simultánea es peligroso y puede ser incluso contraproducente»<sup>58</sup>. Es decir, orden público y estabilidad social y política.

Atrapado en la paradoja teórica, y probablemente, sensible a la sobrecarga que se somete tal tipo de discurso cuando debe hacerse cargo de la variable tiempo y altamente irritado respecto del tipo de descripciones que se procesan desde el entorno, el paradigma debe producir un discurso de *tercer orden* para que la semántica de la competitividad y la racionalidad

---

<sup>55</sup> Vial, J., 1998.

<sup>56</sup> Así mismo, no se puede empujar los salarios más allá de cierto límite, ya que implicaría una menor creación de empleo (Vial, J., 1998: 196).

<sup>57</sup> Vial, J., 1998; Martner, G., 1999. Dicho en los términos de Offe, C. (1990), «... en la subordinación negativa el dominio del sistema económico (sobre el Estado) depende de que puedan estabilizarse las fronteras entre los respectivos sistemas, de manera que el sistema económico pueda evitar interferencias...» (Ibid.: 46).

<sup>58</sup> Vial, J., 1998: 204.





compensatoria se constituyan, efectivamente, en las directrices básicas que guíen las políticas públicas orientadas a los problemas de la exclusión social. Así, es posible observar la definición funcional de las políticas sociales.

En este escenario el papel del Estado, a través del diseño e implementación de políticas públicas y sociales, se define como un esfuerzo destinado a *compensar* las condiciones desfavorables de las personas con el objeto de mejorar sus posibilidades de competencia para aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad, *en una perspectiva de largo plazo entendida como proceso creciente de equiparación*<sup>59</sup>. Es importante advertir, en este punto, que el pensamiento económico de los noventa ha buscado diferenciarse de las propuestas neoliberales que sustentaban sus planteamientos en torno a la función subsidiaria de las políticas públicas y el retiro del Estado para potenciar la acción del mercado. El esfuerzo se orienta, hoy día, entonces a **compensar** la inequidad o **a proteger a los excluidos**, no sólo sobre la base de argumentos éticos, sino también de eficiencia económica<sup>60</sup>. Desde una perspectiva conceptual se ha indicado que la «equidad no puede ser entendida sino como el ofrecimiento de oportunidades efectivas para que todos los integrantes de la sociedad puedan desarrollarse como ciudadanos y puedan participar de los frutos del progreso económico y social en base a su propio esfuerzo»<sup>61</sup>.

En el discurso de la equidad de oportunidades es posible identificar dos tipos de premisas basales que lo sostienen. En primer lugar, la sociedad se tematiza como un abanico recursivo de *oportunidades* de progreso para los individuos. En estricto rigor, el principal mecanismo generador de posibili-

<sup>59</sup> «Es necesario dotar a los sectores más desfavorecidos de servicios complementarios de educación, capacitación, asistencia técnica, salud, vivienda, infraestructura básica, información, orientación y protección, subsidiados por el Estado, que no se reflejarán directamente en los ingresos de los hogares, pero que deben tener una incidencia muy importante en la ampliación de oportunidades» (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 154). Es importante indicar que el énfasis de un proceso de carácter progresivo y creciente se conecta de modo coherente a la racionalidad de la estabilidad ya analizada.

<sup>60</sup> «... la política social contribuye a mejorar la equidad. Además de los efectos positivos de la política social sobre el crecimiento de un país, ella tiene un efecto directo en la *compensación* de la desigual distribución de ingresos, contrarrestando la desigualdad propia de la competencia entre personas con muy distintas dotaciones de recursos» (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 166).

<sup>61</sup> De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 153.

dades es el mercado, el cual por lo demás cuenta con dispositivos productores de incentivos para el esfuerzo personal. Por lo tanto, en segundo lugar, el discurso de la equidad de oportunidades basa su efectividad en la interpelación a la motivación de logro de las personas, lo que en otros términos se puede tematizar como un traslado de los riesgos sistémicos a las decisiones personales. Es posible advertir, por lo tanto, que el problema de la inclusión social, como distinción central de la temática de la ciudadanía, se traslada de modo creciente, del ámbito de preocupaciones del Estado a los mecanismos que dispone la lógica del mercado<sup>62</sup>. Debemos recordar que «el concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad»<sup>63</sup>. El Estado de Bienestar para Europa y, de alguna manera, el modelo Estado-céntrico en América Latina buscaron ampliar los mecanismos de acceso a tales prestaciones, es decir garantizar la materialización de los derechos sociales bajo la semántica de la igualdad<sup>64</sup>.

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

<sup>62</sup> En estricto rigor, por «... razones de tipo estructural, la sociedad moderna, funcionalmente diferenciada, tiene que renunciar a una regulación uniforme de la inclusión» (Luhmann, N., 1998c: 176).

<sup>63</sup> Luhmann, N., 1997: 47–48.

<sup>64</sup> Kymlicka, W. y Norman, W., 1997; Zolo, D., 1997. Por otro lado, «... la realización del principio de inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de Bienestar», porque sólo bajo condiciones de plena igualdad el proceso político se hace legítimo, por lo que «... los políticos, al tener que ganarse la aprobación del pueblo por su gestión, tuvieron que velar por atenerse a los intereses del electorado, proyectar mejoras, referirse a problemas... (Luhmann, N., 1997: 49–50).



sistema económico perjudicando las posibilidades de crecimiento económico<sup>65</sup>.

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

Es interesante advertir, a partir de lo anterior, la coherencia que logra desarrollar en este punto el paradigma. En efecto, como se sabe el área que más se ha privilegiado para equiparar las oportunidades ha sido el de la educación y la capacitación. Ello se sustenta en un análisis que atribuye como factor crítico de mantención de las condiciones de desigualdad la diferencia sustantiva en *capital humano* proveniente de las habilidades y conocimientos adquiridos dentro y fuera del sistema educativo<sup>66</sup>. Pero no se debe perder de vista que estos ámbitos son también condiciones críticas para mantener la competitividad futura de la economía, como lo hemos indicado páginas arriba, para producir la competitividad sistémica<sup>67</sup>. Mercado y Estado logran posibilitar la convergencia de sus expectativas y coordinar sus comportamientos desplazando las preguntas sobre las condiciones de vida que cada ciudadano se hace.

La generación de capital humano y su calificación a través de la educación y la capacitación laboral tiene como imágenes objetivos inyectar competitividad

<sup>65</sup> Vial, J., 1998; Marcel, M. y Tóhá, C., 1998.

<sup>66</sup> Es importante destacar que la centralidad de este tópico en la función del Estado en materia de mejoramiento de la equidad, supone la marginación a un plano secundario, como mecanismos económicamente efectivos, aumento del gasto social en todos los ámbitos o aumento de impuestos. «La redistribución de las oportunidades educativas tiene un rol fundamental, al redistribuir el capital humano, que es un factor cada vez más importante en la actividad productiva y que debería ser el vehículo menos conflictivo para una estrategia de redistribución de la riqueza» (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 181).

<sup>67</sup> «...una fuerza de trabajo con mayores niveles de calificación debería, por un lado, potenciar el crecimiento económico proveyendo de recursos humanos para actividades que requieren de fuerza de trabajo con elevado capital humano y, por otro lado, permitir que más personas tengan acceso a trabajos bien remunerados (De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 181).

a los recursos humanos y, con ello, a la economía del país. En consecuencia, lo que nos interesa destacar al respecto es que el modelo introduce aquí una orientación de sentido con enormes consecuencias e impactos en el ambiente cultural de nuestra sociedad. El discurso de la equidad de oportunidades opera sobre la lógica de la competencia o lógica de las oportunidades<sup>68</sup>. La ecuación se resuelve estableciendo que el Estado se retira propiciando mecanismos compensatorios que faciliten la actuación del mercado en la generación de oportunidades y de las personas aprovechándolas. Así como las empresas se insertan a la economía internacional haciéndose más competitivas, las personas se insertan a la economía nacional haciéndose más competentes y, por cierto, compitiendo —si se quiere, adquiriendo ventajas comparativas, como recurso estructural para enfrentar riesgos—.

### **Consecuencias y paradojas en la coordinación de las decisiones público-estatales**

Los análisis desarrollados en las últimas páginas permiten sostener un punto de partida inexcusable: el Estado y el mercado, en la lógica paradigmática, se hacen complementarios en el marco de los desafíos de competitividad internacional en cualquiera de sus tres requerimientos funcionales —acoplamiento estructural estricto—. Desde nuestra perspectiva, entonces, la co-existencia de estas racionalidades y sus consiguientes funciones aparentemente paradójicas deben su unidad, desde el ángulo de observación escogido, a las definiciones programáticas de la racionalidad económica<sup>69</sup>. En el marco del paradigma decisional que hemos venido describiendo, las economías llamadas emergentes o en procesos de desarrollo requieren de la inserción internacional como condición necesaria para la mantención de sus procesos de crecimiento. En sus retículas, las dinámicas

<sup>68</sup> «La lógica de las oportunidades descansa mucho más en el individuo y su capacidad de desplegar una tecnología de gestión de sus propias oportunidades» (Agurto, I., 1994: 362). Dicho en otros términos, implica que los individuos deben reconocer sus capacidades y habilidades, o en su defecto desarrollarlas, con el objeto de contar con ventajas comparativas que los hagan competentes y competitivos para su inserción económica.

<sup>69</sup> Desde otros ángulos de observación, tal vez planetarios, se indica que la semántica de la competitividad es un subproducto del ordenamiento jerárquico del mercado global (Amin, S., 1999).



del mercado global imponen incertidumbres —oportunidades y peligros— y las complejidades estructurales que se puedan construir en el presente, en función de tales requerimientos, especifican buena parte de las posiciones competitivas futuras. Para expresarlo de una manera clarificadora, desde las observaciones y tematizaciones del paradigma este axioma debiera ordenar los requerimientos funcionales de carácter complementario que se le especifican al Estado.

Los requerimientos funcionales descritos requieren producir criterios y programas que respondan a una coherencia lógica básica con el objeto de que produzcan los efectos que se esperan de ellos. Para ganar efectividad, estos requerimientos funcionales deben producir estructuras que operen de modo paralelo creando, hacia el entorno interno del Estado, nuevas diferenciaciones que pueden tomar la forma de instituciones con autonomía relativa —p.e. Banco Central, Superintendencias—. De otro modo, la toma de decisiones con arreglo a los requerimientos funcionales específicos se verían afectados en su dinámica por el confornte entre criterios y lógicas superpuestas. Habría que decidir sobre los criterios a aplicar para poder decidir —con sus consiguientes retrasos e incrementos de riesgos—. Por lo tanto, los requerimientos de autonomía y flexibilización del paradigma aparecen como demandas coherentes hacia el sistema político. Con ello aseguran espacios y condiciones para desarrollar procesos de toma de decisiones en sus ámbitos respectivos en función de las lógicas con las cuales operan. Sin duda, las dinámicas operativas paralelas pueden tener efectos múltiples, y, probablemente, pueden generar tensiones y conflictos. Desde mi punto de vista, el principal efecto que ello genera es que la forma inclusión/exclusión queda siempre abierta a las contingencias de las decisiones que se despliegan en cada uno de estos contornos del aparato público. Dicho en términos simples, aquella decisión que parece que busca incluir, termina excluyendo.

Ampliando el ángulo de observación, es posible identificar, desde un punto de vista teórico, que el desarrollo de funciones asentadas en lógicas particulares potencian la aparición de conflictos, desincronizaciones e incoherencias en la conducción pública. De este modo, gana espacio una descripción que distingue una configuración del Estado contemporáneo

clausurado a resolver sus paradojas y contradicciones internas. Lo cierto es que estas racionalidades y funciones que buscan operar en ámbitos cada vez más autónomos dentro del aparato público, introducen en su administración problemas de coordinación y sincronización en la toma de decisiones y, por lo tanto, dificultades de conducción para la gestión pública central<sup>70</sup>. Bueno, el inicio de este Gobierno ha sido particularmente ejemplificador en este sentido. Y esto requiere soluciones ad hoc en el marco de la racionalidad con que opera el paradigma, es decir claves para evitar la paralización de la toma de decisiones, ya que mi hipótesis en este punto es que los condicionamientos económicos son todavía muy altos y efectivos.

Desde el ángulo de la racionalidad del paradigma en el que se inscriben las transformaciones del Estado y sus esfuerzos de modernización, la solución se busca mediante una estructuración jerárquica de los requerimientos funcionales bajo argumentos técnicos. Es la expresión de la remanencia de la modernidad concéntrica. No cabe duda que de lo dicho en las páginas anteriores, se extrae que la lógica del equilibrio y la estabilidad macroeconómica es la que intenta regular –con éxitos y fracasos– la coordinación de la toma de decisiones. Esto es muy claro, sobre todo, en los casos de acontecimientos críticos de primer orden en la economía, lo cual obliga a movilizar dispositivos reguladores –por ejemplo, de ajustes estructurales<sup>71</sup>–. Sin embargo, cuando el ajuste tiene efectos duraderos y rompe algún tipo de umbral de riesgos, los mecanismos activadores buscan constituirse en la lógica dominante –siempre bajo condicionamientos y constreñimientos muy altos–. Estos movimientos pendulares retratan el comportamiento de acción y reacción de la conducción pública estatal –lógica del oportunismo–, aun cuando ello responda a criterios «racionales» en la lógica del subsistema económico.

<sup>70</sup> Así, por ejemplo, se indica este aspecto como uno de los problemas críticos: «la coordinación intersectorial, y especialmente entre los ministerios económicos y los sociales, no ha resultado fácil» (Urzúa, R., 1994: 56).

<sup>71</sup> Sin embargo, también, cuando el ajuste tiene efectos duraderos, como ha sido posible observar en el último año, los mecanismos activadores buscan constituirse en la lógica dominante. Esta última situación permite, por otro lado, retratar el comportamiento de reacción –oportunismo– del Estado.



En otra parte, he indicado que esta deriva sistémica viene presionando, de forma latente, el diseño y cristalización de un Estado (en)globado<sup>72</sup>, es decir un sistema estatal que ante la presión de reaccionar frente a los desafíos que impone el mercado global debilita sus vinculaciones con sus entornos internos. Es decir, esta configuración tiene efectos adicionales en los contornos políticos de la conducción y coordinación de la toma de decisiones público-estatales.

En la perspectiva de la diferencia directriz que he utilizado aquí, puedo afirmar que la absorción de riesgos, de acuerdo a la racionalidad económica, tiene efectos de incremento de riesgos para el dominio político. Las descoordinaciones y desincronizaciones, así como las acciones y reacciones de la toma de decisiones, deben terminar siendo absorbidas políticamente por la conducción política. Por ejemplo, los condicionamientos que impone la lógica compensatoria a las políticas sociales, se expresa en el dominio político como debilitamiento de las posibilidades de respuesta a las demandas y expectativas de la población. Aquí se encuentra, entonces, que el riesgo se puede traducir en política como pérdida de legitimidad de la actuación, ya sea desde el apoyo ciudadano —porque no se satisfacen necesidades— o desde los intereses corporativos —porque se obstruye la dinámica sistémica.

Demás está decir que ello se puede tornar crítico cuando las demandas de intervención política impliquen decisiones que contravienen los requerimientos de la racionalidad económica o, de modo más específico, cuando las demandas buscan disolver la lógica de la toma de decisiones en la cual está comprometida la acción pública<sup>73</sup> —de la cual, al parecer, no puede «desembarazarse». Pero, por el otro lado, una sobrecarga de pretensiones

<sup>72</sup> Santibáñez, D., 1999b; Castells, M., 1999, lo formula como Estado Red, una de cuyas dimensiones dice relación con la necesidad de crear alianzas estratégicas con otros Estados, estables o coyunturales, para tratar conjuntamente los problemas planteados por la globalización. Es decir, mejorar la capacidad de negociación e intervención en relación con los flujos globales. *Ibid.*, p. 7. Por lo tanto, modela también un nuevo estilo político. Es decir, nutre a una nueva clase de hombre público: aquel que se define como hombre de Estado, para subrayar sus capacidades de vinculación y negociación con el entorno internacional.

<sup>73</sup> «El conflicto cada vez más visible entre promesa y experiencia, forma y contenido de las políticas estables, puede llevar a que las políticas estatales encuentren una creciente dificultad a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político» (Offe, C., 1990: 133).

políticas en las funciones reguladoras o compensatorias, por ejemplo, pueden constituirse en el mediano plazo en gatilladores de efectos similares sólo que a través de recorridos distintos.

Desde tales indicaciones, y aceptando el desplazamiento del ángulo de observación, se puede aceptar iniciar una problematización cuya afirmación inicial es que el programa decisional construido en función de la racionalidad económica, constituye ante todo una limitación efectiva de la acción política en el Estado (Offe, C., 1990). Aceptar la premisa que describe el problema básico desde esta perspectiva, y sin perder de vista la argumentación que da cuenta de la centralidad y gravitación de la racionalidad económica en la articulación del paradigma de toma de decisiones, sólo es posible sugerir hipótesis complementarias. Sobre este aspecto se deben mantener ciertos recaudos. Entre ellos, por centralidad del paradigma en ningún caso se debe entender reemplazo, sino en el mejor de los casos desplazamiento —y/o tensional convivencia— de los criterios alternativos, entre ellos los de carácter estrictamente político. Esto es un programa político en sintonía con las expectativas sociales y ciudadanas, cuyas esperanzas, por lo general, se articulan en torno a la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida.

En síntesis, el despliegue de la racionalidad económica y los productos que logra introducir y especificar en la configuración de la toma de decisiones del Estado de modo funcional a sus requerimientos, debiera provocar tensiones, conflictos y contradicciones en al menos tres niveles.

- § En primer lugar, en el margen interno del paradigma técnico-económico, en tanto las funciones diferenciadas ya que implica problemas de coordinación de políticas para el paradigma y la racionalidad dominante, es decir no debe permitirse que las políticas particulares se cancelen mutuamente.
- § En segundo lugar, dicho despliegue es fuente de tensión, conflicto y contradicciones para la conducción del Estado desde la aplicación de criterios que responden a lógicas alternativas. Si bien se trata, finalmente, del encuentro de racionalidades distintas en el marco de la conducción público-estatal, lo cierto es que este tipo de situaciones han sido descritas como el problema de resolver la ecuación entre los



criterios técnicos y los criterios políticos en la toma de decisiones. Finalmente, parte de su solución pragmática se encuentra en las «cuotas» de poder que cada uno de los equipos internos administren.

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

Si el análisis anterior es en algún sentido correcto, entonces, es posible proyectar la hipótesis de que el Estado contemporáneo no puede ser comprendido como una unidad de sentido. Esto debido a que confluirían en su entorno interno, en movimientos de carácter convergente y divergente, los requerimientos de la racionalidad política expresada en términos de legitimidad y la racionalidad económica expresada en términos de eficiencia y competitividad —con sus consiguientes diferenciaciones sub-sistémicas—.

El problema es crítico, ya que frente a la hegemonía y fortaleza del paradigma dominante en la toma de decisiones, programas alternativos cuentan con espacios restringidos de influencia. Desde mi punto de vista, ello debilita de modo crítico las posibilidades de desarrollar una agenda país en la que los criterios orientados a generar márgenes de inclusión más amplios y a ritmos más acelerados sean los elementos centrales y básicos para la toma de decisiones, incluyendo con ello la aceptación de márgenes de ries-

go más importantes. Por cierto, durante los cuatros años que restan del actual Gobierno no habrán grandes innovaciones al respecto. Siempre se nos podrá decir que se están construyendo las condiciones para que en el día de mañana las posibilidades para las personas sean, efectivamente, más amplias. Lo tendremos que volver a discutir.

## Bibliografía

- AGOSIN, M. Y FRENCH-DAVIS, R. (1998). *La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- AGURTO, IRENE (1994). *El doble sentido del tránsito. Entre la polis y la selva*. En: Primer Informe Nacional de Juventud. Instituto Nacional de la Juventud. Chile.
- AMÍN, SAMIR (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Editorial Paidós, España.
- BITRÁN, E. Y SAAVEDRA, E. (1993). *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*. En: Muñoz, O. (Ed.) Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador. Cieplan, Chile.
- BITRÁN, E. Y SÁEZ, R.E. (1998). *Mercado, Estado y regulación*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- BLANCO, CARLOS (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- BOENINGER, EDGARDO (1995). *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. En: Reforma y Modernización del Estado. ILPES- CEPAL, Chile.
- CASTELLS, MANUEL (1997a). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I. La sociedad Red*. Alianza Editorial, España.



- DE GREGORIO, J. Y LANDERRETCHÉ, O. (1998). *Equidad, distribución y desarrollo integrador*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- DAMMAME, D. Y JOBERT, B. (1999). *Pluralidad de repertorios y génesis de un referente*. Ponencia para el VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política de Rennes.
- 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.
- LAHERA, EUGENIO (1993). *Políticas Públicas: un enfoque integral*. En: Lahera, Eugenio. (Ed.), Cómo mejorar la gestión pública. Cieplan, Flacso, Foro 90, Chile.
- LUHMANN, NIKLAS (1997). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alainza Universidad, Madrid.
- LUHMANN, NIKLAS (1998a). *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana, Barcelona.
- LUHMANN, NIKLAS (1998b). *Sociología del Riesgo*. Universidad Iberoamericana, Triana Editores, México.
- LUHMANN, NIKLAS (1998c). *Complejidad y Modernidad. De la unidad a la diferencia*. Ed. Trotta, Madrid.
- LUHMANN, N. Y DE GEORGI, R. (1998). *Teoría de la Sociedad*. Universidad Iberoamericana, Triana Editores, México.
- MARCEL, M. Y TOHA, 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.

- MARSHALL, J. Y VELASCO, A. (1998). *Otra década de crecimiento: desafíos y perspectivas*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- MARTNER, GONZALO (1999). *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- MASCAREÑO, ALDO (1996). *Autorregulación en sistemas sociales autónomos*. Tesis para optar al grado de Magíster en Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MASCAREÑO, ALDO (2000). *Diferenciación funcional en América Latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación*. En: Persona y Sociedad. Volumen XVI, N° 1, abril 2000. Universidad Alberto Hurtado.
- 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.
- OFFE, CLAUS (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial, México.
- RACZINSKY, DAGMAR (1998). *Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente*. En: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN/ DOLMEN Ediciones, Santiago.
- SANTIBÁÑEZ, DIMAS (1999). *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 (2000). *"Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la efi-*



ciencia". Revista MAD. Revista electrónica del Magíster en Antropología y Desarrollo. Antropología social Aplicada. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. N° 3, septiembre 2000. <http://www.revistamad.uchile.cl>.

SUNKEL, OSVALDO (1999). *La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina*. En: Sunkel, O., et al. América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad. Editorial Fondo de Cultura Económica. Universidad de Guadalajara, México.

THUROW, LESTER (1996). *El futuro del capitalismo. Cómo la economía de hoy determina el mundo del mañana*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina.

TOMASSINI, LUCIANO (1994b). *Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil*. En: Tomassini, L. (Ed.), ¿Qué espera la sociedad del Gobierno?, Ediciones 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.

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.

VIAL, JOAQUÍN (1998). *La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad*. En: Toloza, C. y Lahera, E. (Eds.), Chile en los noventa. Editorial Dolmen, Chile.

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.