



Pensar Chile desde las Ciencias Sociales y las Humanidades

Territorio, ausencia, crisis y emergencias

LORETO REBOLLEDO GONZÁLEZ (Editora)



EDITORIAL UNIVERSITARIA

ESTUDIOS

LOS DESAFÍOS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO³

MANUEL ANTONIO GARRETÓN M.

Para hablar de los desafíos del Estado contemporáneo y de las problemáticas del Estado actual parece necesario hacer algunas referencias de tipo conceptual, entendiendo que estamos ante un público no de técnicos ni de personas que están tomando decisiones desde el aparato del Estado, sino de quienes queremos reflexionar sobre este tipo de problemas en el contexto de la problemática más general del país.

1. Estado y ciencias sociales

En el último tiempo, desde el ámbito de las ciencias sociales y de la política, el tema del Estado se ha convertido en un tema crucial, pero también de la política misma.

La visión más clásica está compuesta por dos grandes tendencias: una, la que ve al Estado como por encima, en cierto modo, del "bien y el mal", como el árbitro de los conflictos y de los problemas de la sociedad, en su puro aspecto de ser el representante o agente de la unidad. Aquí, cabe la concepción de cierta doctrina social cristiana en que el Estado es el "gerente del bien común". Esta visión es compartida, además, por las posiciones más liberales y más, aún, puede decirse que, en esta visión clásica esta ha sido la tendencia contemporánea predominante. A este enfoque se refiere la actual visión tecnocrática, cuyo principio es considerar al Estado como el lugar donde se recogen demandas que el conocimiento experto elabora y devuelve a la sociedad en forma de políticas públicas. En este campo de tendencias, lo que hay es una visión de Estado neutral.

Por otro lado, están las concepciones que presentan al Estado como una emanación o reflejo directo, y sin especial autonomía, de la sociedad. Y aquí es posible vislumbrar dos tendencias. En una, que podríamos llamar la visión populista, el Estado es la encarnación del pueblo. Cuando señalamos "populista", lo hacemos entendiendo el proceso de populismo como una acción colectiva que apela al pueblo como sujeto de su legitimidad. No es lo que los economistas entienden por populismo, identificándolo con demagogia. El

³ La edición de este texto contó con la decisiva colaboración de Claudia Gutiérrez Villegas.

populismo puede o no ser demagógico, como el liberalismo o cualquier otra tendencia. La otra vertiente del concepto de Estado sumergido, emanado de la sociedad, versus la anterior, que es la separación y el Estado por encima de la sociedad, es la visión clasista, la visión que viene del marxismo, donde el Estado es un aparato de dominación de una clase: el Estado le pertenece a una clase, a la clase dominante. Respecto a este último punto, surge la pregunta de cómo explicar que sectores importantes de las clases populares hayan tenido, en ciertas ocasiones a través de sus partidos, o a través de coaliciones, poder en el Estado, siendo el Estado exclusivamente un aparato de dominación. A su vez, la vertiente anarquista considera que el Estado es el aspecto espurio de la sociedad, el aspecto que impide la emancipación, la libertad, etc., que se impone a ella y entonces hay que hacerlo desaparecer. En el caso de la teoría marxista leninista, hay que cambiar el contenido de clase al Estado, pero no hay que hacerlo desaparecer, excepto en la fase final del comunismo. De hecho, prácticamente todas las visiones que anuncian o que plantean la desaparición del Estado terminan en políticas que significan el endiosamiento del Estado y, digamos, la eliminación del polo alternativo al Estado, que vendría a ser la sociedad.

Entonces, sugerimos entender que el Estado no existe como algo aislado, sino que solo existe en relación con la sociedad. Hay un entramado que podríamos visualizar a través de lo que hemos definido como una matriz sociopolítica. En esta se vinculan Estado, sistema de representación, base económica social y cultural, con el régimen político. Es en ese marco dentro del cual podemos visualizar al Estado como parte de ese entramado. De este modo, entonces, toda visión o proyecto concreto de Estado supone un proyecto de sociedad. En ese sentido, podemos señalar que el modelo neoliberal que tenemos en nuestra sociedad tiene un modelo de Estado disminuido radicalmente en tamaño y funciones –excepto las coercitivas– de tipo subsidiario. Y el proyecto de modernización y democratización, basado en la industrialización, tenía también un modelo de Estado. Lo que uno podría sostener hoy día es que si no hay un proyecto de Estado diferente a lo que tenemos, es porque se ha abandonado o ya no se tiene un proyecto de sociedad.

2. Estado y momento de la unidad institucional de la sociedad

El próximo paso, en esta reflexión, es definir el Estado. Si uno toma la definición clásica de Weber, definimos el Estado como conjunto de instituciones y organizaciones que reclaman el carácter de público en un determinado territorio y tiene el monopolio legítimo de la violencia física. Cuando se dice instituciones,

se dice norma, leyes, y cuando se dice organizaciones su base es la burocracia. En consecuencia, hay dos componentes en el Estado: el componente orgánico, y otro, el componente normativo institucional; pero no basta con una definición descriptiva del Estado. En efecto, ella nos dice qué es y qué no es Estado. No nos sirve de mucho para tratar de entender este entramado de relaciones entre Estado y sociedad, y la gente, y el pueblo, y la ciudadanía, y las políticas económicas, y la cultura, etc. Es un entramado social, y verlo así nos acerca a un conocimiento mayor del Estado y su comprensión.

Así, las preguntas que surgen son: ¿qué es lo que es el Estado, más allá de este aspecto descriptivo?, ¿qué hace en la sociedad? Primero que nada, el Estado se presenta como el momento de la unidad, en tanto la sociedad se presenta como el momento de la diversidad, y los partidos y actores políticos se presentan como el momento de la relación entre unos y otros. Que el Estado aparezca, de algún modo, como la unidad de la sociedad, significa que amigos y enemigos en esta se reclaman parte del Estado. El vínculo simbólico que hay entre Estado y sociedad, como agente de unidad, ha sido clásicamente la nación. Hoy día no lo es tanto. Básicamente porque en muchas sociedades hay más de una nación, hay más de un pueblo, por lo tanto, la nación no puede ser el principio de la unidad. El principio de la unidad tiene que ser otro, y, por eso, hay autores que han ido reflexionando sobre estas enormes diversidades, de Estados que ya no son solo expresión de la dominación de clase, sino de muchas otras formas de dominación.

¿Cuál es el principio, hoy día, de la unidad de la sociedad, más allá de las relaciones de dominación que cristaliza la unidad del Estado, si no es la nación? Algunos se refieren al patriotismo constitucional, es decir, al hecho de sentirse perteneciente a un Estado por una adhesión a su modo de vivir histórico, plasmado en la Constitución, de la que se deriva la legitimidad de ese Estado.

Hoy día la unidad de la sociedad se plantea en términos mucho más de un conjunto de principios y de acuerdos básicos, que los anglosajones llaman “agreements on fundamentals” o consensos fundamentales. Podemos señalar que en el caso chileno eso no se ha dado, entonces no existe el conjunto de valores, principios éticos, comunes e históricos que permitan constituir la legitimidad del Estado. No hay acuerdo. Lo que se llamó democracia, los consensos, democracia de los acuerdos, constituían imposiciones a las cuales un sector debía adaptarse. Entonces, mal se puede hablar ahí de democracia de consensos. Lo que hubo fueron acuerdos parciales de tipo adaptativo, pero no fundantes de un sistema de convivencia.

3. Los agravios del Estado chileno

Decimos, entonces, que el Estado representa la unidad de la nación. Sin embargo, hay un aspecto central que no podemos dejar de lado, y es que en el Estado chileno, hay cuatro grandes fracturas, heridas y/o agravios por las cuales representa mal la unidad de la sociedad y que lo constituyen en una comunidad dividida, tanto internamente, como en su relación con el mundo.

En un primer término –desde una perspectiva histórica–, es el agravio a los pueblos originarios, básicamente al pueblo mapuche, en que la nación “cívica” avasalló a la nación étnica. Chile se proclama como un Estado unitario, sin embargo, no hay unidad. Hay imposición, hay avasallamiento. El Estado tiene, para un sector de la población, una ilegitimidad en reclamar el ser representante de la unidad de ese sector, y eso, en esta región, es especialmente importante.

Una segunda llaga, distinta de la primera, pero relacionada con ella, es la incapacidad del Estado para poder proclamarse como agente de la unidad nacional a través del reconocimiento de la diversidad territorial o regional. A mi juicio, este no es solo el fenómeno de la centralización originaria, es el fenómeno, también, de lo que denominamos regionalización. Esta –si bien tiene antecedentes históricos previos– fue una imposición dictatorial y autoritaria; fue una manera de organizar la sociedad para controlarla administrativa y militarmente. Entonces, no es solo el tema de la larga llaga histórica del Estado unitario centralizado, es la de la actual regionalización heredada de la dictadura.

La tercera llaga del Estado es que estamos en presencia –a diferencia de lo que fueron las otras dictaduras en América Latina– de la refundación por parte de una coalición militar con sectores civiles, de relaciones entre Estado y sociedad a través de la imposición de un modelo económico social, por el cual se trataba de jibarizar el Estado, y en lo posible, dejarlo reducido solo a su aspecto coercitivo y de preservación del modelo económico-social. Esa visión de Estado quedó plasmada en la Constitución de 1980, en un modelo económico social que consagra un Estado, que le da las aguas y todas las riquezas del país al que se las compra, y que consigue el récord único en el mundo de haber pasado de un sistema educacional público que acogía cerca del 80% de la población de niños y niñas, a uno que acoge un 30%. Eso no ha pasado en ninguna parte del mundo, no hay ningún país que tenga un 30% y menos en algunos niveles en educación pública.

Tanto en el avasallamiento de pueblos originarios como en el de la diversidad regional, está la fundación de un modelo económico social construido, según la OCDE, para generar desigualdad. Chile es un modelo de sociedad que vivió un proceso de democratización política, la única de todas las dictaduras

latinoamericanas, que consagró un tipo de sociedad y un modelo político que preserva ese tipo de Estado.

Una cuarta llaga tiene que ver con el modo cómo el Estado o la sociedad, o el país se presentan en el mundo de hoy, y, básicamente, en el mundo al cual pertenece por geografía e historia. Nos referimos a nuestra inserción en América Latina y, específicamente, a nuestra relación con Bolivia. Chile es un país que no ha resuelto su deuda histórica y ética con Bolivia, amparado en estrechas visiones juristicas del Estado y sus tratados, sin considerar el tema que funda el derecho que es la justicia.

4. Estado y relaciones de dominación

El Estado no es un ente que está por encima de los conflictos. Tampoco, como habíamos señalado, pertenece a una clase o a un grupo –salvo en momentos excepcionales– y se llaman Estados de excepción. Tampoco es pura dominación, sino que consagra relaciones de dominación, y por eso se hablaba del Estado burgués o del Estado capitalista, porque consagra, cristaliza las relaciones de clase. Ahora, decir “cristaliza relaciones de dominación” significa que no es solo el aparato de un sector contra el otro, sino que hay procesos de legitimación y de incorporación subordinados de los sectores dominados en el Estado. ¿Cómo puede entenderse la presencia de sectores de izquierda en poderes del Estado si el Estado era un solo aparato de dominación? Entonces, esto que cristalice relaciones de dominación significa que, básicamente, los Estados latinoamericanos consagraron ciertas relaciones de dominación, pero permitieron en muchos momentos el conflicto, la lucha en el interior de él. Son aparatos de dominación, pero aparatos en los cuales se da la lucha contra la dominación, y, por lo tanto, cristalizan relaciones asimétricas.

Ahora, el problema es qué relaciones de dominación cristaliza. En Chile, básicamente, el Estado cristalizó, aparentemente, dos: una, la relación de clase en la que obviamente hay clases dominantes, y eso estaba más claro que nunca en la época de la existencia del latifundio, y sin duda, también, cristalizó las relaciones de dominación étnicas, en ambos casos a través de la exclusión. Pero en el mundo contemporáneo la dominación ya no es solo dominación de clase. La dominación, las alienaciones, las opresiones, tocan muy diversos aspectos de la vida humana, y, entonces, es interesante señalar que el Estado cristaliza también esas relaciones. Ejemplo: no existía un delito que se llamara violencia doméstica. Por lo tanto, en la medida que el Estado no abarcaba el mundo de lo privado, lo que hacía era consagrar, cristalizar, aceptar, legitimar, las relaciones de dominación que ahí ocurrían, como la dominación de

género y muchas otras que hoy al incorporar los mundos de la vida a la política, se hacen patentes.

Entonces, las relaciones de dominación son regionales o territoriales, son por supuesto económicas, y toda esa dominación de los mundos de la vida que es compleja, multifacética, que a veces una es causa de otra, pero a veces son enteramente independientes. Todo ellas están presentes en el Estado, y la lucha contra ellas no es para hacerlo desaparecer sino para su transformación, y eso es un elemento fundamental para referirnos a la reforma del Estado.

5. Estado como agente de desarrollo

El Estado ha sido históricamente, en todos los continentes y en casi todas las épocas también, agente del desarrollo. No está en la definición de Estado, sin embargo, no existe el modelo de desarrollo donde el Estado no haya jugado un papel fundamental, salvo momentos excepcionales, quizás, como la primera época manchesteriana y el intento de los Chicago Boys respaldados por los militares en Chile, entre otros.

Hay muchos ejemplos históricos en los cuales se visualiza al Estado como agente de desarrollo: en los socialismos al estilo soviético, las socialdemocracias, los autoritarismos asiáticos, el mismo New Deal norteamericano, el Estado de bienestar. Y la gran cuestión nueva que ocurre en las últimas décadas es la existencia de procesos macro que llevaron a un debilitamiento de este rol, y recientemente, esfuerzos por recuperarlo. Los fenómenos de mundialización o globalización, y las reformas neoliberales, introdujeron una transformación al papel del Estado como agente de desarrollo, para consagrar el papel de los mercados transnacionales como agentes tan importantes o, en algunos casos, más importantes, que el Estado mismo. El resultado de eso fue la desarticulación de las relaciones entre mercado, Estado y sociedad, y principalmente la exacerbación de las desigualdades socioeconómicas.

El Estado pudo tener muchas falencias, pero la intervención estatal está vinculada a la sociedad y a las demandas de la sociedad en la vida económica, y tendía, aunque contradictoriamente, hacia una mayor integración y cohesión sociales. En cambio, la tendencia de los mercados transnacionales es exactamente la contraria. En este sentido, la incorporación o la introducción de los mercados transnacionales como agente principal del modelo de desarrollo –compitiendo y a veces subordinando al Estado– planteó un problema muy fundamental al régimen político que, con todos los problemas que tenía, mejor vinculaba la sociedad con el Estado, como era el régimen democrático.

¿Por qué? Porque la teoría democrática fue pensada para Estados nacionales (o plurinacionales), cuya existencia era la única condición *sine qua non*. En efecto, todas las otras condiciones que trataban los politólogos de demostrar como necesarias para la existencia de democracias: tener tal nivel de ingreso, tales principios valóricos, etcétera, no eran tales. La única condición para que haya democracia es que haya país, que haya un espacio territorial con un centro de toma de decisiones. Porque ¿qué es lo que es la democracia, sino un espacio territorial, en que una población, convertida en ciudadanía, toma decisiones relevantes a través de sus representantes elegidos en el Estado? Y cuando gran parte de la gente queda excluida, como ocurrió con las reformas neoliberales y el predominio de mercados transnacionales, deja de ser estrictamente ciudadanía.

Por otro lado, gran parte de las decisiones relevantes no las toma el Estado, sino que las toma Wall Street o la bolsa de Londres o Tokio, y las grandes empresas transnacionales. Entonces, la democracia perdió mucho de su sentido. Así queda planteado el problema: en la medida que el Estado no sea el agente principal de los modelos de desarrollo y estos sean los mercados transnacionales, que se expresan en los poderes fácticos de las compañías transnacionales, la democracia, es decir, el régimen, tiende a perder su sentido, porque básicamente la democracia es el control, la organización, el control de la ciudadanía sobre el Estado. Al mismo tiempo, si en el modelo de desarrollo el Estado no tiene la función dirigente, la democracia no va a afectar las decisiones sobre el desarrollo de la sociedad, una de sus funciones fundamentales en la sociedad moderna.

6. El Estado referente de la acción colectiva

Aquí quiero señalar un elemento que es fundamental para entender la situación latinoamericana y chilena. Hay una diferencia entre los países latinoamericanos y los países europeos, sobre todo los anglosajones, respecto de la relación originaria entre Estado y sociedad. Hablando latamente, en estas sociedades, en las sociedades clásicas, el Estado fue una emanación de la sociedad. El caso más claro es el norteamericano, donde 13 colonias se unen y buscan la constitución de un Estado. En el caso chileno, el Estado es constituido bajo la lógica de la poscolonización. La independencia implica la creación del Estado Nacional.

Por lo tanto, el Estado creaba a la nación. Si no, ¿cómo explica usted que la nación aymara o la nación maya hayan quedado en varios países distintos? ¿Quién dice que parte del norte chileno actual pertenece a la “esencia” de la chilenidad, si fue incorporada como parte de un acto militar desde el Estado, como es la guerra? En nuestra región los países fueron creados, las naciones

fueran creadas por el Estado. Y eso es extremadamente complicado, porque el Estado tiene, de algún modo, que legitimarse para ser el representante de ese conjunto de la sociedad. El Estado inventa la sociedad. Y cuando el Estado inventa la sociedad, la sociedad es muy poco autónoma del Estado. Y lo que va a ocurrir entonces, es que el Estado, a diferencia de otros países, de otras sociedades, pasa a ser el referente principal de la acción colectiva. No solo agente de desarrollo, no solo agente de unidad, no solo cristalización de las relaciones de dominación, es también el agente principal de la acción colectiva. La acción colectiva consiste en pedirle al Estado, ya sea para que dé cosas e integrarse a la vida moderna, ya sea para acceder a él para dirigirlo en uno u otro sentido. Y por eso, en estos países, la política es fundamental. El cemento cultural de estas sociedades, cuando se consolidan los Estados, fue la política.

Son todos los aspectos mencionados hasta ahora los que deben considerarse al hablar de una auténtica reforma del Estado.

7. La reforma del Estado y el neoliberalismo

El tema de la reforma del Estado va a ser un elemento fundamental en las políticas de ajustes y en la adecuación de las sociedades al nuevo modelo de desarrollo a través de mercados transnacionales.

El concepto de reforma del Estado tiene una historia. La primera reforma del Estado es su creación a partir de los Estados patrimonialistas, tradicionales o familísticos. Se trata de la creación de un aparato burocrático, y en ese sentido estábamos en pleno momento weberiano, si así se quiere.

Una vez que se tiene burocracia, y no en todos los países ella se conformó tempranamente (de hecho, el caso chileno es un caso bastante excepcional, esto que se llama el Estado portaliano), la idea de reforma fue principalmente la idea de modernizar las burocracias establecidas. Ello significaba ajustarlas a las necesidades del nuevo modelo de desarrollo a mediados del siglo xx. Por ejemplo, para enfrentar el desarrollo hacia adentro (industrialización sustitutiva de importaciones) fue necesario crear CORFO, crear después instituciones estatales para la reforma agraria, ministerios para incorporar nuevos sectores, entre otros, es decir, es un Estado que va creciendo por agregación de nuevos sectores que se incorporaban, y en eso consistía la reforma del Estado, aunque nadie hablaba en estos términos, en agregar dependencias, servicios, leyes para nuevos sectores que se van a incorporar.

En las reformas neoliberales es exactamente al revés. La primera reforma del Estado consiste en minimizar el tamaño para que no interfiriera con los mercados. Eso significa entregar empresas estatales, privatizar en el plano or-

gánico y desregular en el plano normativo. La reforma del Estado generó tal problema de pobreza, de desarticulación de la sociedad, que entonces se habló de la segunda ola de reformas.

La segunda ola de reformas consistía en ciertas políticas que resolvían algunos de los problemas que había creado la salida del Estado, y, básicamente, ahí estuvieron presentes las políticas de focalización y el concepto de Estado subsidiario.

La tercera ola neoliberal fue la profundización de las anteriores. Consiste básicamente en tomar medidas orientadas a asegurar la eficiencia del Estado. Es aquí donde se instala la reforma gerencial o la reforma de la gestión. En ese sentido, se recurre a indicadores y a la transformación del ciudadano y ciudadana en un sujeto consumidor al que se deben satisfacer sus necesidades. Esta posición, claramente, es la consagración del modelo económico heredado de la dictadura, porque se busca introducir, en el funcionamiento del Estado, los mismos principios que funcionan en el sistema de mercado: tipo de eficiencia, adecuación de medios a fines establecidos tecnocráticamente, ciudadano convertido en beneficiario o cliente, entre otros aspectos. Todo esto en consonancia con las conclusiones del Banco Mundial, organismo que en 1987 rechazaba la intervención del Estado; en 1997 reconoce que es necesario, pero solo en la medida que se le extraigan aquellos elementos que, teóricamente, dificultan su funcionamiento óptimo. Lo reconoce, sí, pero despojado de su relación con la política. El propósito de la tercera ola es la configuración de un Estado que administre bien el modelo económico heredado de la dictadura, que introduce una nueva relación entre Estado y sociedad.

Es necesario aclarar que no toda reforma del tipo modernización (eficiencia) es de carácter neoliberal, muchas de ellas han sido emprendidas sin adherir ideológicamente al esquema neoliberal, y ellas son absolutamente necesarias para una transformación de las relaciones Estado-sociedad en un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo, es decir, lo neoliberal viene dado no por la especificidad de cada medida o reforma, sino por su inserción en dicho modelo de desarrollo sin cuestionarlo, sino reproduciéndolo. En este sentido, hemos usado el lenguaje de olas de reforma para referirnos al modelo neoliberal, lenguaje que supone que las diversas olas son ratificación y adaptación al modelo establecido por el neoliberalismo. Por supuesto que hay que apartarse de este lenguaje y hablar de transformación del Estado para un nuevo proyecto de sociedad distinto al neoliberalismo, que incluya algunas de las reformas de modernización, pero en un sentido totalizador distinto.

8. Hacia la transformación del Estado

Del Estado nacional popular se había pasado a otro de matriz neoliberal, en algunos casos bajo la dictadura y en otros en democracia. Posdemocratización, postransición, todos los países de América Latina –excepto el caso chileno y probablemente el peruano y mexicano– se plantearon el problema más allá de reformas. Se trataba de modernizar, de mejorar la gestión, se trataba de pensar en un nuevo Estado, de refundar las relaciones entre Estado y sociedad. Eso es especialmente claro, bien o mal, en Bolivia, Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela, etcétera. Nacen los gobiernos fundacionales o refundacionales independiente de cuál haya sido su destino, sobre lo cual no corresponde aquí hacer el análisis. Lo que podemos señalar es que Chile no ha asumido ese desafío. Lo que se intentó hacer fue corregir el modelo sin quitar sus bases fundacionales.

En Chile, es en 2006 donde puede visualizarse un cierto cambio en la relación Estado-sociedad, pero más aún en 2011 con el movimiento estudiantil y el conjunto de otras movilizaciones. Dichos movimientos son capaces de transformar la agenda programática del país y los gobiernos. Se instalan los temas que hoy están en plena discusión: reforma tributaria, reforma educacional, aunque aún se mira con recelo la posibilidad de una Asamblea Constituyente ciudadana.

El gran problema, el gran tema en el cual estamos hoy, es si la sociedad chilena va a avanzar en el proceso complejo de larga data, que puede ser de generaciones, de refundación de las relaciones de Estado y sociedad, tal como ocurrió el siglo pasado, tal como lo hizo la dictadura militar o simplemente va a funcionar como se hizo entre los años 1930 y 1970, que era a partir de reformas, pero que mantenía el grueso del modelo generado sin cuestionarlo. Yo creo que este es el gran dilema y la gran cuestión planteada entonces; es un nuevo proyecto de Estado que signifique fundamentalmente un cambio entre las relaciones entre Estado y sociedad, el cual tiene distintos componentes y simplemente los menciono para terminar.

En primer lugar, la sociedad tiene que recuperar el predominio de lo público sobre los intereses particulares, corporativos, el mercado, lo que implica re-estatizar, por supuesto que con aumento del control ciudadano sobre el Estado. Porque, ¿dónde están los poderes fácticos hoy día? Los poderes fácticos están, en parte, en el Estado, como el Tribunal Constitucional, pero, sobre todo, en aquellos sectores que antes pertenecieron al Estado y que se privatizaron. Ahí está el abuso, ahí está la dominación día a día, la dominación ordinaria. Recuperar lo público, por supuesto, tiene un contenido emblemático en el tema educacional y todos sus niveles, y, entre otras cosas, en la recuperación para el Estado, de los recursos naturales, pero también, en un ámbito donde

en otras épocas hubo presencia de lo público como el campo de los medios de comunicación.

Segundo, recuperar el rol dirigente del Estado. Pero la capacidad de dirección no hay que confundirla con la capacidad de conocimiento experto o tecnocracia, porque la capacidad de dirección del Estado, es decir, de subordinar poderes fácticos y de subordinar mercados a un horizonte y una meta común, tiene que ver con la capacidad de ese Estado de entender, de responder a demandas, lo que no es una cuestión solo del mundo experto, sino de toda la ciudadanía. En tercer lugar, lo anterior sugiere, por un lado, la revisión de la situación de la participación ciudadana, en parte resuelta a través del cambio del binominal por un sistema proporcional que termine con el poder de veto de la minoría. Pero también requiere abordar cuestiones como la abstención electoral y la participación ciudadana más allá del ámbito electoral político. Respecto de ello, cabe preguntarse por el poder que puede tener una ciudadanía donde un 45% vota y el resto no, o donde no existen mecanismos de democracia semi-directa o directa. No hay poder ciudadano en esta situación, aunque se tenga capacidad de salir a la calle, de hacer huelgas, de manifestarse públicamente, no siempre en un sentido colectivo o de proyecto de sociedad, sino en cuanto ciudadano consumidor que busca defender sus derechos como tal, o como un vecino que quiere evitar que su lugar de residencia sea “invadido” por otros; es decir, la participación ciudadana también puede ser expresión de individualismo, y no de demanda colectiva con un sentido ciudadano. Sin duda, el voto voluntario, la eliminación de la educación cívica en los colegios y la ausencia de fórmulas de democracia participativa apuntan en un sentido contrario a la constitución de una polis y dejan a un Estado que debe fortalecerse sin control de la soberanía popular expresada en la ciudadanía.

Por otro lado, la descentralización efectiva es un tema pendiente. Se debe procurar las autonomías y capacidades de poder local, de definir modelos o submodelos de desarrollo al interior del país, y, particularmente, en las regiones. No basta con una reforma, aunque ella sea muy relevante en términos de la elección de intendentes y consejeros regionales. Hay que pensar las regiones en términos de autonomía. Dentro de este cuadro, es imperativo abordar el necesario reconocimiento del pueblo mapuche y el modo de organización y desarrollo de los pueblos originarios. Como a nivel de las regiones, tiene que existir en este ámbito un parlamento cuyas decisiones sean vinculantes.

En definitiva, lo que está en juego es un tema de transformación del Estado, más que de reformas parciales. ¿Para qué? Para que sea efectivamente un agente de la unidad, de la diversidad y no de imposición, ni avasallamiento, para que sea efectivamente agente de desarrollo y tenga un rol dirigente en este y en todos los planos. Para que se reconstituya el predominio de lo público sobre el

mercado, para que haya un control de ese Estado por parte de los ciudadanos, que es lo que se llama política.

Sabemos que es un proceso de larga duración, pero debe tener ciertos hitos o momentos. Chile es de los pocos países que no ha tenido, posdictadura, un debate sobre lo que quiere ser como país, es decir, un "momento constitucional". El resto de los países tuvo esa salida a través de asambleas constituyentes. Este país no lo ha hecho. Y en ese sentido, un proceso constituyente es mucho más que solo una nueva constitución ¿Por qué? Porque la nueva constitución no tendría ninguna legitimidad si no fuese verdaderamente ciudadana.

En efecto, el gran problema que tiene Chile es la ausencia de legitimidad valórica de su institucionalidad, partiendo por la Constitución, y de la política. La Constitución no tiene legitimidad de origen, puede tener legitimidad instrumental, pero no tiene legitimidad valórica. Entonces, se trata de reconstruirla a través de una nueva Constitución, que redefina el modo cómo queremos vivir, el tipo de Estado y las relaciones entre este, la ciudadanía y sus derechos. Pero, más allá de eso, en Chile se quebró la relación clásica entre lo político y lo social. Resulta, entonces, indispensable generar el espacio en el cual se reencuentre lo político con lo social, reconociéndose sus propias legitimidades. Un proceso constituyente es, así, el espacio no solo de generación de una nueva Constitución, sino de reencuentro entre el mundo social y el mundo político.

Bibliografía

- ACKERMAN B. (1999). *La política del diálogo liberal*. Barcelona: Gedisa.
- GARRETÓN M. A. (2014) *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones socio-políticas y movimiento social*. Santiago: LOM Ediciones.
- GÓNGORA M. (1986). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria.
- HABERMAS J. (1990). *Ecrits politiques*. Paris: Editions du Cerf.
- O'DONNELL G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- PNUD. (2007). *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD.
- POLANYI K. (1989) *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- REVISTA NUEVA SOCIEDAD (2007) N° 210. *El Estado en reconstrucción*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES).
- REVISTA TEMAS Y DEBATES (2010) N° 20. *Contrapuntos en torno a los nuevos gobiernos progresistas de América Latina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- SCHNEIDER B.R.; B. HEREDIA (2003). *Reinventing Leviathan. The politics of administrative reform in developing countries*. Miami: University of Miami South Center Pr.