



# **Selectividad estratégica contra los gobiernos del cambio: el caso de Chile durante el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018)**

*Strategic selectivity against governments of change:  
the case of Chile during the government of the New  
Majority (2014-2018)*

**Luis Lobos Meza**

# Selectividad estratégica contra los gobiernos de cambio: el caso de Chile durante el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018)

## *Strategic selectivity against governments of change: the case of Chile during the government of the New Majority (2014-2018)*

Luis Lobos Meza\*

RECIBIDO: 24 de febrero de 2022 | APROBADO: 1 de diciembre de 2022

### Resumen

Una breve contextualización sobre la conformación histórica e implicaciones en Latinoamérica del Estado, junto con una aproximación conceptual del mismo son los primeros factores que introducen el presente trabajo. El objetivo es determinar la selectividad estratégica estatal, y los obstáculos que desde esta selectividad enfrentan los gobiernos de cambio en la región, se utiliza como caso de análisis Chile y el gobierno de la coalición “Nueva Mayoría” (2014-2018). Lo anterior se realiza mediante la perspectiva teórica del Enfoque Estratégico Relacional desarrollado por Bob Jessop, junto con la aplicación práctica efectuada por Juan Carlos Monedero, se buscará mirar al Estado a partir de diversas dimensiones, tres de ámbitos institucionales o formales y otras tres vinculadas al discurso y acción estatales.

**Palabras clave:** Estado, Enfoque Estratégico Relacional, selectividad estratégica, Nueva Mayoría, gobiernos de cambio.

### Abstract

A brief contextualization of the historical conformation and implications of the State in Latin America, together with a conceptual approach to it, are the first factors that introduce this paper. The objective is to determine the strategic selectivity of the State, and the obstacles faced by the governments of change in the region from this selectivity, using Chile and the government of the “New Majority” coalition (2014-2018) as a case of analysis. This is done through the theoretical perspective of the Strategic Relational Approach developed by Bob Jessop, together with the practical application made by Juan Carlos Monedero, we will seek to look at the State from dimensions, three from institutional or formal spheres and three others linked to the discourse and action of the State.

**Keywords:** State, Strategic Relational Approach, strategic selectivity, New Majority, governments of change.

---

\* Magister Relaciones Internacionales Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Licenciado en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Tecnólogo en Alimentos, Universidad de Santiago de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7460-6932>

## Sumario

1. La conformación del Estado y la década ganada para Latinoamérica
2. *Análisis del Problema*
3. La Selectividad Estratégica del Estado de Chile
4. Consideraciones Finales
5. Referencias

## 1. La conformación del Estado y la década ganada para Latinoamérica

Inicialmente para profundizar nuestro conocimiento sobre el Estado se debe contextualizar respecto de su conformación histórica e implicancias en Latinoamérica, es así como una caracterización histórica general de la región latinoamericana indicaría que durante el inicio del siglo XIX se consiguió, en general, la independencia colonial en la región. Si bien el proceso de independencia sentó las bases de la construcción de nacionalidades, su desarrollo fue en paralelo con el proceso de establecimiento de un Estado- Nación, para lo cual fue relevante el desarrollo económico y de mercados en la conformación de estos (Oslak, 1978).

En relación con el desarrollo histórico del Estado en Latinoamérica, analizaremos de forma sucinta la propuesta de periodización de su evolución presentada por Alan Knight (2014), si bien esta propuesta se enfoca principalmente en aspectos económico, permite organizar una mirada de la región de forma temporal en cuatro grandes periodos:

Respecto del primer periodo pos-independencia, 1820 – 1860-1870, el cual abarca un periodo de 40 a 50 años, existe un acuerdo en que esta primera etapa estuvo marcada por la existencia de Estados débiles en comparación con los referentes europeos (Knight, 2014, p.15). Esta debilidad se manifestó en una “inestabilidad política crónica, la falta de ‘penetración social’ del

Estado, su pobreza y su dependencia de instituciones heredadas de la Colonia, como el ejército (...)” (Knight, 2014, p.16). Esta inestabilidad en opinión de Knight provenía de dos factores generados a partir de la caída del imperio; el primero corresponde a la falta de ingresos y la segunda por la falta de legitimidad de los nuevos Estados.

En el segundo periodo, de integración global, del llamado ‘desarrollo hacia afuera’, también mal llamado era ‘Liberal’, 1860-1870 – 1930, que abarca cerca de 70 años, de acuerdo con Knight existió un nuevo giro “liberal”, así, en el último tercio del siglo XIX, se revierte el retraso económico mediante un crecimiento económico sustentado por “exportaciones, solvencia fiscal y estabilidad política”, pero este proceso requirió de Estados que apoyaran y garantizaran ciertas condiciones entre ellas la inversión, la propiedad y la disciplina social, elementos que implicaron la consolidación de factores como la coerción de la mano de obra, el desarrollo de gobiernos autoritarios, la represión por ejércitos y policías mejor provistos y pagados, tarifas altas que proveyeron nuevos ingresos gubernamentales y la intervención amplia del Estado en la economía (Knight, 2014, p.17). Como lo manifiesta este autor, el Estado ‘liberal’ u ‘oligárquico’ en ese periodo no tuvo una relación fácil con las elites económicas, no obstante, en este periodo el Estado resguardó sus intereses, esto se explica por la propia presencia oligárquica en los gobiernos, la división del trabajo político y que, producto de las exportaciones, los Estados podían pagar sus gastos.

El tercer periodo de los shocks externos, de introversión económica y de 'desarrollo hacia adentro', también mal llamado era del 'populismo': 1930–1980, que abarca cerca de 50 años, estuvo marcado por tres factores de impacto internacional, entre ellos la Primera y la Segunda Guerra Mundial, y la Gran Depresión. Si bien existieron diferencias entre países, Knight identifica algunos patrones comunes, tales como que las exportaciones declinaron, fomentando una actitud de 'pesimismo exportador', un cambio de énfasis hacia el mercado interno y cierta disposición hacia el desarrollo de políticas "heterodoxas". Estos patrones provocaron que el mercado a nivel interno se viera fomentado abriendo paso a un proceso de "Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)" en la mayoría de los países. Así, las industrias se vieron favorecidas y de cierta forma los obreros de esas industrias (Knight, 2014, p.19). También, es en este periodo donde existió una actualización de las intervenciones militares y dictaduras en la región, las cuales ya no fueron fomentadas mediante caudillos, sino por ejércitos modernos, comprometidos con un ambicioso proyecto de renovación político-económica, lo cual explica, en palabras del autor, que sus intervenciones fueran más duras y duraderas (Knight, 2014, p.20). Según Knight "la polarización de la Guerra Fría" tuvo expresión en algunos factores internos como el "cambiante balance entre élites industriales y agrarias, el auge sindical, el crecimiento de partidos masivos, y la expansión del Estado" (Knight, 2014, p.21). Lo anterior habría agudizado los conflictos sociales y la disputa por el control

del Estado, dando cuenta no solo de una lucha por el poder sino, además, colocando de relieve la consolidación de los Estado-Nación en la región.

El cuarto periodo de las recientes décadas del neoliberalismo, de apertura económica, privatización económica y, como lo expone este autor –¿por causalidad necesaria o por mera casualidad?–, de democratización del Estado. Este periodo corresponde a los años 1980–2012, siendo esta una etapa relativamente contemporánea y donde algunos aspectos aún se expresan y otros han sido superados en cierta forma. Pero además es pertinente debatir en qué medida se supera o no la contradicción entre neoliberalismo y democracia. Ahora en lo particular, Knight manifiesta que fue una etapa neoliberal con un franco debilitamiento del Estado, lo cual constituyó un giro rotundo a lo que significó la etapa anterior. También, con diferencias según cada país, expresó ciertos patrones comunes como el desarrollo de una apertura económica, acuerdos comerciales, mayor participación en la economía mundial y recortes en el gasto público. En términos democráticos y en el último periodo de esta etapa, Knight cree que "conforme a los criterios de Dahl (1971), América Latina hoy en día es más democrática que nunca y la evidencia sugiere una continuación de gobiernos democráticos, no su derrumbe" (Knight, 2014, p.22). No obstante, se establecen ciertas consecuencias del neoliberalismo sobre el Estado, principalmente enmarcados en un "adelgazamiento estatal" que impacta en su poder pero que no tendría una mayor relación con la "legitimidad del régimen", en tanto que el segundo aspecto sería

la relación causal y funcional entre el “el neoliberalismo económico y la democracia política” (Knight, 2014, p.23).

Durante las primeras décadas del siglo XXI, Latinoamérica estuvo marcada por un “Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina”, ciclo que se puede caracterizar según Ouviaña y Thwaites desde diferentes niveles de “radicalidad y matices”. Aquellos gobiernos con disposición “posneoliberal” que integraron demandas sociales desarrollaron “transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, muy genéricamente definidas como progresistas” en contraposición a los gobiernos neoliberales que marcaron las décadas previas, ciclo que presentó algunas particularidades como México, Colombia, Perú y Chile. (Ouviaña y Thwaites, 2018, p. 9).

La victoria de gobiernos de cambio en estas primeras décadas de siglo, que se compone por fuerzas políticas antineoliberales o de corte progresista, marcó un periodo conocido como la “década ganada” que en el caso del cono sur significó avances en las políticas de ingreso, reducción de la pobreza y el desempleo, apertura y recuperación bienes públicos, acciones que permitieron una movilidad social relevante que en el periodo anterior no se produjo. (García, 2013).

Políticas de ingresos neouniversales, de reducción de la pobreza, indigencia y el alto desempleo, la apertura a nuevos bienes públicos, la recuperación de lo previsional como bien público que debe ser

proporcionado por el Estado y el regreso de una movilidad social no experimentada en el período neoliberal (García, 2013, p. 18).

En tanto, desde una perspectiva geopolítica podemos caracterizar esta “década ganada” como aquel momento particular en el cual coincidieron gobiernos latinoamericanos y del caribe en la generación de procesos de “redistribución, construcción de soberanía y ampliación del campo democrático” junto con etapas de integración a nivel regional concretas, en miras de transformación geopolítica (Serrano, et al. 2013, p.11).

Esta década ganada significó para gran parte de Latinoamérica, con las excepciones ya mencionadas, un proceso de transformaciones sociales, políticas y económicas que se cristalizaron en la región con unas de sus principales consecuencias: que cerca de 72 millones de personas latinoamericanas pudieran salir de la pobreza entre los años 2003 y 2013 (PNUD, 2016). El Informe del PNUD “Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá Del Ingreso”, constata que la modificación del bienestar asociado al ingreso fue producto de “políticas sociales innovadoras y a un crecimiento económico inclusivo”, no obstante, este logro también plantea desafíos en países de renta media, el “desarrollo” no termina en el umbral del PIB. Las desigualdades, la discriminación y las exclusiones de larga data —incluidas las brechas por razones de género, etnia o raza— requieren la atención de las políticas por encima y por debajo de los niveles de ingreso”<sup>1</sup> (PNUD, 2016, p.4).

<sup>1</sup> El informe mencionado propone analizar este desafío desde un enfoque “multidimensional” en consideración

A pesar del cumplimiento de estos importantes objetivos por parte de los gobiernos de cambio, como lo fue el sacar de la pobreza a cerca de 72 millones de latinoamericanos, estos proyectos no lograron consolidar su continuidad por un mayor tiempo. Los análisis respecto de las causas de esto son variados, atendiendo a determinados factores y particularidades dependiendo del país analizado, pero con ciertos patrones comunes. Uno de estos factores comunes fue la economía, "el fortalecimiento del dólar y la baja del precio del petróleo y de los *commodities* abrieron un horizonte económico complejo y sombrío para América Latina, acentuado desde 2013." Estas causas implicaron insatisfacción desde la perspectiva política al no lograr alcanzar "cambios profundos prometidos, esperados y necesarios" (Ouviña y Thwaites, 2018, p. 18).

Desde el interés del presente documento, consideramos relevante destacar que las complejidades asociadas al Estado tienen una importancia mayor, "tanto para analizar los devenires de cada espacio territorial nacional, como para extraer enseñanzas teóricas y prácticas" (Ouviña y Thwaites, 2018, p. 19). Las dificultades descritas conllevaron un reflujó de fuerzas conservadoras en la región. Así, las nuevas autoridades gubernamentales, opositores de los gobiernos de cambio, lograron en un reducido tiempo paralizar y retrotraer parte de los avances democráticos conseguidos.



## 2. Análisis del Problema

El presente trabajo tiene por objetivo realizar una revisión de las principales dificultades enfrentadas en los denominados gobiernos de cambio o progresistas de la región, mostrando especial énfasis en la "selectividad estratégica del Estado" y los sesgos asociados que se producen, elementos con expresión transversal en gran parte del continente. En este sentido y para los efectos del presente trabajo se utilizará la definición de Monedero sobre la selectividad estratégica, esto es, la inclinación que tiene el Estado para satisfacer unas demandas más fácilmente que otras. El Estado no es un terreno neutral, sino que tiene estrategias que le llevan a seleccionar unas demandas y no otras (Monedero, 2019, p.344).

En forma particular se analizará el caso del Estado de Chile en el periodo del conglomerado de gobierno denominado "Nueva Mayoría", encabezado por la presidenta Michelle Bachelet entre los años 2014 y 2018. Esta administración gubernamental desarrolló un profundo

---

del enfoque de desarrollo humano y la pobreza multidimensional para abordar materias como "la calidad del trabajo, la protección social en todo el ciclo de vida, los sistemas de atención, el empleo del tiempo de hombres y mujeres, la seguridad ciudadana, y la erradicación de la vergüenza y la humillación, entre otras".

proceso de reformas, que a pesar de la composición de fuerzas de coalición y al contexto del país, logró realizar cambios significativos en la estructura estatal, ejemplo de lo anterior fueron las modificaciones al sistema electoral<sup>2</sup>, tributario y al sistema educacional, entre otros. Consideramos que dichas reformas constituyen el mayor paquete de medidas frente a los anteriores gobiernos, con algunas excepciones<sup>3</sup>, desde el término de la dictadura, y que proporcionaron herramientas democráticas a nuevos actores sociales y fuerzas políticas emergentes. En contraposición con los anteriores avances democráticos, el caso chileno al igual que otros procesos de transformación en Latinoamérica expresó complejidades en la administración gubernamental principalmente asociadas al Estado y su poder. De esta manera, para comprender este fenómeno consideramos ampliar la conceptualización del Estado a partir de su funcionamiento y complejidades, para tales efectos, herramientas de análisis como el enfoque Estratégico-Relacional permite aproximarnos en esta perspectiva a la par de proponer alternativas para su administración y transformación.

Un primer elemento general es la definición de posición paradójica del Estado, como parte y como un todo de la sociedad. Desde algunas perspectivas, el Estado es sólo un conjunto institucional entre otros dentro de una formación social, sin embargo, desde otras miradas, tiene la responsabilidad

general de mantener la cohesión de la formación social de la cual no es más que una parte (Jessop, 2014). La paradoja que menciona Jessop sobre el Estado, es que al ser una parte y a la vez un todo de la sociedad debe tener relación con las propuestas de alternativas a desarrollar por los gobiernos de cambio, estableciendo propuestas alternativas tanto para las partes como para el todo, desarrollando factores y acciones de cambio en las dos dimensiones o expresiones del Estado.

Otro aspecto característico es el espacio donde se desarrolla el Estado, el cual corresponde a aquel en el cual "el poder político se puede ejercer para lograr diversos objetivos políticos, más o menos integrados y cambiantes" (Jessop, 2014, p.22). En tal sentido también se indica que la expresión del Estado se manifiesta como un "conjunto de centros de poder que ofrecen oportunidades desiguales a diferentes fuerzas dentro y fuera del Estado, para que actúen con diferentes fines políticos" (Jessop, 2014, p.34). Es decir, que existiendo preferencias por parte del Estado de algunas fuerzas por sobre otras, lo anterior no implica que esto no pueda ser modificado o bien permanecer en el tiempo. No obstante, el Estado como un sistema de selectividad estratégica, implica establecer que su estructura es más abierta o receptiva a determinadas formas estatales, formas de régimen, así como más accesible para algunas fuerzas que otras en

2 Sistema electoral binominal para la elección de los representantes legislativos.

3 Las reformas constitucionales puntuales del año 2005 terminaron con la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, los senadores designados, entre otras modificaciones. Fue un acuerdo político acotado entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria de aquel periodo.

función de estrategias que se adopten para ganar poder estatal. (Jessop, 2014).

Juan Carlos Monedero recuerda que, en palabras de Jessop, el Estado no es un "sujeto racional" ni una "máquina preprogramada" que responda en todas las instancias al capital, más bien "es una relación social trenzada en una complicada red de contradicciones, dilemas, tensiones y antagonismos". En esta perspectiva Jessop profundiza su análisis y recurre a una conceptualización de Antonio Gramsci que describe el poder del Estado como la hegemonía blindada por la armadura de la coerción, desde esa lógica reconceptualiza el término y afirma que el Estado es el gobierno más la gobernanza "a la sombra de la jerarquía"<sup>4</sup>, concepto interpretado como la capacidad del Estado en nuestro siglo de actuar en la sociedad, y la sociedad de actuar en el Estado y cómo ambos generan una relación en la que "se acompañan, se moldean, se toleran y se reconocen". En conexión con lo anterior, el Estado sólo puede actuar con reconocimiento social, siendo la misma sociedad la que identifica la coerción del Estado, capacidad que puede ser utilizada de forma dual, tanto para reprimir como para colaborar con la sociedad (Monedero, 2019).

Los anteriores aspectos sobre el Estado como una relación social, el poder del Estado y la relevancia de la sociedad abren un interesante debate sobre las propias contradicciones que expresa la sociedad, cómo los distintos actores que la componen, dependiendo de su influencia, pueden

direccionar en una perspectiva u otra los equilibrios de fuerzas en permanente contradicción y disputa.

Se debe considerar en este análisis que los Estados son polimorfos, es decir, muestran distintas formas dependientes de al menos dos elementos: los principios cambiantes de la organización social junto con los desafíos y coyunturas específicas. Además de lo anterior, se aprecia una policontextualidad, concepto referido a las complejidades de los efectos en variados contextos. En síntesis, el Estado y su poder estatal son polimorfos y policontextuales, ambas características pueden estar insertas una dentro de otra, o pueden existir en complicadas jerarquías incluso de ambas formas, por consiguiente, existen muchos Estados en muchos sitios y con diversas escalas, asumen tareas diferentes en cada contexto (Jessop, 2017).

El reconocer el polimorfismo y la policontextualidad del Estado, permite encontrar alternativas y desarrollar caminos de cómo enfrentar la gestión de los gobiernos de cambio, superando las ideas iniciales que plantean ideas deterministas o inmutables respecto del Estado, y reconociendo de forma relevante el rol a desarrollar por la sociedad, o como Jessop define la construcción de sociedad o "societalización". No es tan solo la generación de esperanza a partir de develar nuevas perspectivas para modificar el Estado, es la materialización teórica de que los espacios estatales no tienen una determinación y que inclusive existiendo selectividad estratégica, la variación en

---

4 Según Bob Jessop en su texto "El Estado: pasado, presente, futuro" el concepto "a la sombra de la jerarquía" fue formulado inicialmente por Fritz Scharpf en 1993 respecto de la influencia indirecta de los estados frente agentes o fuerzas de la sociedad mediante distintas vías incluida la coerción.

tiempo y espacio influye sustancialmente en la generación y aplicación de modificaciones relevantes por gobiernos de cambio.

Desde la anterior caracterización y en la búsqueda de una definición, el Estado si bien puede ser considerado desde una perspectiva determinada, como un espacio de dominación de clase social, tal definición no termina por responder en su totalidad a sucesos como las contradicciones misma de la sociedad, al polimorfismo y la policontextualidad del Estado, pero en especial no logra explicar los fenómenos experimentados por los gobiernos de cambio en Latinoamérica y las complejidades que se expresan una vez alcanzada la administración central del Estado. De esta forma, y atendiendo que el concepto de Estado es producto de una multiplicidad de características, sumado a la complejidad de una definición absoluta, abordaremos su análisis desde la perspectiva del enfoque Estratégico-Relacional, y siguiendo a Bob Jessop, lo entenderemos como una relación social y “una condensación institucionalmente mediada del equilibrio cambiante de fuerzas políticas” (Jessop, 2014, p.35).

Entender al Estado desde una relación social permite comprender que no existe un determinismo estructural y mientras ampliamos su comprensión, igualmente, se contribuye en la generación de alternativas para superar los sesgos del Estado. Desde esta mirada, el conjunto institucional que compone al Estado expresa una selectividad estratégica que, si bien puede variar según las correlaciones de fuerzas presentes, representa ciertos límites respecto al sistema económico y social imperante: el capitalismo.

La interpretación y lectura anterior es clave para los gobiernos de cambio en Latinoamérica ya que, en primer lugar, se actualiza la interpretación del Estado y se reafirma la importancia de su disputa, en tanto que, en segundo plano, se pondera la idea de observar al Estado desde un enfoque Estratégico-Relacional en atención a sus variaciones, articulaciones y poder, ello con el objetivo de desarrollar y aplicar transformaciones que incidan en las dinámicas del propio Estado.

El Enfoque Estratégico-Relacional es un método que permite ordenar nuestra mirada sobre el Estado, otorgar lógica al análisis que realicemos sobre éste en consideración de sus complejidades, y nos entrega una materialidad práctica para los análisis que realizaremos. En definitiva, “explorar la naturaleza del poder del Estado como la condensación material de un equilibrio siempre cambiante de fuerzas políticas... aplicación teórico-estatal es descrito como el proceso de elaboración meta-teórico, teórico y empírico” (Jessop, 2014, p.20). Este enfoque además contribuye en poder evaluar variaciones en dichas capacidades, en su organización y en su ejercicio, y hace hincapié en “cómo la naturaleza relacional del poder del Estado tiene efectos sobre las capacidades de los Estados para proyectar su poder en el mundo social mucho más allá de sus propios límites institucionales.” (Jessop, 2014, p.30), en este sentido es desafiante para otros trabajos continuar en lo ya problematizado por Jessop sobre el Estado frente al Capital, en particular, cómo su relación y contradicción influye en los gobiernos de cambio.

Para nuestro caso de análisis el Enfoque Estratégico-Relacional analizará el Estado desde seis dimensiones con sus correspondientes crisis, identificando su selectividad estratégica. Las seis dimensiones establecidas por Jessop están agrupadas en dos grandes conjuntos, el primero contiene aspectos formales del Estado, es decir efectos prácticos del estado, constituidos por la representación política, la arquitectura institucional y la intervención del Estado en la sociedad a través de medios de intercambio específicos. En tanto el segundo grupo son aspectos discursivos y estratégicos, que nos permiten entender hacia dónde opera el Estado, lo cual se encuentra conformado por la creación de las bases sociales, los proyectos que éste pone en marcha y que construyen "estatalidad", y las visiones hegemónicas (Monedero, 2019, p.349).

Junto con los anteriores aspectos es indudable los efectos provocados por el neoliberalismo en el Estado. Es así como en la última década del siglo XX se presentan algunas particularidades descritas por Emanuel Wallerstein en su texto "El Derrumbe del Liberalismo", una de estas particularidades es la derrota en 1989 del liberalismo como ideología hegemónica, y que implicó la reinstalación de forma deliberada del conservadurismo como orden social. Es a partir de este análisis que podemos acercarnos a la idea de que la caída de los proyectos socialistas provocó que el liberalismo perdiera su relevancia y

que el conservadurismo pudiese avanzar sin un paso intermedio, emergiendo con fuerza el neoliberalismo como modelo imperante.

En Chile la implementación del neoliberalismo fue mediante la acción violenta de un golpe de Estado a partir de 1973 por sectores civiles y militares. En este caso, el término del consenso liberal fue un asunto que se ratificó con el fin de la propia dictadura en el año 1989, transición política que mantuvo y profundizó el modelo neoliberal. Las modificaciones económicas, políticas y sociales<sup>5</sup> provocadas por el neoliberalismo generaron secuelas en el propio Estado al abrir paso a un "Estado gerencial" con lógicas empresariales que reemplazaron a la ciudadanía (Monedero, 2017, p.3). Como un marco interpretativo del neoliberalismo Monedero presenta cuatro elementos estructurales que permiten dimensionar su envergadura.

En primer lugar, está la globalización, como una transterritorialización de los flujos sociales que ya no discurren en el Estado nacional. El segundo lugar, la complejidad, entendida como la mayor diferenciación social, el crecimiento de la particularidad, el menor peso de la tradición, la fragmentación y multiplicación de la identidad y las dificultades de los grandes relatos y los grandes "contenedores" (partidos, iglesias, ideologías, naciones). En tercer lugar, el desarrollo tecnológico e informacional que quiebra los fundamentos centrales del mercado (la escasez) y de la democracia representativa (las dificultades de recabar la

---

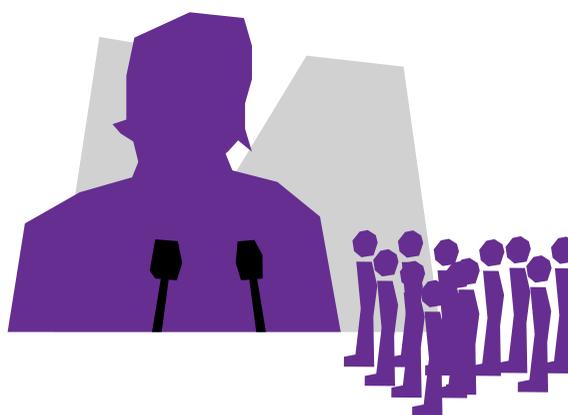
5 Según Monedero las principales características económicas fueron reducción del gasto social, la apertura de fronteras, la desregulación laboral y financiera, la primacía de las variables monetarias. En tanto los factores políticos y sociales podrían enmarcarse en tres elementos; apoyo estatal a los mercados, la superioridad moral

opinión popular). Por último, está la caída de la tasa de ganancia desde los años sesenta, solventada, por primera vez en la historia, con la puesta en marcha de un nuevo desarrollo tecnológico que arrastra a toda la economía. (Monedero, 2017, p.5-6).

Además del anterior marco referencial, es necesario reafirmar que se debe superar la interpretación clásica del Estado como un ente con predilección por un modelo capitalista, desde el trabajo desarrollado por Jessop se contribuye en despejar esta idea, lo que existe es una adecuación formal entre Estado y capitalismo, en donde el poder estatal está en presencia de una constante disputa condicionado por el equilibrio, también variable, de todas las fuerzas operantes o intervinientes en un contexto determinado. Pero indudablemente el modelo capitalista y su influencia tanto en la sociedad como en el Estado, genera ciertos límites que dificultan sustancialmente el accionar de los gobiernos de cambio. El anterior análisis permite identificar complejidades experimentadas por los gobiernos de cambio, complicaciones que de cierta forma influyen o fuerzan la necesidad de buscar estrategias de cambio con alcances regionales, la inferencia en este aspecto se sustenta en la propia construcción histórica del Estado en Latinoamérica, en las particularidades y complejidades del Estado y en los efectos generados por el neoliberalismo en el Estado. Para aproximarse a una propuesta de estrategias de cambio a nivel regional, elementos como el tiempo, el espacio y la

dimensión son vitales.

Tolstoi nos da a entender, en las últimas páginas de *Guerra y Paz*, que la interdependencia entre tiempo, espacio y escala refleja de manera simultánea la necesidad y la posibilidad de elegir: la “ilusión” de poder intervenir nos lleva a creer en la libre voluntad, incluso cuando leyes inexorables nos niegan dicha posibilidad. (Gaddis, 2019, p.264).



### 3. La Selectividad Estratégica del Estado de Chile

El gobierno de coalición denominada “Nueva Mayoría” (2014-2018), se constituyó por el Partido Comunista de Chile y los partidos que anteriormente conformaron la “Concertación de Partidos por la Democracia”, este último conglomerado gobernó Chile desde los años 1990 a 2010 (Olivares, A., Baeza, J. y Dávila, M., 2015), cabe mencionar que inicialmente la “Nueva Mayoría” contó con el apoyo de al menos

---

otorgada a lo privado sobre lo público (y, por tanto, la sanción moral de las desigualdades), y la primacía dada a los derechos civiles sobre los políticos y sociales.

un partido del conglomerado “Frente Amplio”, como fue el caso del partido Revolución Democrática.<sup>6</sup>

A partir de esta coalición de gobierno analizaremos el caso chileno y las características de su Estado, en la búsqueda de lograr identificar la selectividad estratégica que este posee estructuralmente. De esta forma, mediante el Enfoque Estratégico-Relacional analizaremos el aparato estatal, su ejercicio y los efectos de su poder. Desde esta perspectiva utilizaremos la aplicación práctica y el análisis para Latinoamérica efectuado por Juan Carlos Monedero en el texto “Selectividad Estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina”, enfoque de utilidad ya que permite mirar el Estado a partir de tres dimensiones de ámbitos institucionales o formales y otras tres vinculadas al discurso y acción del Estado.

El primer ámbito de selectividad estratégica que analizaremos corresponde a los *modos de representación política*, este sesgo puede tener características de clase, de género y de raza que dificultan el acceso al aparato del Estado (Monedero, 2019, p.354), en este caso analizaremos el sistema electoral. En Chile al término de la dictadura cívico militar se constituyó un sistema electoral binominal, mecanismo que generó incentivos en la formación de dos grandes coaliciones políticas, potenciando un sesgo binominal no sólo al

sistema político, transversalizándose a otros espacios del Estado. Autores como Siavelis, analizando el caso chileno, establece que el sistema electoral en sí mismo también puede ejercer tendencias desintegradoras. La Concertación se formó por la confluencia de una serie de incentivos, incluyendo la relativa igualdad de los subpactos, la concurrencia con elecciones, la probable victoria de presidentes, y la capacidad de hacer promesas post electorales. Estos son elementos que cuando se transforman, también cambian la dinámica operacional del sistema electoral. (Siavelis, 2004, p.78).

A partir de lo definido por Siavelis y otros elementos se puede explicar en parte la disolución de la “Concertación de Partidos por la Democracia” y la conformación de un nuevo conglomerado como la “Nueva Mayoría”, aspectos de análisis que no son dicotómicos al momento de pensar las complejidades generadas por el sistema electoral, el cual implicó que en un periodo de tiempo excesivamente prolongado existiera la sobrerrepresentación política de dos grandes conglomerados y la exclusión de otros sectores políticos y sociales presentes en la sociedad chilena. Fue en el periodo de gobierno de la coalición Nueva Mayoría, año 2015, momento en el cual el sistema electoral fue modificado por uno de carácter proporcional inclusivo, basado en el método D’Hondt<sup>7</sup>. Si bien en esta época la coalición de gobierno contaba con una mayoría relativa, la oposición estaba

---

6 Se integraron algunos cuadros políticos a funciones de gobierno, este partido asumió el concepto “colaboración crítica” en referencia que la integración de cuadros no modificaba su independencia parlamentaria con el gobierno.

7 Mediante la ley N°20.840

sobrerrepresentada, debido al anterior sistema electoral, en la cámara de diputados y en el senado.<sup>8</sup> Este viejo sistema electoral, además, permitía la perpetuidad de los representantes en los cargos de elección popular, inhibiendo su actualización por nuevos representantes políticos.<sup>9</sup>

El segundo ámbito que revisaremos corresponde a la *arquitectura institucional del Estado*, esto hace referencia a los modos de articulación y a la desigualdad que se produce al definir posiciones dentro del mismo Estado, lo cual constituye un sesgo en el acceso a la gestión y representación de algunos sectores. Esto se explica, en primer lugar, debido a que la mayor parte de los funcionarios provienen de un determinado perfil profesional, sin darse una mayor integración de sectores populares, mujeres, e indígenas, entre otros. (Monedero, 2019, p.356) De esta forma en Chile, la composición de quienes integraron por años cargos de la administración central del Estado no se modificó sustancialmente, generándose “elites ministeriales” (Olivares, A., Baeza, J. y Dávila, M., 2015, pp. 10-12), incluso durante la instalación del primer gabinete ministerial del gobierno de la “Nueva Mayoría” mayoritariamente fueron nombrados funcionarios y funcionarias que provenían de anteriores administraciones. La reiteración

en incorporar a determinados perfiles de funcionarios y funcionarias públicas produjo un accionar tradicional en la función pública, lo que ralentizó la implementación de un programa transformador y su accionar en políticas públicas, toda vez que la propuesta programática de esta coalición era totalmente diferente a sus anteriores experiencias.

El tercer ámbito son *los mecanismos de intervención estatal en la sociedad*, lo que hace referencia a cómo el Estado transforma y aplica sus decisiones políticas, a partir de la intermediación del Gobierno y ejecución por medio de la burocracia institucional. Esta intervención puede efectuarse mediante la coerción, la ley, el dinero y el conocimiento. (Monedero, 2019, p.358) En el caso analizado, uno de los medios utilizados con preponderancia fue el dinero y la economía del país, tal fue el caso de la desaceleración y el ajuste a la baja de las proyecciones de crecimiento, elementos que no tenían relación directa con la política económica del gobierno o con la discusión de las reformas legislativas propuestas. El bajo crecimiento económico respondía a una constante del momento en América Latina y el mundo<sup>10</sup>, potenciado por la estructura productiva de la región, dependiente de la exportación de productos

<sup>8</sup> Un caso particular es el senado de Chile, sus integrantes son electos por un periodo de 8 años, en procesos electorales alternados cada 4 años, es decir, con renovación parcial de sus integrantes.

<sup>9</sup> El 3 de julio del año 2020 se promulgó la Ley del límite de reelección de Autoridades.

<sup>10</sup> Según lo expuesto por CEPAL en el Estudio Económico de América Latina y el Caribe del año 2018, específicamente en el gráfico “Gráfico I.25. América Latina: tasa de variación del PIB trimestral con relación al mismo trimestre del año anterior, primer trimestre de 2014 a segundo trimestre de 2018”, podemos observar la evolución económica de Latinoamérica con evidente deterioro del crecimiento económico, en particular del ciclo de evaluación del presente trabajo, los años 2014 a 2018.

primarios en los mercados internacionales. Este elemento fue empleado de forma permanente por la oposición al gobierno, generando un daño estructural en el diseño de éste, repercutiendo en el conglomerado y en el propio gobierno. La dependencia del Estado sobre su base económica es vital, como ya fue mencionado la influencia del capital genera límites estructurales.

En este mismo ámbito, el uso de la vía legal expresado en la *ley y la organización judicial*, la selectividad estratégica se expresa en “la tradición familiar que reproduce juristas, abogados, notarios, diplomáticos, y también en el ámbito simbólico”. (Monedero, 2019, p.361) En tal contexto, prácticas como el *lawfare* pueden desarrollarse con relativa facilidad ya que espacios con este tipo de lazos y vinculaciones favorece determinadas acciones y a su vez complejizan el superar otras. Al respecto un caso emblemático fue lo sucedido con la caso Odebrecht, originado en Brasil, en la cual intervienen acciones ya mencionadas junto con intervenciones de otros Estados y agentes externos a los locales que emplean este tipo de acciones (Romano, 2019). El uso de la vía legal para el caso analizado es el Tribunal Constitucional, organismo con profundos cuestionamientos respecto de su composición y mecanismos de selección de sus integrantes (Fuentes, 2018) y con intervenciones de resguardo excesivas sobre la constitución, con un marcado sesgo político e ideológico. Estas intervenciones buscaron contravenir leyes aprobadas por el Congreso y en las cuales se expresó una

mayoría democrática, tal fue el caso de la ley de aborto en tres causales<sup>11</sup> y la ley de educación superior entre otras, donde se buscó alterar el marco legal aprobado por el poder legislativo, suplantando el debate democrático. En algunos casos el Tribunal Constitucional modificó parcialmente proyectos aprobados, como consecuencia de su intervención se incrementó la crítica hacia su propia pertinencia como Tribunal junto con dotar de mayores elementos a la necesidad de generar una nueva constitución en Chile.

El cuarto ámbito corresponde a las *bases sociales del poder estatal*. Nos referimos con esto a aquellas fuerzas sociales o bien grupos sociales de apoyo, que constituyen una base relevante de apoyo a los gobiernos (Monedero, 2019, p.367). En este aspecto, siempre han existido complejidades por las propias contradicciones en el ejercicio de gobernar y las limitaciones que esto genera, en este sentido la relación fue confusa durante el gobierno de la Nueva Mayoría por el sesgo que existió en torno a establecer una vinculación directa con la población, y abrir espacios desde una concepción basada en la democracia participativa. Es así como “la hipotética y necesaria alianza entre los movimientos sociales y el gobierno transformador de la Nueva Mayoría nunca llegó a concretarse. Y aquí reside justamente uno de los motivos por los cuales las reformas fueron menos profundas de lo esperado” (Núñez, 2020, p.108).

---

11 Aborto en caso de que la madre este en peligro, cuando el feto es inviable, y cuando el embarazo es el resultado de una violación

Al respecto, si bien sólo se mencionó de forma indirecta a los partidos políticos en el devenir del Estado, es posible entender que iniciado el presente siglo se expresó un distanciamiento entre identidad y legitimidad en las fuerzas de cambio o progresistas, lo que provocó una desagregación entre partidos y movimientos sociales. De esta forma, los partidos de izquierda resistieron preferentemente desde su identidad y los movimientos sociales desde su legitimidad. Un proceso que permitió superar parcialmente este sesgo fue la habilitación de una discusión constituyente que implementó este gobierno, instancia que generó impacto en la población y permitió la generación de un primer debate social y político a nivel nacional sobre la constitución.

Un quinto ámbito pertenece a los *proyectos estatales*, estos corresponden a “los imaginarios, proyectos y prácticas políticas que forman el sentido del aparato estatal y le entregan una capacidad operativa unificada” (Monedero, 2019, p.367). Este elemento se evidenció con fuerza en los momentos más complejos del gobierno, con actores políticos y sectores que actuaron como oposición dentro de la coalición. A pesar de que el conglomerado de gobierno conformó un programa de gobierno, no logró que todos sus integrantes trabajaran por su cumplimiento, menos aún concitar los apoyos para proyectar una propuesta electoral e ideológica. En este punto debemos incluir que la escasa relación de autoridades de gobierno con los actores partidarios y sociales desvincula el accionar gubernamental con la acción política partidaria, una descoordinación que socava

las bases de apoyos vitales. Lo anterior podría entenderse a partir de lo que señala Núñez en el sentido de que la Nueva Mayoría, en tanto alternativa de gobierno, estaba lejos de resolver la crisis estructural, es decir, la contradicción entre una ciudadanía crítica a los efectos de la sociedad de mercado y el orden hegemónico neoliberal. Por el contrario, lo que buscaba era administrar la crisis (Núñez, 2020, p.109).

El sexto y último ámbito que revisaremos corresponde a las *visiones hegemónicas*. Esto se refiere a las visiones compartidas que existen dentro de un grupo respecto de su quehacer, desde el interés general, es decir, los principios que evalúan la ciudadanía sobre las políticas públicas desde lo político, intelectual y moral (Monedero, 2019, p.370). En este aspecto, al existir una constante disputa respecto de cómo leer o interpretar el sentido común de la población, se dificultó el profundizar algunas propuestas de reformas, en tanto para otras se produjo la imposibilidad de su desarrollo. Estas diferentes lecturas políticas sobre el avance del gobierno no encontraron visiones comunes en el conglomerado de gobierno y como consecuencia de esto, la oposición se fortaleció. La opinión pública interpretó esto como una baja capacidad de gobernabilidad a partir de conflictos públicos del conglomerado gobernante, y la expresión de sectores rezagados del antiguo conglomerado “Concertación de Partidos por la Democracia” pugnaron por una idea hegemónica de corte conservador.

El relato comunicacional sufrió traspies de forma y fondo al no lograrse enfatizar los logros alcanzados, ni conseguir transmitirlos por medio de un mensaje sencillo o

cercano. Tampoco existió un trabajo que permitiera traducir las implicancias positivas que conllevaron las reformas propuestas, en resumen, no existió una mirada estratégica que abarcara al conjunto del gobierno.

Desde los anteriores seis ámbitos y en términos de balance, el gobierno de la "Nueva Mayoría" en Chile obtuvo avances estructurales que permitieron superar sesgos relevantes enquistados por décadas en la estructura estatal. Entre los sesgos que se logran superar y que se identifican en el presente trabajo destaca la modificación del sistema electoral, elemento que democratizó el sistema político abriendo paso a fuerzas excluidas y permitiendo el surgimiento de nuevos actores y fuerzas políticas. En esta línea cobra relevancia un aspecto teórico planteado por Jessop, los espacios estatales no tienen una determinación y que, inclusive existiendo selectividad estratégica, la variación en tiempo y espacio influye sustancialmente en la generación y aplicación de modificaciones relevantes por gobiernos de cambio.

Los avances implementados no fueron suficientes para consolidar el proyecto y la coalición "Nueva mayoría" fue derrotada en aspectos electorales en las elecciones presidenciales del año 2017. Desde una mirada general esta derrota no solo se explica desde errores propios en la gestión gubernamental, sino también como producto de sesgos estructurales del Estado no superados. En tanto, desde aspectos particulares, un factor que repercute a partir de nuestro análisis es el caso de los partidos políticos, entidades implicadas directamente en el funcionamiento del Estado hoy son superadas o excedidas

por otros agentes o espacios. La idea del partido-movimiento o partidos fuertemente vinculados con fuerzas sociales busca subsanar el distanciamiento entre identidad y legitimidad, volver a funcionar en conjunto, aglutinar y sumar esfuerzos sin descaracterizar o vaciarse entre ellas.

Los sesgos del Estado y su relación con el factor de selectividad estratégica tienen su principal expresión, en el caso analizado, en una coalición de gobierno no consolidada en disputa, oligopolios de medios comunicacionales, y una baja adhesión de las organizaciones sociales en el proceso de reformas. En este último aspecto se estima que no se generó sentido de pertenencia desde las organizaciones y movimientos sociales con las reformas estructurales, en tal sentido cabe preguntarse por el real alcance y sentido estructural de las reformas, o bien, por qué no se coincidió del todo con las aspiraciones de los movimientos sociales.

## 4. Consideraciones Finales

La contribución de los gobiernos de cambio en la década ganada fue asentar bases y formas democráticas de gobernar, en respuesta a las crisis provocadas desde lógicas neoliberales o capitalistas y de algún modo es una respuesta histórica a la propia construcción de los Estados en Latinoamérica, historia marcada por múltiples dificultades, primero en su conformación y luego en la estructuración y maduración de Estados democráticos.

Las dificultades detectadas en esta primera década por los gobiernos de cambio si bien generan un primer retroceso en conducciones gubernamentales, en la

tercera década del presente siglo se inicia con el retorno en la conducción gubernamental de parte de estas administraciones. Por otro lado, las modificaciones accionadas por los gobiernos de cambio en la “década ganada” generan una memoria democrática, provocan, igualmente, cambios en la propia selectividad estratégica que permiten, en acotado tiempo, el retorno de estas fuerzas de cambio, son, pues, espacios de una disputa abierta.

La complejidad en la disputa del sentido común está influenciada por sus variabilidades y contradicciones, cuestiones que abren el desafío de tener una lectura correcta y una constante disputa por su hegemonía. La disputa por una nueva hegemonía del sentido común debe posteriormente abrir paso a la contraposición de proyectos, para volver nuevamente a la disputa por la hegemonía.

Esta disputa en el caso chileno, tuvo uno de sus puntos más altos en el relato comunicacional, no se logró superar la sensación pesimista respecto a la economía o bien no se pudo tener una mayor resonancia de aquellos elementos positivos obtenidos por el gobierno de cambio chileno.

Es un desafío de los gobiernos de cambio, en esta nueva fase, abrir alternativas y desarrollar estrategias que permitan continuar su avance mediante una lectura del espacio, una conexión en el tiempo y una visualización de nuevas dimensiones. El tiempo en que transcurre la crisis del neoliberalismo y su perduración son relevantes, ya que nos permiten dimensionar

las dificultades del actual modelo por retomar su curso anterior, el proyectar su evolución permiten una mejor planificación de cómo enfrentar una alternativa de salida al neoliberalismo. El espacio que hemos analizado es una región que ha mostrado ser favorable a posiciones de cambio, con más de una década ganada y en pleno desarrollo de múltiples gobiernos de cambio es posible vislumbrar otros gobiernos en estas posiciones. Las nuevas dimensiones y alternativas de cambio deben tener sentido estratégico, visualizar el mosaico de alternativas, mencionado alguna vez por Boaventura de Sousa Santos, para configurar las estrategias de cambio.

El extender una red cooperativa y estable de los gobiernos en la región debe permitir consolidar el carácter democrático de los Estados y ser una herramienta para superar la selectividad estratégica del Estado. Las brújulas de nuestro tiempo son los sistemas de posicionamiento global, un solo satélite es insuficiente y muchos satélites sin conectar son aún más inútiles. La mirada en la perspectiva de cambio debe ser regional, potenciar las alternativas que se han construido, afianzar lazos y generar cooperación deben ser acciones de los gobiernos de cambio. Es momento de desarrollar una estrategia de cambio para Latinoamérica y mostrar la competencia revolucionaria de cada pueblo.

## 5. Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. (2018)
- Gaddis, J. L. (2019). *Grandes estrategias*. Taurus.
- García, D. (2013). La década ganada: Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013. *Revista Nueva Sociedad*.
- Fuentes, C. (2018). Debate constitucional en Chile ¿Reemplazo vía enmienda? *Política y gobierno*, 25(2), 469-483.
- Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernancia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 6(7), 7-44. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530212001>
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27937089004>
- Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid. Los libros de la Catarata.
- Knight, A. (2014). El estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y política*, 1(1), 7-30.
- Núñez D. (2020). La paradoja reformista del segundo gobierno de Michelle Bachelet. En D. Núñez (Ed.), *El Partido Comunista de Chile y la experiencia del gobierno de la Nueva Mayoría 2014-2018* (pp. 81-115). América en Movimiento.
- Monedero, J. C. (2017). Política tras la derrota de la política: posdemocracia, pospolítica y populismo. En *Demodiversidad: imaginar nuevas posibilidades democráticas* (pp. 199-228). Akal.
- Monedero, J. C. (2019). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En: *Estados en Disputa Auge y Fractura del Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina* (338 - 376). Editorial El Colectivo.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio.
- Ouviña, H., y Thwaites, M. (2018). Estados en disputa. *Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo, CLACSO, Quimantú, Desde Abajo, Zur, Bajo Tierra, IEALC, TNI.

- Olivares, A., Baeza, J., y Dávila, M. (2015). Los Gabinetes Ministeriales en la Democracia chilena pos 1990: Un Caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación inter-partidaria. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 7-31.
- PNUD (2016). Progreso Multidimensional: Bienestar Más Allá Del Ingreso. *Informe Regional Sobre Desarrollo Humano Para América Latina y el Caribe*.
- Romano, S. (2019). Introducción. Lawfare: judicialización de la política y neoliberalismo en América Latina. *Lawfare. Giro judicial y neoliberalismo en América Latina*, Mármol Izquierdo, 19-38.
- Serrano, A.; Errejón, I., Honorato, A., De Gori, E., Pascual, S., y Martín-Carrillo, S. (2013). América latina, de la década ganada a la década disputada. Centro Estratégico Latinoamericano Geopolítico. (CELAG). <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2014/03/Presentaci%C3%B3n-CELAG.pdf>
- Siavelis, P. (2004). Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 58-80.
- Wallerstein, I. (1994). El derrumbe del liberalismo. *Secuencia*, (28), 137.