



**UNIVERSIDAD JESUITA  
ALBERTO HURTADO**

**II ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE ESTUDIANTES DE  
POSTGRADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**“PENSANDO LATINOAMERICA”**

Lo público en discusión: valores, democracia y agenda pública.

**Ponencia:**

***LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN EL APARATO DEL  
ESTADO: Imbricación entre el campo empresarial y  
estatal y las lógicas de distribución del poder en el  
sistema democrático.***

**JORGE ANDRÉS GÓMEZ ARISMENDI \***

**Santiago de Chile, Octubre de 2005**

---

\* Chileno, Periodista. Estudiante Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. 2005.  
jorgegomezarismendi@hotmail.com

## **ABSTRACT**

La nueva conformación de las elites en torno al poder estatal, ha generado una imbricación entre el campo de los altos ejecutivos empresariales y el campo político-burocrático estatal, que implica una reestructuración en el ejercicio y distribución del poder mediante el control del Estado, impidiendo el acceso libre a los puestos estatales en pleno sistema democrático.

La constante rotación de miembros de las elites, empresariales y políticas, en puestos públicos y privados va generando crecientes relaciones clientelares, que derivan en irregularidades, tendencias de orden oligarca y de corrupción en el aparato estatal, que no sólo cambian las formas de distribución del poder, sino que amenazan con ir disminuyendo la eficacia del Estado y debilitando sus bases estructurales y de legitimidad primaria dentro del sistema democrático.

## **Introducción**

La creciente imbricación entre el campo político y los mercados - en base a las transformaciones económicas sufridas en Latinoamérica y el mundo- ha generado una reestructuración de las elites económicas y políticas que giran en torno al ejercicio del poder en el Estado, dando paso a una nuevas formas de distribución y acceso a éste, mediante una naciente casta de funcionarios públicos o burócratas, que ya no tienen un historial de hombres tradicionalmente políticos, miembros de partidos, sino más bien, provenientes de otras esferas no políticas, esencialmente privadas, planteando nuevas problemáticas en torno a la legitimidad del aparato estatal, su funcionamiento y su razón de ser en el sistema democrático.

Actualmente el funcionamiento del aparato estatal se basa en nuevas formas de relación a nivel de las elites, entendidas éstas, como aquellos grupos que “tienen el mando de las jerarquías y organizaciones mas importantes de la sociedad moderna: gobiernan las grandes empresas, gobiernan la maquinaria del Estado y exigen prerrogativas, dirigen la organización militar, ocupan los puestos de mando de la estructura social...” (Wright Mills, 1963: 12).

¿Cómo ésta imbricación de la esfera privada y estatal hace que las tendencias oligárquicas y burocráticas de los partidos, se vayan reproduciendo en el Estado afectando la distribución y acceso al poder político estatal en la democracia?

Para entender como las elites, sus círculos particulares y redes de relación, se han imbricado y transformado en éste nuevo contexto, “Debemos examinar sus relaciones con las formas modernas de propiedad corporativa y con el Estado; porque esas relaciones

determinan ahora las oportunidades de los individuos para obtener gran riqueza y percibir grandes ingresos” (Wright Mills, 1963: 17).

Lo que proponemos examinar es cómo la relación que se ha generado entre agentes de orden corporativo -altos directivos de empresas- y el buró estatal, mediante el constante flujo de individuos desde un campo al otro, crea un sistema de trueque de funcionarios públicos y privados, que va generando crecientes relaciones clientelares, que derivan en irregularidades, tendencias de orden oligarca y de corrupción en el aparato estatal, que no sólo cambian las formas de distribución del poder, sino que amenazan con ir disminuyendo la eficacia del Estado y debilitando las bases estructurales y de legitimidad primaria de éste y de la democracia.

## **Estado, la elite burocrática y el poder**

A partir de la Revolución Francesa, el Estado comenzó, paulatinamente, a ser concebido como un órgano que debía ser democrático, constitucional y con división de poderes. Dicha división buscaba garantizar que el poder del Estado no se concentrará en una sola institución, una sola persona o grupo, sino que se distribuyera, permitiendo una mayor eficiencia y los debidos controles, evitando arbitrariedades y abusos de poder -la corrupción de los gobernantes o el absolutismo- asegurando así, el buen funcionamiento del aparato estatal.

El Estado entonces, se constituyó como un orden político en el que lo público era gestionado en monopolio por un único poder, legitimado éste último, mediante el imperio de la ley, cuyas normas debían ser expresión de la voluntad popular, sometiéndose a ella tanto gobernantes como gobernados. Se constituye entonces, y siguiendo a Max Weber, como un conjunto de instituciones distintivas y relativamente centralizadas que se arrogan el monopolio de la violencia colectiva de una sociedad sobre un territorio determinado.

Sin embargo, el ejercicio del poder también requiere de redes que sustenten su aplicación, lo distribuyan y reproduzcan en el tiempo. Por esto, a medida que un grupo determinado va sedimentando una práctica o forma determinada de ejercer el poder en una determinada base organizacional, tal como lo explica Robert Michels, “La organización implica la tendencia a la oligarquía” (Michels, 1983: 77). Hoy, esta tendencia podemos apreciarla, tanto al interior de los partidos políticos como a nivel del propio Estado.

A medida que una elite determinada comienza a consolidar su presencia en el aparato burocrático del Estado, en los puestos más influyentes y estableciendo redes de relación más estrechas con otros actores del poder, comienzan a surgir atisbos de la propensión oligárquica a la que deriva cualquier organización. Literalmente, las elites se adueñan de

“esas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y del ejército, que constituyen los medios del poder.” (Wright Mills, 1963: 13).

Las redes entre elites del poder - pues debe quedar claro que no existe una sola elite del poder, si bien están profundamente relacionadas- generan nexos entre los grupos políticos, empresariales, religiosos, y militares que van compactando a las diversas elites en una sola estructura social, flexible, pero fuertemente hermética. “La elite se considera a si misma, y es considerada por los demás, como el circulo intimo de *“las altas clases sociales.”* (Wright Mills, 1963: 18).

La elite dirigente entonces, que controla el Estado, se siente desligada del resto de la sociedad, pues siente que ya no debe responder al soberano, al pueblo que la eligió, pues estima que su posición es legítima y absolutamente merecida en cuanto dominio del resto, debido a sus propias competencias. Por esto, el círculo elitista tiende a cerrarse y las redes de poder se fortalecen dentro de esa lógica. Surgen actitudes de orden aristocrático, oligárquico, y muchas veces de falta de probidad en el Estado y en sus organismos. Los puestos públicos, los bienes y beneficios que estos conllevan, parecen volverse consuetudinarios entre los miembros de las clases dirigentes, lo que afecta la distribución del poder dentro del aparato estatal. “La transmisión hereditaria del poder político fue siempre el medio más eficaz de perpetuar un gobierno clasista” (Michels, 1983: 57). Entonces, si “entendemos por minoría del poder, los círculos políticos, económicos y militares que, como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, toman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales” (Wright Mills, 1963: 25), podemos decir que, al parecer, el aparato estatal en la mayor parte de Latinoamérica ha ido tomando esa lógica de funcionamiento. En el caso de Chile, “según el informe del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en la elite chilena los

miembros provenientes de las clases populares representan solo un 3 por ciento, mientras del sector medio, un 31 por ciento, en tanto, del sector alto, un 65 por ciento. En otras palabras la elite margina a quienes emergen de clases sociales ajenas a la suya. Algo muy distinto a lo que ocurre en algunos países industrializados y con democracias sólidas”. (Vergara, 2005: 1).

Esta asimetría en el ejercicio y acceso al poder, puede rápidamente convertirse en caldo de cultivo para la corrupción, entendida como “una conducta que se desvía del cumplimiento formal de los deberes de un rol público debido a la existencia de intereses privados (personales, familiares o de facciones), sean éstos de carácter pecuniario o relativos al mejoramiento de status.” (Rehren, 2000: 133).

Vemos entonces que “a medida que se desarrolla la democracia, aparece un efecto lateral: con el avance de la organización, la democracia tiende a declinar, la evolución democrática tiene un curso parabólico.” (Michels, 1983: 78).

Entonces, se estaría produciendo una reversión del proceso iniciado durante “la fase de democratización del poder, en la que, mediante la participación universal, se provee al Estado de una nueva legitimación que implica, de suyo, una mayor intervención en lo social por parte del Estado.” (Cruz Prados, 1999: 45). Esto, porque se comienzan a sedimentar ciertas elites en torno al poder estatal, que paulatinamente, y probablemente, generen dos efectos nocivos. Primero, que impidan el acceso de otros ciudadanos, miembros de la sociedad civil, a los puestos burocráticos y de poder, poniendo en cuestionamiento el régimen democrático. Y segundo, que den paso a conductas clientelares, de cooptación, e invariablemente, de corrupción en el seno del aparato estatal, poniendo en peligro el respeto de los derechos básicos y esenciales de los ciudadanos.

Las infracciones a la ley por parte de los gobernantes, afectan directamente el fundamento básico de legitimidad del Estado según Talcott Parson: la legalidad. Sobre todo si consideramos que el poder político y el Estado - y quienes lo controlan- es legal y legítimo cuando respeta las leyes y cuentan no sólo con la fuerza de coacción, sino también, y fundamentalmente, con el consentimiento de sus ciudadanos, quienes consideran a sus gobernantes e instituciones políticas como buenas, necesarias y justas. Por esto, “la corrupción mina en el corto plazo la confianza política del ciudadano en los representantes electos y los funcionarios públicos”. (Rehren, 2000: 136).

La rotación de miembros de la elite en el mando de las jerarquías y organizaciones más importantes de la sociedad moderna no es nueva y refleja una de las características que desarrolla todo sistema estatal de orden democrático. Es decir, “en las democracias emergentes que requieren de la selección de líderes a través del sufragio universal y competencia entre partidos, el clientelismo político ha tenido su más fiel expresión en los *“partidos de máquina”*. Estos, más que actuar en base a principios políticos son una organización no ideológica interesada en asegurar puestos y en distribuir ingresos para sus líderes y quienes trabajan para ellos.” (Rehren, 2000: 131).

Entonces, el sistema político y la distribución del poder estatal se reestructura, y tal como plantea Wright Mills, “el orden político, en otro tiempo una serie descentralizada de varias docenas de Estados con una medula espinal débil, se ha convertido en una institución ejecutiva centralizada que ha tomado para si muchos poderes previamente dispersos” (Wright Mills, 1963: 15). Por lo tanto, las redes de poder, y por ende las elites, y sus diversas “camarillas” tienden a unificarse en una sola gran elite, que controla los medios del poder, más allá de consideraciones ideológicas, y que actúa en torno a los intereses inmediatos que los rodean.

El Estado entonces, tiene el peligro de convertirse en una entidad privada, en función de intereses particulares y no de intereses comunes, contradiciendo la esencia de la estatalización, entendida como el “monopolio de lo público por parte de una única agencia central, que no comparte la administración de lo público con ninguna otra institución.” (Cruz Prados, 1999: 46).

Esto, atenta directamente contra la base ética del Estado a partir de la Revolución Francesa y su posterior democratización, que consistía en asegurar el acceso y respeto de determinados derechos civiles como el derecho a participar en política, elegir y ser elegido, a la igualdad ante la ley, a la libertad y a la autodeterminación.

Es decir, el ejercicio del poder, mediante el control del aparato estatal y las grandes empresas principalmente ha tendido a convertirse en un único nicho de poder, donde ya no existe la tradicional división entre Estado y privados, sino más bien una imbricación entre ambas dimensiones, en una especie de privatización del Estado. El Estado entonces ya no se configura como un conjunto de instituciones cuyas actividades responden a normas, procedimientos y objetivos parcialmente irreductibles a las organizaciones sociales y económicas que lo soportan. Se pierde la distinción entre lo estrictamente privado, entendido esto como una tipo de relación social que concierne exclusivamente a individuos en cuanto a sus relaciones interpersonales y ajenas a los asuntos de interés general de una colectividad y lo público, entendido como las actividades que tienen por objetivo el de resguardar a los miembros de una colectividad.

La concentración del poder del Estado en manos de unos pocos, no sólo revierte el carácter idealmente democrático de éste, sino que elimina su concepción como organismo público y colectivo, como agente unificador de la nación e independiente de intereses particulares.

Los nuevos burócratas corporativos, que desarrollan en forma paralela sus funciones privadas y públicas estatales, surgen por el advenimiento de una nueva lógica de competitividad entre los miembros de las elites, basada en competencias relacionadas con el mundo empresarial y corporativo, y no partidario, que desvirtúan el leiv motiv del aparato estatal. Entonces, su función primaria como instrumento de orden y satisfacción de demandas sociales se ve disminuida en forma sustancial.

La imbricación entre sectores corporativos y políticos en la utilización del aparato estatal plantea una influencia en ambos sentidos. “Si hay intervención gubernamental en la economía organizada en grandes empresas, también hay intervención de esas empresas en los procedimientos gubernamentales” (Wright Mills, 1963: 15). Esto claramente afecta la independencia del Estado y su función doble función como catalizador de demandas sociales y garante de los derechos civiles.

La presencia de agentes del mundo corporativo en el aparato burocrático del Estado puede generar algunas contradicciones en el funcionamiento del aparato estatal que son constatables en la realidad. “dado el esquema de Chile desde 1990, la empresa privada comienza a aparecer como un componente importante de todas las denuncias de corrupción. Ante la privatización de las empresas públicas, los recursos para financiar la política provienen, como sugiere el caso de la Refinería de Petróleo de Concón por ejemplo, del mismo Estado que –imposibilitado de canalizarlos directamente y masivamente a la actividad política– ejerce su poder discrecional de contratación de servicios y/o regulación del mercado para generarlos.” (Rehren, 2000: 160).

El tráfico de influencias, el manejo de información privilegiada y los intereses, que se producen a partir de éstas imbricaciones, operan en contra de la independencia del Estado, del sistema democrático y la libre competencia, tanto a nivel económico y político, y muy

a favor del fortalecimiento y sedimentación de las elites que controlan el Estado o lo utilizan a su favor. “Los angostos intereses industriales y lucrativos de empresas, industrias y familias específicas han sido traducidos a los intereses económicos y políticos más amplios de un tipo genuinamente clasista” (Wright Mills, 1963: 144).

Surge la pregunta constante que todo sistema democrático se hace ¿Cómo evitar que los intereses particulares corporativos no se interpongan en los intereses estatales cuando la imbricación de ambas esferas es un hecho dado? Más aún ¿Cómo evitar que la mala distribución del poder del Estado mine la legitimidad de éste frente a la ciudadanía?

Si consideramos que “en la medida en que los equipos de las campañas electorales sean los mismos que se desplazan para ocupar cargos de “*gerentes públicos*”, el sistema propuesto puede desvirtuarse, haciendo que los cargos de gerentes públicos sean un premio a la lealtad político-financiera, pudiendo llegar a constituir en este caso un premio para quienes han efectuado importantes donaciones a la campaña política o quienes, nombrados en esos cargos, representan esos intereses. En este caso, el peligro de corrupción resulta inminente” (Rehren, 2000: 162).

Las elites tienden a reconfigurarse en torno a la imbricación de la administración privada y pública, sin lograr distinguir o separar los intereses, a veces opuestos, de ambas esferas. El Estado entonces, se convierte en una empresa más, donde los funcionarios pueden hacer carrera y mejorar sus currículums. “No son tanto, los muy ricos como los directivos de grandes empresas – los organizadores corporativos de la gran clase propietaria – quienes han traducido el poder de la riqueza en usos políticos”. (Wright Mills, 1963: 162). Entonces, “el rol de “*gerente público*” podría convertirse en una nueva generación de “políticos notables”. (Rehren; 2000: 130).

En Chile, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se decidió iniciar un proceso de modernización del Estado, mediante un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, donde se plantea la idea de un Sistema de Gerencia Pública, que contemplaba la siguiente iniciativa:

“El jefe de la oficina de personal del Estado (de confianza del Presidente) prepara el perfil del candidato a gerente público de un determinado servicio, con consulta al ministro involucrado. El perfil deberá incluir habilidades profesionales, compatibilidad valórica y ética, y compatibilidad política con el gobierno electo (en términos amplios). Se llama a concurso público y se usa un proceso de headhunting reservado. El ministro respectivo y el jefe de la oficina de personal confeccionan una terna priorizada de común acuerdo (veto mutuo). Elige el Presidente de la República. El nombramiento es por la mitad del período presidencial, prorrogables por la otra mitad. La renovación a mitad de período puede ser vetada por el ministro, por el jefe de la oficina de personal, y por el Presidente. El jefe de la oficina de personal (pero no el ministro ni el Presidente) puede proponer al Presidente el despido del gerente público, previo acuerdo del ministro. Todo el proceso de selección, evaluación y eventual despido será reservado, pero podrá ser auditado por la Contraloría y fiscalizado por la Cámara de Diputados”; El sistema propuesto apuntaría a racionalizar y sistematizar los nombramientos de directores de servicios ministeriales al interior del actual gobierno de la Concertación” (Rehren, 2000: 161).

La racionalización y sistematización de la que se hablaba en el proyecto se vio mermada por las redes de relación y poder que se fueron fortificando a través de la imbricación de los campos corporativo y estatal. Incluso, la lógica establecida en el proyecto del gobierno anterior al de Ricardo Lagos sustentaría el surgimiento de una red elitista burocrática de orden corporativo, pues quienes están mejor capacitados y posibilitados para competir por

los altos puestos estatales, son esencialmente los altos ejecutivos del mundo privado. Inmediatamente, la lógica de disputas por lo puestos políticos pasa de las competencias partidarias a las competencias corporativas. La competencia entonces, se focaliza en la elite económica empresarial. “Bajo una política de contrataciones de servicios profesionales en el mercado, incluso el gobierno puede aumentar el grado de discrecionalidad disponible para financiar, en forma paralela, redes de carácter clientelista en importantes sectores profesionales”. (Rehren, 2000: 162).

Se conforma entonces una nueva elite política, que van dejando fuera a las tradicionales elites políticas partidarias, que se ven obligados a recluirse en sus sedes partidarias, olvidando la pretensión de acceder a altos puestos estatales y generando nuevas formas de acceso y distribución del poder estatal, mucho más excluyentes. Los miembros de la sociedad civil, no partidaria e independiente, quedan en desventaja en cuanto a las pretensiones de incidir en la toma de decisiones.

La distribución del poder estatal entonces, queda supeditada a decisiones de índole económica y no política, pues quienes accedan al poder estatal estarán fuertemente ligados al poder económico, que buscará maximizar sus intereses privados por sobre los intereses generales. El Estado entonces, pierde fuerza y capacidad articuladora, y por ende su capacidad de cohesión social. Por lo tanto, el poder político puede perder tanto su capacidad efectiva de hacerse obedecer (potestas) como su derecho para exigir obediencia (auctoritas).

Se produce una nueva forma de reproducciones, profesionalización y consolidación de las elites, a través de innovadores mecanismos, dependientes de estructuras corporativas que operan en conjunto, fuera o por sobre el Estado.

## **Conclusiones**

El Estado como agente unificador y catalizador de demandas ha sufrido profundas transformaciones en sus instituciones constitutivas, no sólo debido al proceso que implica la imbricación entre el mercado y la política, sino también a la propia evolución que ha sufrido su concepción. Es claro sin embargo, que aún se mantiene como la entidad más idónea para el establecer y ordenar las relaciones entre los individuos, mediante el monopolio de la violencia y el establecimiento de determinados organismos centralizados.

Sin embargo, su autonomía, entendida como su capacidad de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de forma independiente a intereses constituidos en la sociedad, parece verse actualmente, disminuida.

Si bien el monopolio del ejercicio de la violencia y la pertenencia a un sistema internacional regido por su propio código de funcionamiento aún proporciona al Estado esferas de acción potencialmente independientes, la creciente imbricación entre el campo privado, y el campo estatal, mediante el flujo constante de funcionarios desde las empresas al Estado y viceversa, han ido desvirtuando las fronteras de esa independencia.

Esto, hace más permeable al Estado con respecto a intereses de sectores sociales determinados, intereses corporativos y económicos, que debilitan su legitimidad como instrumento unificador y como organismo democrático.

Dicha filtración disminuye la capacidad del Estado de responder en forma concreta a las demandas ciudadanas, reduciéndolo a un centro de disputas entre las elites que buscan acceder a su control, el Estado entonces se convierte en un fin y no en un medio, se reduce a un mero trofeo, el máximo símbolo del éxito político.

## **Bibliografía**

- Corvalán M.L. (2001) Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile, izquierda, centro y derecha en la lucha entre los proyectos globales. 1950-2000. Editorial Sudamericana.
- Cruz Prados, A (1999) Ethos y Polis, Bases para una reconstrucción de la filosofía política. Ediciones Universidad de Navarra. EUNSA.
- Déloye, Yves (2004) Sociología histórica de lo Político. Editorial Lom.
- Michels, R. (1983) Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Rehren, A. (2000) Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile\*. CEP.
- Vergara, C. A. (2005) En Chile el Poder está mal distribuido. Radio Universidad de Chile.
- Wright Mills, C. (1963) La elite del poder. Fondo de Cultura Económica, México.