



# REFLEXION ACERCA DEL ESTADO DEMOCRATICO

*Norbert LECHNER*

## **Actualidad de una reforma del Estado**

**U**no de los temas sobresalientes en los próximos años será la reforma del Estado, pues en ella convergen algunas de las principales tendencias sociales. La cuestión del Estado se encuentra involucrada de manera más o menos directa en (1) la reestructuración del desarrollo económico vinculado a la globalización de los mercados y procesos productivos; (2) la prioridad de las políticas sociales para contrarrestar los procesos de segmentación e incluso desintegración de la sociedad; (3) las iniciativas de democratización para fortalecer la legitimación ciudadana; y (4) la búsqueda de nuevas expresiones culturales y formas simbólicas que representen las identidades colectivas.

Estos procesos, presentes en todas las partes, plantean mayores desafíos en América Latina. Aquí el Estado ha sido tradicionalmente la

principal instancia organizadora de la vida social que, a su vez, está sometida a transformaciones particularmente drásticas. No sorprende entonces que en América Latina exista un amplio acuerdo sobre la necesidad de reformar el Estado.

Las proposiciones de reforma abordan diversos aspectos. Algunas privilegian el proceso de descentralización para entregar mayores competencias y recursos a los gobiernos locales. Otras destacan la transformación del rol económico del Estado, privatizando las empresas públicas y/o mejorando la recaudación tributaria. Para algunas tiene prioridad la modernización de una burocracia pública sobredimensionada, corrupta e ineficaz. Otras finalmente hacen hincapié en el cambio del régimen político presidencialista. Por cierto, hay buenos argumentos en favor de éstas y otras reformas y no pretendo aquí discutir la prioridad de una u otra. Mi propósito es señalar un problema de fondo: la ausencia de una perspectiva que oriente tales reformas. Enfocamos las diversas funciones del Estado, pero nos falta un concepto del Estado. Este déficit distorsiona el debate y deja a los proyectos sin horizonte.

Apenas existe una reflexión teórica acerca del Estado en América Latina. El gran debate sobre el Estado autoritario en los años 70, provocado por los golpes militares, fue desplazado durante los años 80 —sin un balance siquiera provisorio— por la discusión acerca de la democracia. A pesar de sus buenas contribuciones, ésta presta poca atención al Estado. No es el caso analizar ahora la sorprendente despreocupación por la cuestión del Estado en una democracia. Probablemente ella refleja tanto el impacto del discurso antiestatista del neoliberalismo, como el derrumbe estrepitoso del Estado totalitario en Europa del Este. También influye la teoría política predominante en los Estados Unidos, donde el tema del Estado suele ser sustituido por el del gobierno y —en clave neoconservadora— por el tema de la gobernabilidad. Todo ello ha frenado los estudios sobre el Estado de modo tal que hoy en día, en la medida en que avanza el ajuste económico y se estabiliza el gobierno democrático, no sabemos qué hacer con el Estado. El Estado resulta ser indispensable, pero ¿qué Estado?

### **El contexto histórico**

El interrogante exige una breve revisión del contexto histórico en que se encuentra América Latina. Al precio de terribles simplificaciones, destacaré cuatro elementos:

1. Un primer elemento a retener es de orden metodológico. A pesar del «clima posmoderno» todavía tendemos a establecer verdades —juicios absolutos— sin considerar el contexto histórico. Me refiero

a la falacia de explicaciones retrospectivas. Un ejemplo es la reciente demonización del Estado en el pensamiento neoliberal. Una crítica acertada a la burocratización y la descontrolada expansión del gasto fiscal en los años setenta se transforma sin justificación en una denuncia general y absoluta de toda intervención estatal. Tal tipo de juicio olvida que en América Latina no existe una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado; es el Estado quien asume la tarea de instaurar una sociedad moderna. Vale decir, la intervención del Estado no es tanto un «correctivo» del mercado como un esfuerzo deliberado por organizar el conjunto de los procesos sociales. Que un «modelo de desarrollo» ya no sea adecuado al contexto actual, no significa que no pueda haber sido válido en su momento e incluso antecedente imprescindible para el actual estado de cosas. Conviene pues cuidarnos de generalizaciones indebidas —hacia el pasado y hacia el futuro.

2. En relación al contexto actual, la situación de los países latinoamericanos se encuentra condicionada por el vertiginoso proceso de globalización que hace ilusoria una estrategia de desarrollo al margen del capitalismo mundial. Se ha cerrado un ciclo del desarrollo económico, de los actores sociales y, por ende, del orden estatal en América Latina. La nueva constelación obliga a asumir (a) el crecimiento económico como un criterio prioritario del desarrollo social y, por consiguiente, buscar (b) la inserción competitiva en los mercados mundiales. Aparecen entonces los nuevos límites de la acción estatal. La integración transnacional desborda la organización del Estado nacional mediante instancias supranacionales, transformando instrumentos anteriormente en manos del Estado (política arancelaria, monetaria, tributaria, etc.) en determinantes externos de la iniciativa estatal.

3. Tal vez el elemento más sobresaliente que ofrece la experiencia latinoamericana sea la creciente desintegración social. De hecho, el proceso de globalización económica acentúa la segmentación social. También en Europa tiene lugar una dualización de la sociedad, pero en América Latina las desigualdades se están agravando de manera explosiva. Basta comparar la distribución del ingreso en América Latina con Europa o el Sudeste Asiático. Según datos del Banco Mundial, en los países OCDE el 20% más rico de la población tiene, en promedio, un ingreso seis veces mayor que el quintil más pobre; en los países asiáticos el grupo más rico tiene ingresos siete veces superiores. Pues bien, en los países de América Latina el quintil más rico de la población tiene un ingreso casi 19 veces mayor que el 20% más pobre. En los casos de Brasil y Perú esta desigualdad aumenta a tasas de 26 y 32 puntos. Tales circunstancias no impiden determinado tipo de democracia y de desarrollo, pero cabe preguntarse si los deseamos. En todo caso, resulta difícil asegurar aquella cohesión social mínima que presupone una sociedad en tanto orden colectivo.

4. Las democracias emergentes enfrentan pues un doble desafío: integración económica a los mercados mundiales e integración social de la comunidad nacional. En relación a este doble desafío las experiencias neoliberales en América Latina constituyen un fracaso. Por cierto, las políticas neoliberales producen un ajuste importante al nuevo contexto internacional; la liberalización de los precios, la apertura comercial, la reducción del déficit fiscal son medidas indispensables —pero insuficientes. La estrategia neoliberal no resuelve la integración social y, por el contrario, incrementa las tendencias de disgregación y fragmentación. Con lo cual, en definitiva, tampoco logra la integración económica internacional, que queda restringida a una inserción sectorial (al nivel de empresas) en lugar de una inserción sistémica, o sea, de la sociedad en su conjunto. Todo ello no invalida el importante rol del mercado, pero demuestra sus límites. Hace ya décadas, Karl Polanyi señaló cuán ilusorio es tomar el mercado por el principio constitutivo de la organización social. La experiencia latinoamericana entrega una lección nítida: el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El caso de Chile bajo Pinochet es ilustrativo; a pesar de un buen desempeño de acuerdo a los indicadores macroeconómicos, el gobierno militar pierde el juicio electoral en la medida en que no logra legitimar políticamente el costo social de sus medidas. Es decir, el mercado no se legitima exclusivamente por su funcionamiento; el desempeño económico es evaluado en relación a las ideas predominantes de orden y éstas son, en un grado importante, una elaboración política. En resumidas cuentas, el mercado se inscribe en una institucionalidad social, política, cultural, moral, y no puede ser desvinculado de este marco regulatorio. A esta necesidad de regulación normativa alude, a mi entender, el notable «estatismo» que reflejan las encuestas de opinión pública.

Las experiencias dolorosas de los años ochenta han permitido madurar un consenso básico en torno al futuro que enfrentan los países latinoamericanos. El gran desafío consiste en armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social. El hecho que diversos sectores —a pesar de todas las diferencias— compartan objetivos similares es una novedad en América Latina, aunque la tarea no suene novedosa. En realidad, ella retoma las aspiraciones socialdemócratas de los años veinte y treinta. Hoy como entonces nos encontramos en una época de profunda reestructuración de la vida social. Precisamente porque los diferentes aspectos de la sociedad están fragmentados, cada uno sometido a rápidas mutaciones, reformas sectoriales y enfoques parciales se muestran insuficientes. A mi entender, nos encontramos en uno de esos momentos históricos que obligan a repensar y reorganizar formas de articulación social. Pues bien, estimo que una forma privilegiada de articulación sigue siendo el Estado. ¿Qué forma de Estado representa y sintetiza las transformaciones que están ocurriendo en las estructuras y los procesos socioeconómicos, en los ámbitos culturales y en la misma política?

Volvemos al tema de fondo: nos hemos quedado sin un concepto adecuado del Estado. La globalización económico-financiera cuestiona el *Welfare State* keynesiano o, en el caso latinoamericano, el Estado desarrollista. En el nuevo contexto, el Estado deja de ser el principal agente del desarrollo social y económico. Pero también la noción neoliberal del Estado subsidiario resulta insatisfactoria. El mercado está inserto en una compleja institucionalidad social y presupone la regulación estatal. El problema no es «más Estado» o «menos Estado», como si existiera una relación «suma cero» entre Estado y mercado. Dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad resulta ser un factor determinante de la eficiencia económica. Vale decir, el fortalecimiento de una economía social de mercado descansa en la legitimidad del orden social. Por eso, la construcción —colectiva y conflictiva— del orden social resulta ser, en definitiva, la cuestión fundamental de la reforma del Estado.

Propongo enfocar tal reforma en la perspectiva de un Estado democrático. El término implica un punto de vista: una idea del Estado a partir del ciudadano. La ciudadanía se define por la pertenencia a un Estado. Tal pertenencia puede ser determinada según diversos criterios, lo que nos plantea el problema tan actual del Estado nacional. No obstante, incluso empleando criterios universalistas, tal enfoque tiende a visualizar al Estado acorde al principio monárquico como una estructura piramidal de poder. ¿Por qué no preguntarse, a la inversa, acerca de la pertenencia del Estado a los ciudadanos? Es decir, por su representatividad.

Las democracias emergentes ofrecen una situación paradójica en que el triunfalismo por la libertad conquistada convive con una creciente desafección ciudadana. Tenemos a la vez más democracia y menos política. Quiero decir: existe una mayor conciencia de la dignidad y los derechos ciudadanos mientras que, por otra parte, el sistema político —necesariamente más y más especializado y profesionalizado— tiene dificultades en dar cuenta de esa realidad. No es fácil identificar el fenómeno y precisar los temas en cuestión. El desapego se manifiesta precisamente en que el orden democrático no encuentra ni rechazo abierto ni arraigo efectivo. Todo parece diluirse en un vacío inasible, rápidamente tapado por fáciles alusiones a una «cultura posmoderna». El hecho es que tiene lugar una erosión generalizada de la credibilidad de todas las instituciones. La pérdida de confianza es más visible en el ámbito político, pero toca igualmente otras instancias establecidas, surgiendo la impresión que nos encontramos en un vasto *no man's land*.

El malestar con la política, al igual que cualquier situación difícil de nombrar, produce incomodidad: acudimos entonces a las explicaciones fáciles. Se denuncia la crisis de los partidos políticos, de los lide-

razgos y de los discursos políticos; en fin, sería la culpa de un sistema político incapaz de contactarse con la vida social. O bien, se denuncia la privatización de la gente y la pérdida de las virtudes públicas. La responsabilidad recaería en los ciudadanos que no están dispuestos a invertir tiempo y energía en los asuntos públicos, prefiriendo un uso cínico de las oportunidades. También podemos consolarnos invocando una apatía normal e incluso necesaria para el buen funcionamiento de la democracia. Hay algo de todo eso y, por consiguiente, cada explicación por sí sola es insatisfactoria.

Esta situación motiva a recurrir a la filosofía política para pensar una teoría del Estado democrático en nuestra época. Bosquejaré una posible indagación a partir de las contribuciones recientes de Habermas, Charles Taylor, Michael Walzer y otros. En ellas la relación entre ciudadanos y Estado suele ser interpretada acorde a dos tradiciones. En la tradición republicana de Aristóteles, la ciudadanía se define por la pertenencia a una comunidad y es ejercida mediante la autodeterminación colectiva; los ciudadanos son partes de un todo, de modo que sólo pueden formar su identidad personal y social por medio de tradiciones e instituciones comunes. En la tradición liberal-individualista de Locke, el ciudadano es concebido en tanto individuo externo al Estado; la pertenencia se funda en un contrato mediante el cual el ciudadano apoya al Estado en intercambio por determinados servicios.

El ideal aristotélico de la *polis* es ilusorio de cara a las exigencias de la política moderna, pero expresa bien una demanda que tampoco la democracia moderna puede ignorar: *la pertenencia a una comunidad*. Hoy en día, la búsqueda de comunidad es más y más angustiante en la medida en que la fragmentación de los espacios y tiempos diluye las identidades colectivas. El referente espacial deviene precario cuando las distancias geográficas se acortan, los espacios étnicos y culturales se entrecruzan y, simultáneamente, las distancias sociales se incrementan. Otra vivencia cotidiana es la disolución de las continuidades temporales; el tiempo ya no dura. Las tradiciones heredadas, los valores consagrados, los sentidos de orden y las pautas de conducta, todo se halla en movimiento permanente y nada cristaliza en referentes durables, capaces de estructurar nuevos mapas cognitivos. En tal situación, cuando el sentimiento de desamparo es más apremiante que las promesas de liberación, muchos prefieren refugiarse en certezas absolutas e identidades cerradas. A esta dialéctica de la modernización, a la vez innovadora y disgregadora, ha de responder el nuevo concepto de Estado. Dicho en otras palabras: la reforma del Estado restaura una noción actualizada de comunidad, o bien, nuestras sociedades reaccionarán mediante movimientos populistas y/o fundamentalistas.

Me temo que la alternativa planteada no es una construcción académica. Octavio Paz ha señalado con razón que la democracia no está amenazada por enemigos externos, sino por sus tensiones internas. Una de

las tensiones mayores de la democracia en una sociedad secularizada es la tensión entre lo relativo y lo absoluto o, usando los famosos términos de Rousseau, entre la «voluntad de todos» y la «voluntad general». En el cuadro de esta tensión irreducible, deviene crucial la pregunta: ¿cómo fundar una comunidad de ciudadanos en las condiciones actuales?

Al hablar de las condiciones actuales estoy ampliando expresamente la problemática habitual de la teoría democrática. La cuestión del Estado democrático en tanto comunidad no se refiere solamente a la pluralidad de sujetos autónomos, sino también a la globalización de los mercados y los procesos productivos. Es decir, alude a la tensión entre democracia y capitalismo o, para usar nuevamente una terminología clásica, entre *citoyen* y *bourgeois*. Citando a Habermas, me refiero a la creciente distancia que se abre entre la integración sistémica de economía y administración a nivel supranacional y, por otra parte, una integración política que apenas se logra en el plano del Estado nacional. Sólo en este contexto global visualizamos la encrucijada de nuestra época: *una modernización sin modernidad*. Pues bien, si a pesar de todos los fracasos e incertidumbres todavía creemos en la modernidad —en la autodeterminación colectiva— entonces la lucha por un Estado democrático deviene una cuestión decisiva.

La actualidad de la interpretación comunitaria de la ciudadanía no invalida empero la tradición liberal. Generalmente ella destaca los derechos ciudadanos en tanto defensa en contra de la intervención estatal. Esta interpretación nunca encontró arraigo en América Latina, debido a la precariedad de la integración social. Por eso, según vimos, también fracasa el enfoque neoliberal. Dicho en términos más generales: no existe un fortalecimiento de la «sociedad civil» al margen del Estado. De hecho, la ofensiva antiestatista del neoliberalismo provoca un replanteamiento de la tradición liberal.

Estamos asistiendo a una «renovación liberal» paralela a la renovación del pensamiento socialista. Hoy en día, el significado de la tradición liberal radica, a mi entender, en *la crítica a las lógicas autoreferenciales del sistema político-estatal*. Ella implica por sobre todo una crítica al persistente clientelismo del Estado, al paternalismo tecnocrático y ritualismo burocrático, que desconocen y destruyen la creatividad social. Se cuestiona el enclaustramiento de la política institucionalizada no para negar al Estado, sino para recuperar las experiencias cotidianas de los individuos. En este sentido, debiéramos ver en la tradición liberal un estimulante impulso a interrogarnos acerca de la relación entre *lo político*, esa materia prima generada en nuestro mundo de experiencias, y su expresión en las formas institucionales de *la política*.

Se abre así otra perspectiva del Estado democrático que podemos elaborar mediante dos categorías fundamentales. Una categoría es *lo público* en tanto ámbito específico, distinto a la esfera política y la es-

fera estatal. El ámbito público es el lugar privilegiado de la deliberación colectiva de los ciudadanos. Se ha criticado con razón la restricción elitista de «lo público» en las sociedades capitalistas. Ello no descarta empero la relevancia democrática de este espacio. Muchas de las decisiones de mayor impacto sobre nuestra vida cotidiana (afectando el medio ambiente, innovaciones tecnológicas o simplemente la programación televisiva) son tomadas en el ámbito privado, al margen del proceso político institucionalizado. El ámbito público es la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede introducir tales decisiones o temas en la agenda política; o sea, actualizar lo político en la política.

La otra categoría crucial es *accountability*, es decir, el deber de responsabilizarse. Es a través de las normas de responsabilidad que el ciudadano fiscaliza al Estado. Mientras que el ciudadano no tenga derecho de exigir y el gobernante no esté obligado a rendir cuentas, no tenemos un Estado democrático. De hecho, varias de las democracias emergentes en la región pueden ser denominadas «democracias delegadas» (O'Donnell), donde la debilidad de las instituciones representativas hace del Presidente un «salvador de la nación» y, en contrapartida, degrada a los ciudadanos a una mayoría volátil, aclamando las promesas de redención o rebelándose contra su fracaso miserable.

La difícil consolidación de la democracia tiene que ver con la precariedad de las instituciones representativas, pero sería ingenuo abordar la reforma del Estado sólo en términos institucionales. Hay un problema de cultura política, habitualmente descuidado por la «ingeniería política». En el fondo, está en juego, de manera vaga y confusa, una redefinición del ciudadano mediante el desplazamiento de los límites siempre fluidos entre lo político y lo no-político, entre lo privado y lo público. En esta perspectiva, la reforma del Estado es, por sobre todo, también una «reforma del ciudadano».

---