

ECUADOR DEBATE

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga
Carlos Rodríguez
Bertha García
Luis F. Torres
Lautaro Ojeda

ENTORNO MAGICO DE
LAS ESPECTATIVAS Y LA
FANTASIA ORGANIZADA

Alberto Acosta
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de **ECUADOR DEBATE**.

SUSCRIPCIONES: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a **ECUADOR DEBATE**.



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

5,00
0212

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



EDITORIAL

COYUNTURA

Alberto Acosta
EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18
Juan Falconí
LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26

TEMA CENTRAL

REPENSAR EL ESTADO / 27
José Sánchez Parga
EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42
Carlos Rodríguez
¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52
Luis Fernando Torres
¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64
Bertha García
EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77
Lautaro Ojeda
NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92
Javier Iguínez Echeverría
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

LIBROS 109-110

ANALISIS

Martín Hopenhayn
NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117
Hernán Ibarra
"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130

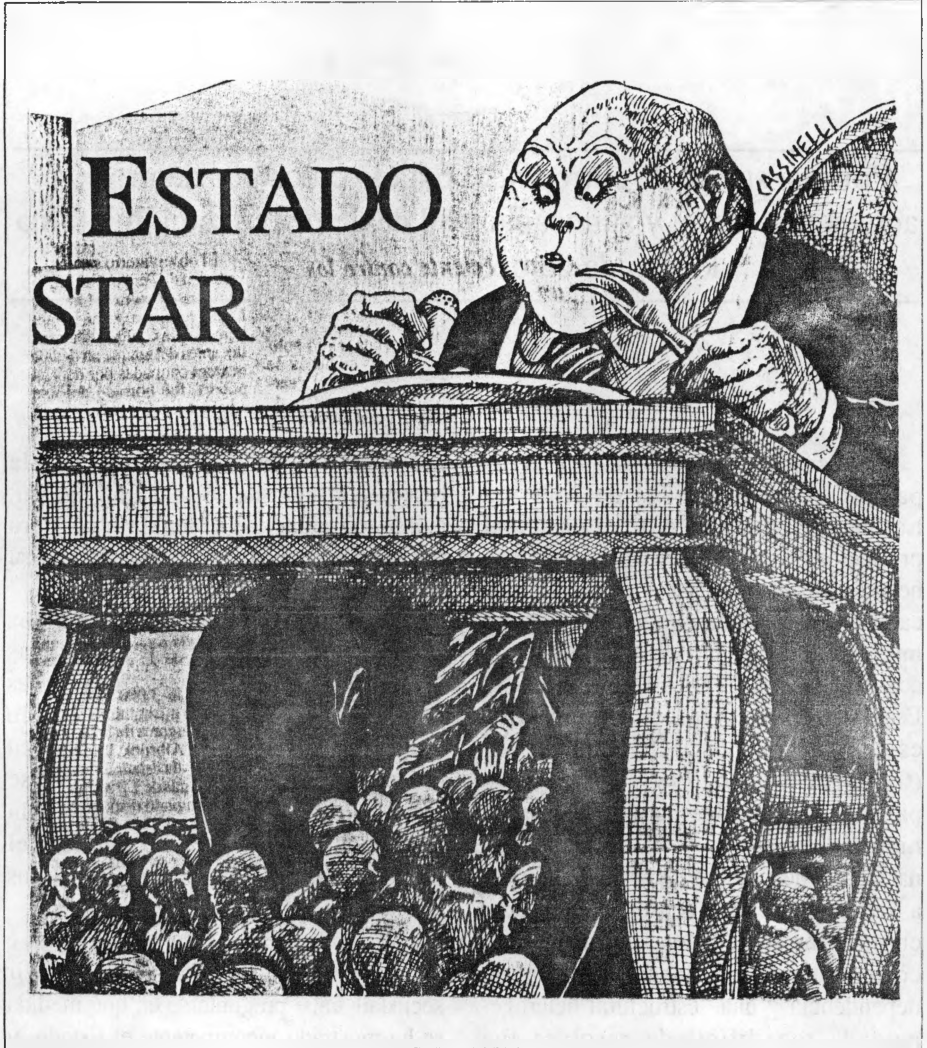
DEBATE AGRARIO

Rafaél Guerrero
SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano
ENTREVISTA / 141-144

"REPENSAR EL ESTADO"



EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA

J. Sánchez- Parga

Por una suerte de entropía, el Estado crece por dentro y se achica por fuera, y su incapacidad de democratización interna le impide democratizar la sociedad

En Ecuador, como en casi todos los países subdesarrollados de América Latina, el Estado ha sido el principal productor de sociedad y el protagonista necesario para impulsar el desarrollo, los cambios de la modernización y la misma integración nacional. A su manera nos lo acaba de recordar Carlos Fuentes: "Fue el Estado el que creó la sociedad civil. Este es nuestro cunundrum político, señor" (Cristóbal Nonato, 1987: 469). En los países desarrollados ha sido una larga historia primero y las burguesías nacionales después las que han contribuido a formar la Nación y consolidar el Estado; en nuestras sociedades, con un pasado colonial, una ya larga historia de dependencia y una "estructural heterogeneidad" tan difícil de resolver fue

necesario un Estado, que junto con la responsabilidad de formar una nación, asumiera todas las competencias para organizar la sociedad y la iniciativa de su desarrollo.

Estos precedentes y presupuestos justifican entre otras muchas cosas (desgraciadamente también explican las pasadas dictaduras), que el Estado moderno, el que sobre todo se consolida en el Ecuador en la década de los 70, se fortaleciera, enriqueciera con la explotación de un recurso público, el petróleo, y se redimensionara en todos sus aparatos.

Ahora bien, ante esta ardua, larga e incuestionable tarea estatal de producir sociedad, cabe preguntarse en qué medida se ha mostrado incompetente el Estado, y

más aún, hasta qué punto sus mismas limitaciones se han encontrado atravesadas de irremediables errores y torpezas. Esto nos llevaría a pensar que nuestro Estado se ha parecido mucho a Penelope, la esposa de Ulises, quien deshilaba por las noches el peplo o túnica que tejía durante el día.

Intentar hoy una crítica del Estado puede resultar tan vanal como redundante, no sólo porque este tradicional oficio de la izquierda ha sido retomado desde hace una década con sospechoso ahínco por la derecha neoliberal, sino porque, convencidos todavía de que el Estado es necesario, tendríamos que limitarnos a cuestionar su forma y sus funciones, el manoseado tópico de su volumen y eficacia, y el de su misma racionalidad política. Sin embargo, la urgente reforma del Estado, que el mismo Estado parece asumir como una necesidad, nos llevaría a enfocar ese problema fundamental al que aludíamos más arriba, y que en substancia debería orientar la posible reforma: las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en el actual contexto democrático, y tomando la democracia como el principal objetivo de dicha reforma.

Un inciso a propósito de esto. Con franco escepticismo hay que recibir la noticia de que ya el Estado se ha puesto a repensarse a sí mismo, y que a su interior se ha tomado la iniciativa de trabajar la reforma estatal. Sin desconocer que nadie mejor que los funcionarios y cráneos que actúan dentro del Estado son los calificados para saber qué hay que hacer, como hacerlo y hasta por dónde empezar una reforma del Estado, estas mismas competencias pueden representar un serio

obstáculo para definir un fundamental procedimiento propedeúutico a dicha reforma: desde donde repensar el Estado. Ciertamente, no desde el Estado mismo, ya que ello conduciría a limitarse a los aspectos funcionales, de su organización, racionalización de recursos, optimización de eficacias, etc. El Estado sólo puede ser repensado a fondo desde ese otro lugar u otros lugares diferentes del Estado, que no son el Estado, pero que sin referencia a los cuales o al margen de ellos el Estado no existe ni es pensable. Por eso nos anticipamos a sostener que el Estado no puede ser repensable sino desde la sociedad civil y, en la actual coyuntura histórica, desde la construcción de la democracia.

En otras palabras, y presentando nuestros planteamientos en los términos más simples y escuetos, consideramos que más allá de las condiciones de ingobernabilidad democrática que presenta nuestra sociedad, la misma forma de Estado y de sistema político se ha constituido en el Ecuador en un factor de esa misma ingobernabilidad democrática. Con este enfoque pretendemos orientar nuestros análisis siguientes, centrándonos en aquellos aspectos más relevantes o sintomáticos de la problemática.

1. LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO

No es nuestra intención cuestionar aquí uno de los primeros contenidos del Art. 1 de la Constitución de la República, donde se declara que el gobierno del Ecuador “es republicano, presidencial ...”; sin embargo,

este hecho aparece como uno de los más serios factores de conflictividad y de inestabilidad en el actual sistema político, y por ende del inevitable deterioro de los sucesivos gobiernos. No es causal que este problema se manifieste de manera aguda durante más de una década de regímenes democráticos (insólita estabilidad en nuestros países), y que la continuidad democrática siga encubriendo en el futuro una forma solapada de caudillismo, que oscilará entre situaciones populistas o autoritarias, según los contextos sociopolíticos y los perfiles presidenciales.

Se nos ha repetido más de una vez, y no hace mucho la última por Rodrigo Borja, que “el presidencialismo es la forma de gobierno que más conviene a nuestras sociedades”. Esta declaración tan a posteriori en nuestra historia oculta una “petición de principio” difícil de probar, ya que después de casi dos siglos de vida republicana la sociedad ecuatoriana ha cambiado mucho y cambiará mucho más en el futuro. En primer lugar, las razones históricas de nuestro presidencialismo son otras, y no ajenas al hecho que el modelo presidencialista se haya generalizado en toda América Latina, de acuerdo al ejemplo norteamericano, y que nuestros presidencialismos se hayan fraguado en los caudillismos del siglo XIX. Los defensores del presidencialismo podrían objetar que los Estados parlamentaristas, gobernados por un primer ministro o jefe de gobierno, que es el caso de todos los países europeos (incluida la excepcional variante francesa) se justifican por su larga y estable tradición democrática. Frente a esta objeción nos asalta una sospecha: en qué medida puede

ser el presidencialismo una de las causas de tanta inestabilidad política y fragilidad democrática en nuestros países?

Es evidente que el presidencialismo opera sobre la base de un sistema de partidos políticos y expresa todas las deficiencias y perversiones de la representación y actuación de los partidos, pero el mismo modelo presidencialista contribuye a hacer tan aciaga, tumultuosa y conflictiva la misma historia partidaria.

En un régimen presidencialista es la elección del presidente como jefe de gobierno lo que se convierte en la mayor expresión de la democracia y en su símbolo político. Este es un grave espejismo. Más aún, el presidente al mismo tiempo que es electo por una mayoría política ipso facto representa a toda la nación, actuando, simultáneamente como depositario del poder ejecutivo y como símbolo del Estado nacional. Y no es nada raro que el presidente legitime sus actuaciones, aún las más controvertidas, como jefe de gobierno, fundándose en su condición de representante de toda la nación. En realidad en nombre del pueblo tiene tanto derecho a pronunciarse el presidente en cuanto jefe de gobierno como la oposición, ya que ambos derivan su poder del mismo voto ciudadano.

Sin embargo, el componente plebiscitario que está implícito en la autoridad del presidente además de conducir a éste a considerar que todos sus actos de gobierno se realizan en nombre del pueblo, da lugar con frecuencia a una identificación entre el líder y el pueblo que fomenta un inevitable populismo dentro del sistema político del país. Esto ha hecho que en nuestras

sociedades más que a un partido o a un programa o línea de gobierno se candidaticen y se voten personas, y que la imagen del presidente se haya convertido en una eficaz fantasía política, sujeta a las más desproporcionadas manipulaciones de los mas-media y de los imaginarios colectivos. Esta explicación del populismo, su vinculación al régimen presidencial, desde nuestro punto de vista muy reveladora, ha sido ignorada o poco tratada por los especialistas. Por el contrario, el populismo resultaría inviable en las democracias parlamentarias, donde el jefe de gobierno o primer ministro, por mucha popularidad que alcancen, no disponen de las condiciones para instrumentarizarla políticamente.

No sólo la modernización de nuestras sociedades van a hacer más anacrónico el hecho que el presidente combine funciones "ceremoniales" de jefe de Estado con las funciones "políticas" de jefe de gobierno, sino que el presidente siempre estará tentado a hacer un uso político de sus funciones representativas o de pervertir éstas a través de aquellas.

El aspecto más crítico del régimen presidencial es la fractura o distancia que se crea entre el Ejecutivo y el Legislativo, origen de una continúa o latente "pugna de poderes". Con el agravante que no existe un principio democrático capaz de resolver las disputas entre el gobierno y el Congreso, ya que ambos son la doble expresión de la legitimidad democrática. De otro lado, lo que hace más problemático al modelo presidencial es que opera de acuerdo a la regla de "todo para el vencedor" (J.J. Linz, 1990), lo cual

transforma la vida democrática en un interminable juego o drama de vencedores y perdedores, de revanchas y de botines, de alternativos enfrentamientos entre el gobierno y la oposición. Este clima de tensiones puede llevar al presidente a asumir atribuciones tan autoritarias, en nombre de la misma gobernabilidad, que amenacen el sistema democrático e incluso declinen en dictadura. Esta situación se complejiza y se vuelve más arriesgada, cuando dadas las características del sistema político nacional el presidente tiene que gobernar de manera casi habitual, o al menos en su segundo bienio, con una oposición mayoritaria en el Congreso obsesivamente orientada a ser la alternativa en el poder.

Dentro del régimen presidencialista el tiempo se revela como una dimensión muy importante y casi decisiva de la política. Esto mismo nos enfrenta con otros aspectos álgidos del régimen presidencial: al carácter efímero de las políticas y la imposibilidad de garantizar una mínima continuidad a políticas y programas de mediano y largo alcance, tanto en el campo internacional como en el económico, social y cultural. Todo nuevo gobierno tratará de ser no solo innovador sino en muchas ocasiones intentará deshacer lo hecho por el anterior y hasta adoptar políticas contrarias. Esta situación, evidente al nivel macro, se reproduce al nivel micro por la misma conformación del gabinete de Ministros, ya que cada Presidente conforma su gobierno de manera autónoma e independiente del reconocimiento del Congreso, con personas de su entorno casi familiar o clientelar, lo que no ocurre con

el régimen parlamentarista. Y por esa misma razón la actividad fiscalizadora del Congreso se convierte, una vez al año, en una prueba de fuerza, donde la oposición entre represalias y trofeos de guerra censura los Ministerios claves o los más que puede.

Todos estos factores excluyen la posibilidad de que el partido en el gobierno frague alianzas orgánicas para ampliar las bases del apoyo gubernamental y garantizar mejor las condiciones de gobernabilidad. No en base a planes y medidas de gobierno los pactos se amarran con uno u otro diputado o partido sino para tretas muy coyunturales, corrompiéndose las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo y también la misma representación política de los partidos, cuyo principal objetivo no es gobernar, sino llegar al poder.

Ahora bien, mientras que en el modelo parlamentario los partidos participan en el gobierno del país desde el mismo Congreso, en el modelo presidencial el monopolio del gobierno lo detenta prácticamente el Ejecutivo. En consecuencia, la acción política se traduce en una lucha encarnizada, dentro de la cual los mismos partidos no son más que plataforma de liderazgos personales.

El presidente personaliza tanto el poder que crea una distancia inevitable respecto de la autoridad de sus propios Ministros, y lo que es peor, la vinculación de estos con el Presidente los separa del Congreso. Lo que no ocurre en un régimen parlamentario, donde el primer Ministro es "primo inter pares" y donde los Ministros pueden proceder o haber procedido del Congreso y volver a él.

La Constitución presidencialista, en fin, encubre principios y supuestos contradictorios: de un lado refuerza el poder del Ejecutivo frente a los intereses particulares de los partidos representados en el Legislativo, pero de otro lado, se muestra muy suspicaz respecto de este poder al prohibir la reelección del Presidente. Lo cual tampoco deja de ser conflictivo, ya que el poder o prestigio acumulados confieren a un ex-presidente una influencia política considerable, tanto más en un pequeño país como el Ecuador donde el sistema político está obligado a producir un nuevo líder cada cuatro años.

En conclusión, no hemos querido hacer una crítica del presidencialismo, que en algunos países y situaciones funciona estable y eficazmente; nos limitamos a señalar aquellos aspectos críticos, que además se encuentran a la raíz de otros rasgos problemáticos y conflictivos del Estado y sistema político ecuatoriano. Es posible que una maduración de la democracia, que pase por una democratización del mismo Estado, y consecuentemente de un sanciamiento del régimen y actuación de los partidos políticos, nos obligue a pensar en el futuro que una reforma a fondo del Estado culmine con una revisión del régimen presidencial.

2. CENTRALISMO VS. DEMOCRATIZACION ESTATALES

La cuestión del volumen del Estado, cuya crítica enarbola actualmente la derecha neoliberal, debe ser planteada en una triple perspectiva: la histórica, la que

contemple el peso específico del Estado en un determinado momento del desarrollo nacional, y la específicamente política, la cual tiene que ver con una excesiva concentración del poder y funciones vinculadas al gobierno central y al Ejecutivo.

A título de preámbulo, no nos interesa relacionar aquí el problema del volumen del Estado con la nueva consigna de privatizar o poner en el mercado los servicios estatales. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque no el volumen sino su inherente deformación nos lleva a plantear la descentralización del Estado (la cual no es una mera descentración delegativa) como una forma de redistribuir la masa y peso específico estatales. En segundo lugar, porque no se puede pensar en los programas de privatización con la misma irresponsabilidad y torpeza con la que en otros tiempos se llevaron a cabo las estatalizaciones.

Históricamente el gran crecimiento del Estado y sus aparatos han tenido lugar en el década de los 70, por las razones expuestas, cuando el desarrollo, integración y modernización del país se impulsó desde la iniciativa pública. Sin embargo, la amplia labor en el orden infraestructural y de extensión de los servicios no fue proporcional al crecimiento de los organismos y funciones del Estado, el cual ni planificó ni racionalizó la implementación de sus recursos materiales y humanos, y continuó además dotándose en la década siguiente de una burocracia excedentaria y disfuncional.

Dentro de esta perspectiva es posible cuestionar el volumen del Estado no en términos generales y como una cuestión de

principio, sino teniendo en cuenta el peso específico requerido por el Estado en la actual situación de desarrollo del país. De hecho, el Estado se ha vuelto demasiado grande para desempeñar eficazmente muchas de sus funciones (podríamos decir para realizar las tareas pequeñas), y el mismo Estado se ha quedado reducido, incluso a pesar de su crecimiento, para llevar a cabo grandes empresas. En la práctica los proyectos de integración y los convenios de cooperación internacional en torno a determinados programas responden en la actualidad a esa nueva necesidad de resolver los límites y ampliar las competencias de los Estados nacionales.

Pero la cuestión de fondo no es sólo el desproporcionado volumen que alcanzó el Estado sino la deformación e hipertrofia de un crecimiento, que tuvo una fuerte orientación centralizadora. En otras palabras, el Estado creció en su núcleo en detrimento de su periferia. De este fenómeno han resultado dos efectos perversos: a) un crítico y conflictivo desequilibrio al interior del mismo Estado entre sus organismos centrales, ligados al poder ejecutivo y los gobiernos seccionales, representativos de las provincias, lo cual replantea hoy con mucha agudeza y mayores tensiones la cuestión regional; b) un modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil totalmente distorsionado, y que es uno de los factores que resta eficacia a las políticas sociales de los gobiernos.

Lo que agrava el problema es que la centralización no es de orden meramente administrativo y burocrático, sino que responde a una concentración de poder y de recursos.

No cabe confundir descentralización con desconcentración del Estado. Esta no es más que la metamorfosis de un centralismo que delega funciones o distribuye únicamente la gestión de recursos y competencias. La descentralización es algo más que una reforma administrativa; se trata de una real distribución de poder y de recursos en esa periferia del Estado que son los organismos provinciales y Municipios, los cuales de manera autónoma ejercen un poder propio, que políticamente les compete, y administran unos recursos que les pertenecen por derecho. Tal descentralización pasa por el reconocimiento de que el poder y los recursos no pueden ser acumulados y concentrados por los organismos más ligados al Gobierno y al Ejecutivo, ya que sólo en la medida en que son compartidos regional y localmente pueden ser objeto de una más amplia y directa participación por la sociedad civil.

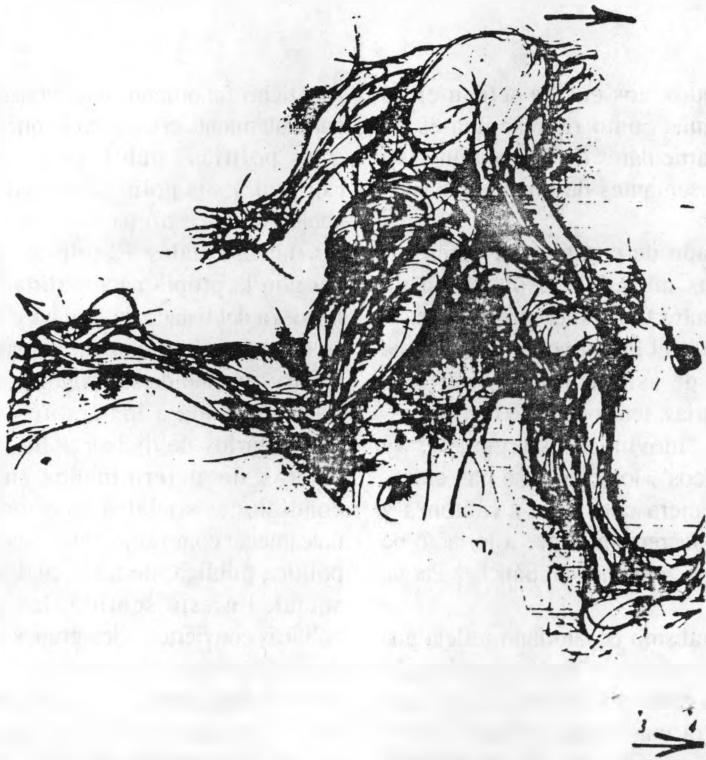
De otro lado, la centralización supone una distorsión de la democracia al interior del mismo Estado, que repercute en una profunda deformación de las condiciones para el ejercicio democrático en la misma sociedad; ya que el Estado, al concentrar poder y recursos, así como su gestión monopólica por los organismos centrales del gobierno, despoja a los gobiernos seccionales y municipales, vaciándolos como espacios de participación y representación ciudadanas, y anulando así desde las mismas bases de la sociedad la práctica política y democrática.

Indagar las causas del proceso de centralización del Estado ecuatoriano nos conduciría a un análisis muy complejo socioeconómico, político y hasta cultural.

Aunque sea en detrimento de una cierta simplificación, pero a favor de una mayor sistematicidad de este estudio, nos interesa relacionar, particularmente la centralización del Estado con esa acumulación del poder que nos parece inherente al modelo de régimen presidencialista, el cual ha ido induciendo que el Ejecutivo, desde el mismo Gobierno y sus Ministerios, se abrogue el monopolio casi exclusivo de la acción estatal, sustrayendo sus competencias más legítimas a los gobiernos provinciales y municipales, y a otros organismos públicos y privados. Ha sido esta necesidad del régimen presidencialista de querer hacer todo, de hacerlo sólo y en el período relativamente corto de cuatro años, lo que ha conducido a los gobiernos a una concentración de poder, que simultáneamente se ha traducido en una concentración de recursos humanos, en un monopolio de la administración económica, y en definitiva de un enorme volumen de dispositivos logísticos y operativos.

Por estas razones, desde nuestro punto de vista, nada tiene de casual que la polarización entre Quito y Guayaquil, no sólo sea el exponente más representativo de un regionalismo exacerbado por la centralización del Estado, sino que se haya convertido en una polarización política, haciendo de Guayaquil la sede, o por lo menos el referente, de la oposición.

Al origen de la acumulación de poder y de su centralización estatal, y como la figura más degradada de su gestión, hay que desenmascarar un populismo de Estado, un clientelismo cultivado desde el Gobierno, que desempeña el caricatural papel del padre, patrón y padrino.



Más que otras facetas, del centralismo nos interesa resaltar su implicación antidemocrática, ya que la centralización del Estado se lleva a cabo en perjuicio de los gobiernos provinciales y Municipios locales, a quienes se despoja de sus legítimas competencias económicas y políticas, pero también de “saber” por la succión de profesionales. Más aún, el centralismo político mina las bases de la democracia al reducir los espacios de participación y de representación de la sociedad en los gobiernos provinciales y municipales. Una particular corruptela del centralismo y del mismo presidencialismo es la política de la chequera practicada por el Gobierno de turno o ese folklórico rito del Presidente o de sus Ministros de inaugurar obras por toda la geografía de la

República, cuando deberían ser los gobiernos regionales los que trabajan por su propias provincias, y los que obtienen los consiguientes réditos o sanciones políticos.

Este clientelismo del Gobierno central se ha degradado a tal punto, que los legisladores del Congreso han pretendido rivalizar con él elaborando un proyecto de ley o reglamento del Congreso que les atribuye a cada diputado provincial una asignación económica (300 millones de sucres) para “realizar obras de interés provincial” y atender, necesidades en sus respectivas regiones. Con esta medida no sólo se lesionan todavía mas las autonomías y competencias de los Gobiernos locales, sino que se atenta contra la misma sustancia de la representación política de

los Diputados, los cuales actúan en el congreso más como representantes de intereses particulares de una región y no como representantes de objetivos nacionales.

Tal estado de cosas se ha traducido durante los años 80 en un clima de tensión entre Gobiernos provinciales o Municipales y el Ejecutivo, principalmente por razón de asignaciones y partidas presupuestarias; tensiones que han desembocado en "movimientos regionales" y "paros cívicos", los cuales se han extendido de manera constante a cantones y parroquias, incrementándose a lo largo de los sucesivos gobiernos (J. Sánchez-Parga, 1991).

El centralismo ecuatoriano refleja una tensión contraria a la democratización interna del mismo Estado, a la vez que atenta contra una democratización real y plena de la sociedad civil, y sus derechos de participación y representación efectiva en los organismos estatales de cada provincia cantón y parroquia. La centralización ha hecho cada vez más ficticias las formas de dicha participación y representación, generalizando el conflicto, el clientelismo estatal y en definitiva la ingobernabilidad democrática.

El proceso de centralización del Estado podría representarse como una suerte de entropía, que le hace crecer hacia dentro a la vez que le distancia de la sociedad civil; como si el Estado existiera por sí mismo y para sí mismo, al margen de aquella o supeditándola a la racionalidad estatal. Esto ha ido deformando las relaciones entre Estado y sociedad, limitando la eficacia de sus prácticas.

Dicho fenómeno tiene consecuencias particularmente críticas en lo que se refiere a las políticas públicas y de manera especial a sus políticas sociales. Estas adolecen, a nuestro parecer, de tres defectos fundamentales. El primero tiene que ver con la propia **racionalidad centralizadora** del Estado, la cual hace que, tanto en el diagnóstico como en la planificación y aún ejecución de sus políticas, el Estado no comprenda a los actores sociales, destinatarios de dichas políticas, como sujetos de determinados procesos y condiciones sociales sino más bien y únicamente como sujetos de esta o aquella política pública, de tal o cual programa social. En este sentido, las políticas públicas convierten a los grupos o sectores destinatarios y beneficiarios de ellos en artefactos sociales al abstraerlos de sus reales procesos y condiciones sociológicas. En otras palabras se opera un desfase, y falta de correspondencia entre las lógicas estatales y las lógicas sociales.

Un segundo defecto fundamental de las políticas públicas es la falta de mediadores sociales. La distancia que se crea entre un Estado centralizado y la sociedad, al abolir los espacios de participación y de representación de gobiernos locales y municipales, deja al Estado totalmente huérfano de **mediaciones sociales**, a través de las cuales pueda realizar eficazmente sus políticas y programas. Muy torpemente tratará el Estado de suplir este defecto adoptando una de las formas más grotescas de su acción al convertirse en un Estado automotriz: para compensar su ausencia de la sociedad nuestro Estado se ha dotado de un colosal parque automóvil y de un

pintoresco sistema de “viáticos” para lograr formas transfugas de presencia aunque no de eficacia.

El tercer defecto, que ha hecho del nuestro un Estado miope y paquidermo, y que además tiene como efecto secundario aumentar su crecimiento y centralismo, incorpora de alguna manera los otros dos aspectos anteriores: consiste en el hecho de identificar los campos de su acción pública no definiendo los grandes problemas, los principales sectores sociales, aquellas condiciones y procesos más necesitados de intervención estatal, sino aplicando la lupa a la microfísica social. Así, por ejemplo, hoy considera que los niños de 2 a 6 años son un problema, y por decreto crea un “fondo social”, al que dota de un programa, y con el cual se constituye un nuevo organismo dentro de un Ministerio; y mañana declara que los ancianos de 60 a 70 años son también un problema, y el decreto de ley crea otro “fondo” y otro programa, y otro organismo con una nueva burocracia. Esta raquitización y deformación de las políticas públicas en programitas o en campañas exhibicionistas, hacen efímera, la acción estatal, le restan alcance social volviéndolas anecdóticas e intrascendentales. Y lo que es peor, dentro de un creciente centralismo y burocratización, genera segmentaciones e ilimitadas compartimentalizaciones dentro de sus aparatos; ello a su vez da lugar a rivalidades entre distintas competencias o a una azarosa superposición de responsabilidades y funciones.

Todos estos fenómenos, estrechamente imbricados, muestran el círculo vicioso en el que se debate un Estado cada vez más

mongólico e ineficaz, pero que privilegia más los réditos políticos que las eficacias sociales en sus planes y programas de gobierno; y además de poner de manifiesto una profunda desarticulación entre lo político y lo social, genera al interior mismo de lo social una tan contradictoria esquizofrenia, que erosiona la institucionalidad social del Estado. Ya que la beneficencia estatal opera más por prestaciones a sectores particulares, por redistribuciones a personas, que por un real desarrollo de los servicios públicos. Así nos encontramos con una proliferación de programas educativos, de salud, de cualquier índole, mientras que el sistema e instituciones de educación, de salud y otras o no funcionan, o se encuentran desfinanciadas, atraviesan por continuas huelgas y se vuelven cada vez más ineficaces. Una prueba de esta bancarrota del Estado es la deuda de 200 mil millones de sucres acumulada por los sucesivos gobiernos con el Instituto de Seguridad Social.

Pero hay algo más; la fractura entre lo político y lo social se duplica al interior del mismo funcionamiento del Estado en una superposición de lo político sobre lo tecnocrático muy ligada a la periodización del poder de cada Gobierno, el cual ha extendido el nombramiento de cargos políticos, cuyas atribuciones restan eficacia a las funciones técnicas o supeditan éstas a los intereses de aquellos.

Al adolecer la acumulación y concentración de una plena coordinación política, nuestro Estado acusa una grave inflación de poder, que se expresa en una correspondiente implosión decisional al

interior de todos sus aparatos e instancias, la cual se agrava por la sobrecarga de expectativas sociales, que el mismo Estado no cesa de suscitar a todo lo largo y ancho de la sociedad.

Que el Estado no sea democrático, en razón de su fuerza centrípeta y centralizadora, que sea incluso antidemocrático al limitar o distorsionar las formas de participación y representación, rehusando la redistribución de poder y recursos, que sea clientelar y fomente el populismo, todos estos fenómenos no responden a una suerte de destino fatal intrínseco a la racionalidad del Estado, ni a fuerzas ciegas que perniciosamente actúan a su interior. Esta forma de Estado refleja una forma de sociedad donde determinadas fuerzas sociales y políticas tratan de reproducir un proyecto oligárquico, no nacional, y cuyas prácticas impiden tanto la democratización interna del Estado como la misma democratización de la sociedad. Ya que un Estado centralizado es más funcional a su acumulación de poder, y una sociedad sin ciudadanía tejidas por relaciones democráticas resulta el sujeto más idóneo de la dominación.

Los tortuosos meandros del Estado no son por ello inocentes en el funcionamiento de una burocracia, que tortura las prácticas habituales de la sociedad civil, desde la proliferación kafkiana de trámites, procedimientos y papeleos para cualquier actividad hasta los comportamientos entre tiranuelos, resentidos y arbitrarios que cualquier funcionario público ejerce impunemente sobre cualquier usuario de cualquier servicio estatal. Esta anecdótica del comportamiento del Estado nos remite

a otro conflicto de mayor envergadura: la falta de visibilidad ciudadana de nuestra sociedad, y de la cual el Estado no está libre de responsabilidades.

3. EL ESTADO CONTRA EL CIUDADANO

Por muy fuerte que suene este enunciado, no carece de sentido dentro de la crítica a un Estado, que no sólo no protege los derechos civiles sino que tampoco asume como principal y fundamental tarea, la que trasciende todas sus políticas y prácticas estatales, la producción de ciudadanía, la producción de derechos civiles y las condiciones para su ejercicio, al interior de la sociedad nacional, en cuanto forma prioritaria de producir sociedad y democracia.

En la dualización de nuestra sociedad sólo percibimos la parte visible de un iceberg: las diferencias económicas entre ricos y pobres, entre los que en alguna medida participan de los recursos del país y los desposeídos o marginales. Pero bajo la línea de flotación de la sociedad hay una diferencia política que la hace más injusta y que mina tanto las condiciones como la substancia misma de la democracia: la diferencia entre ciudadanos, que gozan de derechos civiles, y los excluidos, desprovistos de ellos porque carecen de las condiciones para ejercerlos.

En los países de larga tradición democrática, donde los derechos civiles han precedido de alguna manera, y fundado, los derechos políticos, y donde la democracia social sigue siendo la base de la democracia política, las diferencias y

desigualdades socio-económicas entre individuos o grupos preservan y garantizan siempre las libertades de derechos civiles de los pobres y aún marginales. En nuestros países, en cambio, el Estado no ha logrado producir una sociedad de derecho; en nuestra sociedad de hecho hay un déficit de ciudadanía, que el Estado no ha podido extender a todos los sectores, grupos e individuos. Esta limitación política del Estado, que es una limitación jurídica y de su jurisdiccionalidad, no sólo atenta contra el tejido democrático de la sociedad sino que cuestiona la misma idea de Nación.

Nuestros Estados han querido construir la Nación y la nacionalidad desde arriba, como una interpelación ideológica y patrioterica (enseñando en las escuelas los símbolos patrios y entonando por doquier en himno nacional), pero se han olvidado o han ignorado que la Nación y la nacionalidad se constituyen desde la conciencia de ciudadanía, desde la experiencia práctica de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos civiles garantizados por el Estado. No basta las demarcaciones de fronteras para hacer una Nación ni es la nacionalidad una identidad que se crea al margen del estatuto de ciudadanía, de los ejercicios y relaciones ciudadanas, que el Estado garantiza y sanciona. Y son, por otra parte, los derechos civiles extendidos a toda la sociedad los que en su substancia vinculan a ésta con el Estado.

Dentro de la moderna democracia liberal, el Estado, al constituirse como garante último de los derechos del individuo, reconoce a la vez que dichos derechos fundamentales son superiores a

los intereses del mismo Estado, y que, por consiguiente, nunca se pueden sacrificar aquellos ante estos.

El individuo sin ciudadanía además de incompleto se encuentra a la deriva dentro de la sociedad. Es el individuo en cuando ciudadano el que representa la base jurídico-política del Estado; en cuanto él es relación y lugar, primario y privilegiado de todas las relaciones sociales; ya que él supone no sólo el ejercicio de sus derechos sino también de deberes civiles en cuanto reconocimiento de los derechos de los otros ciudadanos. Es en este mutuo reconocimiento de su condición de ciudadano que el individuo trasciende su individualismo y privacidad para hacerse apertura y relación, para entrar en el juego político. Esta maduración social y política de la ciudadanía resuelve la distancia entre Estado y sociedad civil, y confiere a la democracia política su forma plena como expresión de la democracia social. Relación esta, entre Estado y ciudadano, que sólo puede regularse de forma plena y definitiva en razón del doble principio de la libertad y la igualdad.

El problema en nuestras sociedades es que las desigualdades son tan grandes y tienen raíces históricas tan profundas que el Estado no ha podido crear las condiciones para que los derechos civiles puedan ser igualitariamente ejercidos por todos los individuos. Esto lleva a los economistas a advertirnos sobre los presupuestos materiales en la constitución de las ciudadanías y acerca de la necesaria, redistribución económica sobre la que se basa una democracia política. Sin desconocer tales presupuestos, no cabe

hacer de la democracia una función del ingreso per capita ni un exponente del PIB de una sociedad, ya que la democracia puede y debe operar como un constante reordenador económico en toda sociedad.

Históricamente, en el desarrollo social los procesos de identidad se inician siempre a un nivel comunal, corporativo, de gremialidades, el cual tiene que trascenderse a sí mismo, descorporativizarse, para llegar a la producción de las identidades individuales, propias de la ciudadanía; las que garantizan el ejercicio de los derechos civiles. En la medida que el Estado no coadyuva a la producción de estas identidades ciudadanas, o cuando incluso sus mismas prácticas soportan las condiciones de reproducción de las corporatividades, contribuye al mantenimiento de una suerte de microfísica de estatalidades al interior de la misma sociedad.

Esto no excluye que la conciencia y práctica de la ciudadanía puedan desarrollarse inicialmente en formas corporativas, comunales o gremiales a través de los procedimientos de participación y representación que el Estado tiene que garantizar, ya que el mismo ejercicio de la delegación en las funciones representativas no sólo es parte de los derechos ciudadanos sino que contribuye a desarrollar nuevos modos, más modernos, de producción de ciudadanía.

Contrahecho de internas replicas, nuestro Estado se encuentra políticamente incapacitado para desarrollar una sociedad democrática y para gobernarla democráticamente. Ante los planteamientos de autonomía de las nacionalidades indígenas,

por ejemplo, el actual Gobierno denunciaba perentoriamente el peligro de que se creara "un Estado dentro del Estado". Pero esta situación existe ya de hecho en la medida que dentro del país se reproducen institucionalidades que de alguna manera son Estados dentro del Estado desde las nacionalidades indígenas hasta las mismas FFAA.

En cierto modo es el déficit de ciudadanía, lo que en una sociedad reproduce las llamadas "minorías peligrosas", no sólo las delincuenciales o de los terrorismos iluminados, sino aquellas que gozan de una impunidad institucional (políticos, empresarios, aparatos represivos, etc), capaces de atentar tanto contra la sociedad civil como contra el mismo Estado, y cuya mayor peligrosidad consiste en suplantar al Estado, actuar "como si" fueran el Estado, con la conciencia de que son el Estado porque forman parte de él.

Este fenómeno no es achacable tanto a la levedad de un Estado frágil sino a la constitución de un Estado sin sociedad de derecho, sin bases de ciudadanía, incapaz de integrar por igual a todos los individuos en razón de su condición de ciudadanos, e incapaz también por ello de constituirse como integración institucional de todas las relaciones de poder.

Esto mismo nos obliga a no confundir el Estado con la "masa estatal" o con una redificación de sus prácticas y de su institucionalidad, como si la presencia del Estado coexistiera con sus aparatos o se distribuyera desigualmente por la sociedad de acuerdo a sus presencias y actuaciones concretas. Esta falsa hipótesis del Estado desconoce, como indicábamos antes, que

su formación, así como de la Nación, se plasma desde la sociedad, metabolizada en la constitución y extensión de la ciudadanía. En otras palabras, el Estado esta presente no allí donde hay la sucursal de un Ministerio sino donde los ciudadanos ejercen sus derechos civiles y políticos.

En términos demasiado generales se dice que una sociedad es plenamente democrática cuando garantiza las libertades y derechos civiles de toda la población. En nuestros países los derechos políticos (libertad de voto, de expresión y opinión) no solo se han anticipado a los derechos civiles, sino que parecen identificarse tanto con el sistema político democrático, que la democracia se ha hecho sinónimo de tales derechos políticos no considerando su aspecto más fundamental: los derechos y libertades ciudadanas. Los derechos políticos sin derechos civiles dan lugar a democracias caricaturales, deformes, conflictivas y por lo general efímeras; mientras que la historia demuestra que una sociedad con amplia vigencia y raíces de derechos civiles aún sin derechos políticos (por ejemplo, una suspensión temporal de ellos) posee muchas ventajas para el desarrollo ulterior de una democracia plena.

No cabe ignorar que el triunfo de los Estados en los países desarrollados, junto con el de las leyes del mercado, sobre los principios democráticos ha privado a los ciudadanos de amplios márgenes y competencias en su ciudadanía, reduciendola a un ritual desprovisto de sentido político: el gesto eleccionario. Sin embargo, en dichos países la degresión de la democracia política participativa no

pone en cuestión el principio ni la práctica o reconocimiento habituales de los derechos civiles de todos los ciudadanos.

Como un eje articulador de estos aspectos, que traducen, la realidad de un Estado sin masa ciudadana, nos parece necesario reconocer una desproporcionada asimilación de lo político por la política, la cual conduce a la separación del Estado y sociedad civil, a una excesiva politización de la política en el Estado, y a una “despolitización” de la sociedad, que es en realidad su “repolitización” de una manera delictual y terrorista, caótica y arcaica. Más allá de los factores que intervienen desde la misma sociedad, el Estado es responsable de aparecer como el lugar privilegiado y exclusivo del poder, supeditando “lo” político a “la” política; haciendo que la sociedad se reconozca a sí misma como sociedad civil y no como sociedad política; encubriendo y deformando las relaciones de poder que se entretienen en las bases de la sociedad; esa difusa microfísica del poder de la cual el mismo Estado es el máximo exponente. El poder que se ejerce desde arriba se genera desde abajo, desde la familia, la escuela, las instituciones religiosas, clínicas, carcelarias, profesionales..., desde las relaciones de clase, de género, de cultura.

De esta descoordinación de la política y lo político, del Estado y la sociedad resulta, reflejamente, esa otra descoordinación tan ficticia como falaz entre una sociedad civil y la sociedad política, y también esa aparente separación entre derechos políticos y derechos civiles, como si el estatuto ciudadano no fuera de hecho un estatuto político. Esto evidencia

que los derechos políticos no se agotan en el ejercicio electoral, el cual más bien, como expresión culminante de los derechos civiles, sólo es coherente y eficaz en la medida que comporta el habitual ejercicio de la representación y participación políticas del ciudadano.

En síntesis: a) la descentralización del Estado se presenta como la primera urgencia, para restaurar (o iniciar) la capacidad de representación en la sociedad nacional; b) al extenderse, las formas de representación articulan en un mismo continuum lo político y la política, la política y lo social; c) los dos precedentes procesos hacen posible un ejercicio de la democracia, la cual vive y se fortalece de mediaciones (no tanto de intermediarios), que sólo el ciudadano es capaz de desempeñar, y cuya "acción política" (no tanto la "actividad política") constituye la forma superior de la vida colectiva y del vínculo social.

Concluyendo, es desde ese encargo histórico que tiene el Estado en nuestros países de producir sociedad y de constituir una Nación - no sólo; "en ciernes" como nos dicen R. Quintero y E. Silva- y de desarrollar la democracia (tanto por una interna democratización del mismo Estado como por una democratización de la sociedad), que nos parece importante ampliar y continuar una crítica de la actual forma de Estado, y de repensarlo en la perspectiva de su reforma. En este mismo sentido nos parece necesario avanzar la reflexión en torno al problema sustantivo de la ciudadanía, de los derechos civiles y de las condiciones de su ejercicio, porque ello involucra tanto la institucionalidad del mismo Estado, desde sus aparatos jurídico policiales hasta los ideológicos, como la política investida en las cotidianidades sociales. La modernización del Estado y de la sociedad nacional tiene que pasar por la transformación del "pueblo" en "ciudadanos".

