

EL ESTADO Y SU MODERNIZACION

OSCAR GODOY ARCAJA*

El tema de la reforma del Estado está a la orden del día. No solamente se trata de una discusión relacionada con su modernización, y, por lo mismo, con la reestructuración del aparato estatal y el fortalecimiento de su capacidad para administrar y generar bienes públicos. También la agenda de esa reforma es la respuesta a la crisis del Estado socialista y a ciertas formas de estados de bienestar. Ambas dimensiones de la modernización apuntan entonces a buscarle una nueva orientación al Estado, asociado a la democracia representativa, que viene a constituirse, a fines de este siglo, en la forma o sistema político con mayor legitimidad. Se puede decir, en definitiva, que se trata de un renovación profunda y extremadamente compleja.

Ahora bien, el análisis de esa reforma modernizadora no se puede hacer sin un previo trabajo analítico sobre la noción de Estado prevalente en nuestros días. Sin ese esfuerzo, corremos el riesgo de hacer propuestas que no tengan como campo de reforma la realidad del Estado, o sólo tengan en la mira aspectos parciales o irrelevantes del mismo. Por esta razón parece necesario hacer alguna investigación sobre las ideas básicas que incluye la noción de Estado. Este ejercicio permite establecer un marco de referencia a los proyectos más específicos de reforma y modernización del Estado y a la discusión, evaluación y crítica de los mismos. Por esta razón, la mayor parte de este trabajo tiene ese objetivo. En su parte final, se esbozan solamente de un modo muy general algunos de los aspectos de la agenda de las modernizaciones.

Por otra parte, la reforma y modernización del Estado es un tema indisolublemente relacionado con los graves problemas políticos que enfrenta la sociedad contemporánea. Algunos de esos problemas se refieren a los regímenes políticos mismos, especialmente a la democracia. Cuando un tecnócrata se plantea problemas de modernización, tiende a establecer como campo de análisis al Estado, entendido como una tecnoestructura capaz de pro-

* Director Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ducir una oferta de políticas, instituciones y soluciones públicas a problemas surgidos en la sociedad civil. El Estado, en este marco, solamente procura poder político para tomar la última decisión, dotada de fuerza obligatoria, e imponer una solución técnica a un problema público. Desde el punto de vista tecnocrático, para la aplicación de las mejores soluciones se necesitan dos condiciones: conocimientos y poder político. Por esta razón, mientras más simple, fuerte y centralizada sea la estructura puramente política, más fácil es tomar decisiones técnicamente eficientes. En cambio, la situación adquiere un grado de complejidad insospechada cuando el Estado es algo más que un estado de fuerza, un *staatmacht*, que puede imponer su voluntad sólo a través de la coerción. La introducción de la variable *democracia*, distorsiona la simplicidad de la ecuación tecnocrática. Tal distorsión consiste en que la democracia somete la contribución tecnocrática a un escrutinio público, a través de los múltiples medios de discusión y deliberación pública. La democracia impone así una fuerte subordinación de las propuestas técnicas de políticas públicas a la decisión política: *politics is the matrix of policy*. Solamente a través suyo, aquellas adquieran legitimidad y validez colectiva.

De este modo, la modernización del Estado es una cuestión incluyente, que toca y abarca no solamente al aparato estatal, sino al régimen político. Así, la modernización no se puede reducir solamente a la tecnificación de los instrumentos burocráticos de toma de decisión, y a la incorporación en el aparato estatal de *expertise* altamente calificado, sino a las instituciones y estructuras del régimen político. Basta suponer el siguiente escenario: un poder ejecutivo fuerte, no compensado por un Parlamento con facultades legislativas y fiscalizadoras verdaderas, y dotado una tecnoestructura eficiente. Supuesta esta hipótesis, ¿es o no altamente probable que el poder concentrado en esa forma tienda a avasallar al resto de las instituciones del Estado?. Tal hipótesis es suficiente para mostrar que el tema de la modernización debe ser entendida como una reforma del Estado que incluye al régimen político.

Estas consideraciones preliminares nos indican que hay que esclarecer una serie de ideas subyacentes al tema de la reforma del Estado. El Estado, ¿es lo mismo que régimen político?; el Estado y la sociedad civil, ¿son o no realidades interdependientes e interrelacionadas?; etc. Estos temas constituyen el campo del presente estudio, cuyo objeto es esclarecer algunas nociones fundamentales acerca del Estado, la sociedad civil y el régimen político.

Estado, sociedad y régimen político

Las reflexiones iniciales que acabo de hacer presuponen al menos la existencia del Estado, de la sociedad civil y de los regímenes políticos. Desde mi punto de vista, hay que tomar como punto de partida a la sociedad civil. El término es ambiguo, porque la unión de los dos términos que ella incluye nos habla de una comunidad humana organizada política o civilmente, y, por lo mismo, dotada de gobierno. En realidad, la sociedad civil y el Estado solamente pueden ser distinguidos si le atribuimos a este último el carácter de organización encargada de gobernar al conjunto de la sociedad. Cuando un autor liberal radical, como Herbert Spencer, habla del Estado *contra* el individuo, quiere decir el aparato o estructura de gobernación de la misma sociedad *contra* las libertades de los individuos que componen a esta última¹. Y cuando Hegel habla de sociedad civil y de Estado, distingue una esfera configurada por el sistema de satisfacción de necesidades que crean los individuos, la red de las leyes e instituciones que rigen las relaciones entre éstos y la organización administrativa que involucra su existencia, y al Estado propiamente tal, que consiste en las instituciones políticas superiores². La proximidad e implicancia entre ambos es tal que Hegel denomina *Estado externo* a la sociedad civil. Mientras que al Estado, en sentido estricto, lo llama *Estado interno*. Este último, según el mismo filósofo, no es sino la racionalidad colectiva misma³, subyacente a la sociedad civil, cuyo núcleo institucional superior es el poder de legislar. El Estado, en suma, es esencialmente su potencia legislativa; su capacidad para definir, enunciar y poner en vigencia normas racionales de regulación de la vida colectiva. Esta es una línea argumental que desarrolla posteriormente Max Weber, desprendiendo la concepción de Hegel de su contexto idealista⁴.

En la tradición del pensamiento político occidental tiene una enorme importancia la idea de pueblo, que inició su desarrollo como *démos* en Grecia y *populus* en Roma. Su significación permanente ha sido la de multitud organizada. Y su figura contrapuesta es la de multitudes sin forma, desorganizadas. Creo que la defini-

¹ Herbert Spencer; *The Man versus the State*; (Indianapolis: Liberty Classics, 1981).

² Friedrich Hegel; *Principios de Filosofía del Derecho*; sociedad civil, III parte, sección 2, párrafos 182 a 256; Estado, sección 3, párrafos 257 a 360. Tuve a la vista la edición francesa de la editorial A.J. Vrin, París (1982) y la inglesa de la editora Cambridge University Press, Cambridge (1991).

³ Friedrich Hegel; *Ibidem*; ver, por ejemplo, el párrafo 285.

⁴ Max Weber; *Economía y Sociedad*; (México: Fondo de Cultura Económica, 1987); p.p. 1047-1117.

ción de *res publica* que nos dejó Cicerón es bastante iluminadora: “es la cosa del pueblo, pero un pueblo no es una comunidad cualquiera de gente reunida de cualquier modo, sino que es la congregación de una multitud de individuos, que están asociados en virtud de un acuerdo sobre el derecho y tienen una comunidad de intereses”⁵. En este breve texto nos encontramos con los elementos básicos de una sociedad civil: multitud de individuos asociados entre sí a partir de un principio de racionalidad organizativa (*iuris consensu*) y una finalidad utilitaria (*utilitatis communione*), que solamente puede ser alcanzada y satisfecha por la cooperación. Aristóteles también apela a la idea de la *pólis* como un todo organizado, en la cual hay que diferenciar a los ciudadanos, por una parte, y al elemento gobernante, por otra. Esta distinción, por ejemplo, aparece claramente expresada en el texto siguiente: “la *pólis* es una comunidad (*koinonía*) de ciudadanos en un régimen (*politeia*)”⁶. Se puede separar analítica y realmente la comunidad ciudadana y el régimen político, pero en la realidad el uno no puede existir sin el otro. Esta distinción es importante, y por esa razón Aristóteles diferencia al hombre como animal comunitario o social (*zoon koinonikón*) del hombre como animal político (*zoon politikón*), y también la vida privada y la vida pública. La comunidad, como multitud organizada, es el conjunto de relaciones societales, reguladas e institucionalizadas e informales, que establece el individuo para desarrollar su vida privada. En cambio, la vida política o pública *sensu stricto* es aquella que realizan los individuos en la esfera configurada por las instituciones políticas.

Sin embargo, la preeminencia de lo colectivo en la *pólis* se atenúa en los tiempos modernos, marcados por el individualismo. A partir del siglo XIV se acentúa la distinción y separación entre pueblo, nación, sociedad civil, como multitudes organizadas, por una parte, y poder político, gobierno o Estado, por otra. No podemos analizar esa evolución; nos vamos a considerar satisfechos con la verificación de que la sociedad civil básicamente incluye el sistema de relaciones interindividuales con sus regulaciones jurídicas y estructuras de autoridad. En esa esfera transcurre la vida privada en toda su complejidad (una gran parte de la cual tiene carácter público, pero no directamente político).

Es claro que los límites entre Estado y régimen político son difíciles de discernir. Y a esa dificultad coopera la mutua imbrica-

⁵ M.T. Ciceron, *La République*; (Paris: Les Belles Lettres, 1980); I, XXV, p. 222.

⁶ Aristóteles; *Política*; (Madrid Instituto de Estudios Políticos, 1951); III, 3, 1276 b 1-5; p. 72.

ción y necesidad que existe entre ambos. La forma estatal tiene su propia entidad, aunque no pueda existir sino subsumida en un régimen político. Por otra parte, los regimenes políticos son modalidades concretas con que las sociedades ejercen la vida política estatal. Dicho de otro modo: el Estado define de suyo al carácter gobernado de toda sociedad políticamente organizada; mientras que el régimen político, al modo cómo es gobernada, dada una determinada configuración del poder gobernante.

Aristóteles recurrió a la idea de *táxis*, orden u ordenamiento de un todo compuesto, para ceñir la idea de *politeia*, o sea, de constitución o régimen político. En su obra *La Política* define, en efecto, a la constitución como “una ordenación de todas sus magistraturas, y especialmente de la suprema, y es supremo en todas partes el gobierno de la ciudad, y ese gobierno es el régimen”⁷. La simplicidad de esta formulación nos dice que todo gobierno es un poder ordenador (Estado), que da forma a una multitud (sociedad civil o pueblo) y cuya estructura es siempre alguna modalidad del orden aplicada a organizar la estructura gobernante (régimen político)⁸. Así, creo que es legítimo decir que todo régimen político es el Estado modalmente considerado (como monarquía, aristocracia, democracia, etc.).

Una noción de Estado

A efectos de dar una nueva mirada al camino recorrido, y a riesgo de ser reiterativos, creo que es necesario detenernos ahora en la noción de Estado. Por de pronto hay que advertir que las vías analíticas para llegar a una determinación de esa noción son variadas.

Es posible tomar como dato inicial la facticidad de comunidades humanas organizadas, cuya existencia se proyecta a si misma bajo dos dimensiones elementales. En efecto, toda comunidad es un compuesto de individuos. Pero, además, toda comunidad política es y aparece ante nosotros como una unidad coherente. De este modo, la entidad concreta e histórica de una comunidad política reúne todas las características de un *totum*; un todo compuesto de partes articuladas entre si e identificable, al interior de una constelación espacial de comunidades similares, como poseyendo una identidad separada y autónoma a través del tiempo.

La comunidad, descompuesta en sus elementos elementales, nos remite a los individuos, a su existencia como seres humanos,

⁷ Aristóteles; *Ibidem*; III, 6, 1278 b 8-10; p. 78.

⁸ Aristóteles; *Ibidem*; IV (VI), 1, 1289 a 15-16; p. 167.

portadores o sujetos de derechos inalienables, y, por lo mismo, a aquello que modernamente entendemos por esfera de la vida individual o privada. La comunidad, ahora tomada como un todo, como un conjunto, es un cuerpo colectivo dotado de razón y voluntad común. Esa razón y esa voluntad, en primera línea, constituyen la esencia del Estado. Ya hemos dicho que la sociedad política es la comunidad que posee o se ha dado un Estado. Ahora, de acuerdo a este nuevo elemento que acabamos de precisar, hay que decir que la existencia del Estado es el signo o manifestación de que una comunidad ha adquirido, posee y ejerce una *racionalidad colectiva*, o sea, una *razón pública*. Insisto, el Estado, en consecuencia, es la comunidad en la medida que ha generado, organizado y estructurado su propia racionalidad. Esta racionalidad tiene como campo de actividad la propia realidad de la cual emerge, que no es otra que la orientación de la esfera común, pública o política. Tal racionalidad es distinta a aquella de los individuos y su función es guiar la *práxis* del cuerpo político considerado como un todo. Dicho de otra manera, el Estado es en grado eminente la *razón práctica colectiva* de una comunidad.

Pero, hay otra vía concurrente para ampliar las notas constitutivas del Estado y precisar más concretamente su noción. Esa vía está en la línea de la facticidad del poder en la esfera de la vida humana. El poder se puede entender como la facultad para vencer la resistencia de los demás en la realización de nuestros propósitos o intereses. Más allá de los micro-poderes que ejercen los individuos en sus relaciones con los otros, se debe atribuir poder social a esos mismos individuos asociados entre sí. Hay autores que distinguen tres formas mayores de poder social: el poder económico, el poder ideológico y el poder político. El primero, según Bobbio⁹, se funda en la posesión de bienes, que permite inducir a quienes carecen de ellos a adoptar ciertas conductas (en general, modalidades del trabajo); el segundo, se basa en la difusión de ideas, formuladas por personas que ocupan posiciones de autoridad y que ejercen algún grado, mayor o menor, de influjo en la sociedad. El poder político, finalmente, descansa en última instancia sobre la posesión de la coerción que el Estado puede ejercer sobre los individuos, considerados aisladamente o en grupos, para dar fuerza a las decisiones de la comunidad.

No es el caso referirse a las teorías acerca del origen del Estado o a la fundamentación filosófica del mismo. Sin embargo, conviene

⁹ Norberto Bobbio; *Diccionario de Política*; (México: Siglo Veintiuno Editores, 1980); pp. 1241-1245.

tener presente que casi unánimemente distintas teorías rescatan la idea de que el Estado se caracteriza por la posesión monopólica y legítima de la coerción. Un autor como Locke, por ejemplo, supone que los individuos abandonan la libertad natural para organizarse como sociedad civilmente organizada, y beneficiarse de la paz, la seguridad y el disfrute tranquilo de la propiedad, a través de una convención o pacto. Esa convención entraña un acto de consentimiento, o sea, el ejercicio sin trabas de la voluntad libre, eminentemente racional, de todos los individuos. Sin embargo, más allá de la racionalidad libre del pacto, es claro que éste puede ser violado por los pactantes¹⁰. Justamente por esa razón es que una de las libertades a la que los individuos renuncian, para hacer posible la existencia de la sociedad políticamente organizada, es el uso de la fuerza para castigar las trasgresiones a los derechos naturales de los individuos. Tal libertad queda depositada en la comunidad política, específicamente en el Estado, como instrumento para garantizar, mediante potenciales castigos, el cumplimiento que los individuos le deben a las obligaciones contraídas por propia voluntad o consentimiento.

Parece necesario hacer una descripción del Estado que integre algunos de los elementos ya expuestos y agregue aquellos que son relevantes para determinar con mayor exactitud su naturaleza. Hemos hablado de una organización, de individuos asociados entre sí y del uso monopólico de la coerción. En definitiva podemos decir que el Estado es la organización centralizada y autónoma que gobierna a una comunidad, ejerciendo un control sobre ella, en un territorio determinado.

Las arduas discusiones acerca del origen y fundamentación del Estado revelan una preocupación persistente por las causas que inducen a los individuos a asociarse y crear a la sociedad civilmente organizada. No es posible recrearlas en el espacio reducido de un ensayo, pero sí cabe destacar algunos aspectos capitales de tales disputas. Más allá de que la sociedad civil y el Estado surjan de un imperativo espontáneo de la naturaleza humana o de un artificio de la razón, como ya vimos, casi todos los autores distinguen entre el individuo aislado, la muchedumbre o las masas dislocadas (*multitudo disordinata*) y el pueblo (*demos, populus*) o multitud ordenada (*multitudo ordinata*) por algún principio unificador. Tanto es así, a modo de ejemplo, que los autores iusnaturalistas del siglo XVIII, bajo el supuesto racionalista de que toda asociación entraña el consenti-

¹⁰ John Locke; *The Second Treatise of Government*; (Oxford: Basil Blackwell, 1966); ch. IX; p. 63-66.

miento de los que la componen, sostenían que había dos convenios sucesivos que estaban a la base del Estado¹¹. Por una parte, un pacto de asociación por el cual los individuos se constituían en un pueblo; y, además un segundo pacto, llamado de sujeción, por el cual el pueblo transfería la soberanía o facultad de gobierno al Estado (bajo la forma específica de un régimen, o sea, o a un individuo, a una minoría o a una asamblea representativa). Este doble pacto, aún desde una perspectiva pactista, es discutible, y no le asigno, en el contexto de este trabajo, sino un valor de demostración, que nos revela la fuerza de la distinción entre sociedad civil y Estado que aquí queremos discernir. Quiero decir que fácilmente entendemos que el Estado es algo distinto al pueblo o sociedad, como ya se ha argumentado más atrás.

Pero también he recordado a los autores pactistas porque nos suscitan además otras reflexiones. En general, todos ellos acentúan el carácter de aparato u organización creada por los individuos que tiene el Estado. Esta es una línea argumental que tiene una relevancia especial en Hobbes, para quien el Estado como creación humana adopta todas las características de una *persona ficta*¹², por una parte; y de una máquina o artefacto mecánico, por otra. O sea, todos aquellos rasgos que el derecho romano le asignaba a las personas jurídicas (*corporatio, universitas, etc.*) y la física y la mecánica le atribuían a un aparato dotado de movimiento artificial. Ahora bien, el núcleo central de ese artificio es su carácter de organización racional, del cual derivan su autonomía y la articulación de su propio grado o nivel de formalización. Esta concepción del Estado, ayuda a pensarlo como un cuerpo dotado de un órgano central, con capacidad para deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos públicos. Es evidente que tal imagen puede referirse tanto la estructura mínima de un individuo que ocupa ese centro, acompañado de un estrecho círculo de subordinados, como la macroestructura compuesta de un complejo aparato de normas racionales, instrumentos legislativos y ejecutivos y una burocracia o tecnoestructura. Si estamos hablando del Estado moderno, es claro que nos referimos a esta última versión.

El Estado moderno, en efecto, considerado como una organización, ejerce el poder político a través de una trama de normas o reglas y posiciones o funciones de autoridad o gobernación. Aquello

¹¹ Ver por ejemplo, Samuel Pufendorf, *Le Droit de la Nature et des Gens*; (Edition de Bale, 1763); Liv.VII, Ch. II, p. 226.

¹² Thomas Hobbes, *Leviathan*; (Oxford: Clarendon Press, 1909); Introduction, p. 8; i, ch. XVI, p.123-127.

que la organización del Estado centraliza son justamente las funciones específicas cuya práctica exige el uso poder político. Ahora bien, siempre ha sido difícil ceñir esa organización, considerada como máquina de poder, a principios y normas que la regulen y limiten. Es fácil que ella invada otras esferas del poder social. Esta tendencia arranca de la naturaleza misma del poder político, como magnitud posibilitante de los demás poderes. Su supremacía y ultimidad le confiere una vocación de hegemonía que el resto de los poderes sociales solo comparten parcialmente.

Si la existencia del Estado, como una organización racional, centralizada, unitaria y unificante, ejerce el poder político sobre una sociedad global y los individuos que la componen, se plantea el problema de su justificación. Podríamos estar tentados de encontrar esa justificación en su mera existencia. El poder es una de las facultades que emanan de la organización misma de la sociedad política como un cuerpo colectivo. Ese simple hecho entrañaría algo positivo y justificante. En efecto, la posesión de poder es un instrumento para la mantención, continuidad y perduración de la sociedad civil; un recurso de preservación y defensa de su propia existencia. Pero, eso no es suficiente, el ejercicio del poder siempre ha encontrado su fuente principal de justificación en un principio de *legitimidad*. Esta última idea, especialmente en las sociedades democráticas contemporáneas, nos relaciona con el consentimiento que los individuos le conceden a su propia empresa de asociarse, crear la esfera de lo común o político, y darse una organización estatal. Es a partir de ese consentimiento, expreso o tácito, que se inicia el proceso de formalización de la estructura del Estado moderno, con la definición de sus normas, reglas, órganos, funciones y posiciones de poder y los procedimientos que determinan su competencia y establecen las modalidades para acceder a ellas y ejercerlas. Todo ello integra, en un sentido amplio, la legitimidad. Este principio, en las sociedades modernas, se ha complejizado enormemente e incluye los elementos que hemos enunciado sumariamente.

Resulta claro que en general la *legitimidad* del Estado siempre cubre dos realidades diferentes. Pues, en efecto, dada la estrecha urdimbre que vincula todo Estado a un régimen político - y recíprocamente - en general la legitimidad se refiere a ambos. Sin embargo, hay situaciones en que se produce una disociación de la misma. Esto acontece en el caso de los regímenes autoritarios o las dictaduras coyunturales, pues en ellos la sociedad acepta o tolera como mal menor, gobiernos *de facto*, otorgándole una legitimidad circunstancial, como ocupantes del aparato estatal y no como régimen político permanente. En estas situaciones, se considera suspendida la legitimidad de este último, pero no la del primero. Es por eso que

la verdadera legitimidad binaria Estado-regimen es siempre *de iure* y asume la forma de *legalidad* vigente (y, en términos actuales, *constitucionalidad* o conformidad a una constitución o régimen constitucional).

La legitimidad tiene grados o niveles de explicitación intelectual. Me refiero a que ella se expresa a través de un discurso intelectual, que recoge las bases o principios que conforman el patrimonio cultural común de la sociedad civil. Bajo este prisma, la legitimidad toma la forma de *consenso*. Ese consenso es en gran medida aquello que los autores conservadores, Burke por ejemplo, llaman la tradición¹³. O sea, el acervo de valores, instituciones, costumbres, prácticas y usos acumulado a través del tiempo y que actúa como fuerza tradente; o sea, con poder de traspasar a las generaciones y vincularlas a un pasado común y cuya aceptación actual es unánime o cuasi-unánime. Pero, por otra parte, especialmente en las democracias, el consenso también es obra o construcción de la voluntad racional, libremente expresada, y común de la sociedad, en el sentido que hay elementos suyos que adquieren por la vía de la discusión y deliberación pública, y las elecciones, caracteres supra-mayoritarios, que lo aproximan a la unanimidad.

En definitiva, la *legitimidad* y el *consenso* son realidades muy próximas, porque este último viene a ser la misma legitimidad volcada en el discurso común de la sociedad civil e incorporado a sus definiciones constitucionales, instituciones y prácticas políticas. Es la última *ratio* que funda la politicidad de una comunidad. Desde ella puede justificarse y explicarse la función del control coercitivo que el Estado ejerce sobre una sociedad. La fuerza aparece enmarcada en leyes, o sea en normas, que fluyen de una *legitimidad* que se expresa en un *consenso*. Esa fuerza impregnada de legitimidad tiene como finalidad la preservación de la sociedad políticamente organizada, la protección de la vida e integridad moral y física de sus miembros y del espacio territorial que ocupan, y, principalmente, la garantía del cumplimiento de la ley. Desde la antigüedad se ha considerado que ella integra la *plenitudo potestatis*, la autoridad plena y última de gobierno, que en el lenguaje derivado de la existencia del Estado moderno, desde Jean Bodin en adelante¹⁴, llamamos *soberanía*.

¹³ Edmond Burke; *Reflections on the Revolution in France*; (Indianapolis: The Library of Liberal Arts. Bobbs-Merrill Educational Publishing, 1978); p.37.

¹⁴ Jean Bodin; *Les Six Livres de la République*; (Jacques du Puis, Paris 1583); reprint, Scientia Verlag Aalen, Darmstadt 1977); I. I, ch. VIII, p. 122.

Creo haber cubierto los aspectos centrales que abarca una noción general de Estado. Sin embargo, dado que hemos incluido en la conceptualización del Estado la idea de una racionalidad corporizada en una organización de poder, ello nos obliga a reflexionar acerca de los fines del mismo. En efecto, los fines del Estado impregnan de sentido su despliegue histórico

El fin del Estado

A través de la historia intelectual de Occidente se ha hecho una abundante reflexión acerca del *fin* del Estado. El elenco básico, sin embargo, sobre el fin del Estado es nominalmente reducido y abarcable, aunque el contenido conceptual de los fines que van a enunciarse sea extenso y variado. Algunos ejemplos: Aristóteles desarrolla la idea de que la *pólis* es una comunidad natural dotada de plena autosuficiencia para que sus miembros alcancen el bien vivir o *felicidad*¹⁵. Hobbes sostiene que los individuos renuncian a su derecho a todo lo existente (*ius in omnia*) que en *estado de naturaleza* está justificado para preservar la vida, con el objeto de crear la sociedad civil y establecer un ámbito de *paz y seguridad*¹⁶. Una línea argumental similar sigue Kant. Locke afirma que la transferencia de algunos derechos naturales, por parte de los individuos, a un todo común y que entraña la emergencia del Estado, tiene como fin la seguridad de la *vida*, el disfrute pacífico de la *propiedad* e indirectamente el cuidado de la *especie humana*¹⁷. En nuestro tiempo, Rawls fija el fin del Estado en la existencia de la sociedad civil democrática regida por ciertos *principios de justicia política*¹⁸.

Desde Aristóteles en adelante se ha hablado de *bien común*, tradición que se ha conservado en distintas corrientes intelectuales; la filosofía inglesa del siglo XVIII enfatizó el uso del término *interés general*. La primera tradición supone la existencia de un bien de la comunidad como tal, cualitativamente distinto del bien de cada individuo o de la suma de los intereses privados. La segunda, expresada por vez primera por Francis Hutcheson, sostiene que el fin de la sociedad políticamente organizada es conseguir la mayor felicidad para el mayor número, sobre la base de que la

¹⁵ Aristóteles; *Ibidem*; I, 2, 1252 b 25-30; p. 3.

¹⁶ Thomas Hobbes; *Ibidem*; II, ch. XVIII, p. 133.

¹⁷ John Locke; *Ibidem*; ch. IX, p. 63.

¹⁸ John Rawls; *A Theory of Justice*; (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971); I, 2-3, p. 7-17. *Political Liberalism*; (New York: Columbia University Press, 1993); I, 1, p. 3-15.

felicidad es la acumulación o suma de satisfacción de los intereses individuales.

La mayor felicidad para el mayor número, por otra parte, no es un fin que la sociedad consigue por sí misma, en su calidad de tal, sino la obra de los individuos, que persiguiendo sus propios intereses, indirectamente realizan el interés general. Esta idea fué formulada en forma trasgresora por Bernard de Mandeville, en su *Fábula de la Abejas*, donde defendió la tesis de que los vicios privados hacen la virtud pública. Por otra parte, tampoco el bien común hace felices a los hombres, porque esa tarea es personal. La idea de bien común, más bien, plantea la necesidad de que se den ciertas condiciones comunales, bajo la forma de bienes públicos, que hagan posible la realización individual de un proyecto de vida y el ejercicio personal de una vida feliz. En todo caso, no siendo el caso abrir una discusión entre estas dos posiciones, a efectos de este escrito, deseo definir mi preferencia por la idea clásica de bien común.

Dicho brevemente, no es posible determinar un ámbito específico de lo político a partir del utilitarismo. La reducción de todos los aspectos de la vida humana al interés individual, y al cálculo del mismo, no permite establecer e identificar la esfera de lo común o público y los bienes o fines que derivan de la misma. Quiero decir lo siguiente: si existe una esfera común o pública, en virtud de la asociación de los individuos entre sí, ella tiene "una" entidad distinta a la individualidad de los que la componen y también a la suma de los mismos. En este sentido, el bien de la esfera pública es uno, porque ella misma es una. Pero, hay que precisar, ese bien, además de poseer su propia entidad, hace posible la realización de la pluralidad de bienes de aquellos que componen a la sociedad. Así, si queremos definirlo debemos hacerlo, al menos, bajo dos dimensiones: como bienestar colectivo y como posibilitante del bienestar individual o del bien de los individuos que integran a la comunidad. Este argumento no puede sostenerse desde las premisas utilitaristas.

El bien común y la función gobernante

El problema no está resuelto por la mera enunciación de la existencia de un bien de la sociedad como tal. El Estado, en concordancia con lo que ya se ha dicho, es una organización y su finalidad sería ese bien. Pero, la función del Estado es gobernar y, en consecuencia, actuar en virtud del bien común. La cuestión se desplaza al problema de los criterios para que el Estado oriente sus actos, o sea, gobierne, en la prosecución de sus fines. La respuesta clásica nos remite a la idea matriz de justicia.

Para la filosofía política de Aristóteles y Tomás de Aquino, la justicia es darle a cada realidad lo suyo, aquello que le corresponde. Si la sociedad es una realidad, existe algo que es propio o *suyo* de ella. Ahora bien, eso *suyo* de la sociedad se puede descomponer en dos magnitudes. Una es aquello *suyo* sin lo cual la sociedad no puede existir y que es necesaria y permanentemente *común o público*. Me refiero a su unidad, su soberanía, sus instituciones políticas, su implantación territorial, su sistema defensivo, su cultura y otros. Uso el adjetivo "permanentemente" para denotar el carácter indivisible y no apropiable de los bienes colectivos enunciados. La carencia o extinción de eso *suyo intransferible e inalienable* significa la inexistencia de una sociedad civil o su desaparición. Esto último acontece a cada vez que se disuelve una sociedad política, se divide o es invadida y pierde su soberanía. En estos días los ejemplos son muchos: basta mirar los mapas políticos de Europa del Este y de la ex-URSS. Por otra parte, existe algo *suyo* de la sociedad que es distribuable, o sea, que puede ser asignado o entregado a los individuos. Este es el amplio campo donde funciona la justicia distributiva. Ella, en efecto, opera redistribuciones de lo *público distribuable* entre los miembros de la sociedad. Esta justicia, como es evidente, para poder ejercerse debe reconocer un *principio o criterio distributivo*. Pues bien, ese criterio lo fija la sociedad misma y lo incluye en las bases de su régimen político. Es, por así decirlo, la dimensión más constructivista de la sociedad, porque en definitiva depende de la voluntad libre y, por lo mismo, racional de sus propios miembros. Una vez que éstos deciden cual es ese principio, el Estado adquiere un principio de racionalidad específico. Ese criterio siempre va a jerarquizar aquellos bienes que son adicionales a su mera sobrevivencia y que la sociedad aspira realizar. Por esta razón, en definitiva, tal principio está relacionado directamente con el régimen político que adopte la sociedad y que configure al Estado. Si la forma política o régimen que la sociedad se da es la democracia entonces ese principio o criterio va a tener una determinada naturaleza, específica, propia y perfectamente distinguible. En la teorización clásica se sostenía que el principio o *principalitas* de la democracia era la *igualdad*. Hoy día, en el contexto del Estado liberal, diríamos la *libertad y la igualdad*. Esos serían los puntos de arranque de la actividad distributiva del Estado en sendos regímenes.

La filosofía contemporánea nos ofrece un campo de reflexión muy rico acerca de la justicia política. Así, por ejemplo, John Rawls, a través de su teoría sobre la justicia intenta establecer principios o criterios de regulación de la esfera pública o política, válidos para una democracia representativa. En este ensayo no se pretenden discutir los procedimientos de los autores para establecer sus prin-

cipios políticos. En el caso de Rawls esta discusión nos llevaría lejos. Lo que si nos interesa es ejemplificar principios o criterios de regulación de ese bien común al cual nos referimos.

Según Rawls, su teoría de la justicia como equidad, como principio de la democracia constitucional o representativa, intenta trascender las contradicciones entre la libertad de los modernos y la de los antiguos, según la denominación que les dió Constant¹⁹. Se trata, en efecto de superar el conflicto entre la tradición que arranca en Locke, y que prioriza las libertades modernas (de pensamiento y de conciencia, los derechos básicos de la persona y la propiedad y el estado de derecho), por una parte; y aquella que está asociada a Rousseau, y cuyo énfasis está puesto en la igual libertad política y la anterioridad y preeminencia de la comunidad y los valores que emergen de la vida pública, por otra. Rawls pretende ir más allá de las antinomias de esas tradiciones: (1) proponiendo principios de justicia que hagan viables instituciones básicas que realicen los valores de la libertad y la igualdad; y (2) demostrando que tales principios son más funcionales y apropiados que otros ya existentes para la práctica democrática de ciudadanos concebidos como personas libres e iguales. Es evidente, dada la naturaleza de este escrito, que no podemos referirnos al segundo aspecto, pero si es importante al menos enunciar los dos principios de justicia que nos propone Rawls²⁰ :

a. Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales para todos y que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

b. Las desigualdades sociales y económicas deben cumplir con dos condiciones: (1) deben estar relacionadas con posiciones y funciones abiertas a todos bajo condiciones de igualdad de oportunidades imparciales; y (2) ellas deben beneficiar a los miembros más desfavorecidos de la sociedad.

Estos dos principios, según Rawls, garantizan el valor de las libertades políticas, la igualdad de oportunidades y la aplicación de un principio específico de diferencia, cuya justificación se funda en las ventajas que aportan las desigualdades - siempre que los "desiguales" cumplan con las condiciones de igual libertad e igualdad de oportunidades - a los más desfavorecidos. El orden de los enunciados de estos dos principios de justicia política es lexicográfico, o sea las libertades políticas preceden y son la condición necesaria de las otros dos criterios, así como el segundo del tercero (igualdad de oportunidades y principio de diferencia).

¹⁹ John Rawls; *Political Liberalism*; op. cit., p. 5.

²⁰ John Rawls; *Political Liberalism*; op. cit., pp. 5-6.

Se puede decir que la estructura del bien común tiene como correlato la distinción que podemos hacer entre los fines permanentes de la sociedad, y que deben ser cumplidos por el Estado como tal, y que en son atribuibles a cualquier Estado, independientemente del régimen político a través del cual se expresa; y, por otra parte, aquellos fines que deben adscribirse al régimen político mismo, por corresponder a su naturaleza específica, y cuya realización está a cargo de un tipo o modalidad de gobernanación determinada. A estos se refiere la teoría de la justicia como equidad de Rawls, cuyo ámbito está restringido a la democracia constitucional. Este sistema democrático surge del consentimiento de la sociedad, porque ella lo define por medio de procedimientos de deliberación y decisión pública, en general a través del consenso y el sufragio universal. Esta dicotomía permite, una vez más, distinguir analíticamente, con mayor nitidez, las fronteras entre el Estado y el régimen político.

Para finalizar este apartado, una breve referencia a las *funciones del Estado*²¹. Una vez que se ha tratado sobre la naturaleza, fin y criterios para la acción gobernante del Estado, es posible esbozar brevemente algunas consideraciones acerca de las funciones del Estado. Es relativamente fácil atribuir algunas de ellas al Estado como tal y otras al régimen político. En efecto, si recurrimos al aparato analítico ya desarrollado, pertenecen al Estado las funciones relativas a la regulación de sus propias relaciones con otros Estados; y por otra parte, hacia el interior de la sociedad civil, la *regulación* de las relaciones entre los individuos y grupos que la componen. Ahora bien, el régimen político incluye otras funciones, que son mucho más específicas, y en cuya realización operan los principios de justicia política propias de cada régimen en particular. En las democracias, el Estado ofrece una serie de servicios cuyo fin es la satisfacción de necesidades colectivas que no están incluidas en las dos categorías mencionadas. Así, por ejemplo, un Estado democrático puede consagrar como principio la igualdad de oportunidades educativas y establecer como una función estatal permanente la mantención y desarrollo de una infraestructura educacional pública. A estas funciones hay que agregar, además, todas aquellas que derivan de los objetivos aún más específicos que sirven de guía al desarrollo social, y que en algunos casos son de duración temporal limitada (corta o larga duración, pero no permanentes), como pueden ser la erradicación de extrema pobreza, el mejoramiento de

²¹ Oscar Godoy; En: Felipe Larraín (ed.). *Desarrollo Económico en Democracia*; (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988), pp. 138-151.

la salud pública, la puesta en marcha de una estrategia de apertura del sistema productivo al comercio exterior, etc. Estos objetivos, en general, varían de acuerdo a las políticas públicas puestas en vigor por la opción política que ha ganado el poder político. Se puede abrir un amplio espectro de sub-funciones a partir de estas cuatro grandes categorías.

Hay que subrayar que en esta concepción del Estado, no se le atribuyen funciones productivas.

El régimen político democrático representativo

En la frondosa diversidad de clasificaciones y tipologías de los regímenes políticos las democracias siempre han tenido una posición relevante. Aristóteles además de establecer el género (gobierno del *plethos*, la mayoría), distinguió al menos cinco modalidades de democracia²². Pero no alcanzó a plantearse la posibilidad de la *democracia representativa* y sus distintas formas (por ejemplo, parlamentaria, presidencial, semi-parlamentaria y semi-presidencial), porque ellas son creaciones decantadas en un largo proceso que se inicia recién en el siglo XVII.

No es el caso hacer un detallado análisis de la democracia representativa. Digamos que tiene todas las características generales de una democracia, como sistema político fundado en la soberanía del pueblo y los derechos básicos que derivan de la libertad y la igualdad de la persona humana. Pero hay algunas notas que diferencian a este tipo de democracia del resto de los sistemas políticos democráticos. Propongo una breve síntesis de las más importantes:

La primera, dicha en términos negativos, es que no es directa, como la ateniense, por ejemplo. O sea, se trata de un sistema político en que el pueblo ejerce la soberanía de modo indirecto. Para ello requiere de intermediarios o representantes, que actúan en su nombre, como sus mandatarios. De este modo, en la democracia representativa, el cuerpo político soberano no actúa directamente, como en la *Ekklesia* o asamblea ateniense, sino *por medio de o a través de* intermediarios a los cuales les confiere un mandato amplio y fiduciario para que deliberen y tomen decisiones en la esfera de los asuntos públicos. Esos representantes actúan por diputación o procuración (con el título de diputados o procurado-

²² Aristóteles; *Ibidem*; IV, caps. 4 y 6.

²³ Norberto Bobbio; *El Futuro de la Democracia*; (Barcelona: Plaza & Janés S.A., (1985); pp. 58-60.

res), porque les ha sido entregado el ejercicio de la soberanía a título de fideicomiso²³.

La segunda característica consiste en que los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas, libres e informadas, en las cuales se aplica la regla mayoritaria. Pero, y esto es muy importante, se supone que los representantes son elegidos en distritos que dividen a la población en enclaves geográfico-políticos, pero representan a *todo* el cuerpo político (o en la conceptualización de Sièyes a la *nación completa*²⁴), y no a la comunidad parcial que vive en el distrito o a aquella aún más reducida de quienes votaron por ellos. En el caso contrario, los representantes del cuerpo entero de la nación no estarían habilitados para tomar decisiones relacionados con el bien o interés general o público. Hay que reiterar que el Parlamento, en el sistema democrático, representa de modo eminente a la soberanía de la nación, porque ejerce la función principal de la misma: la potestad de legislar, y, por lo mismo, de definir las normas legales que rigen o regulan la vida de la sociedad civil. A través de la historia de la teoría política existe una suerte de consenso para atribuirle a esta función un rango especialísimo, dado que es la expresión esencial de la autonomía y libertad de una comunidad política: darse a sí misma sus propias normas de vida comunitaria. Esta función, por las razones expuestas, constituye el núcleo fundamental de la racionalidad del Estado. Y de cualquier Estado, sea el que fuere régimen político que adopte.

Una tercera nota es que la democracia representativa, por depender de las intermediaciones políticas, requiere de *partidos políticos* para organizar la discusión pública y racionalizar las elecciones de representantes. Los partidos políticos organizan, dando coherencia y eficacia electoral, a corrientes de opinión que aspiran a influir y convencer a la comunidad acerca de las políticas públicas que deben implementarse a través de la gobernación del país y a hacer elegir personas afines a las mismas en posiciones de representación y poder político. La existencia de los partidos políticos, como instituciones de intermediación, es el resultado del ejercicio de la libertad de pensamiento, opinión y asociación. Su generalización en las democracias es un fenómeno del presente siglo. La democracia representativa, por otra parte, solamente es tal en la medida que hay pluripartidismo, o sea, más de un partido político. La idea central que justifica el pluripartidismo - y establece una barrera que diferencia a este tipo de democracia de la democracia popular

²⁴ Emmanuel-Joseph Sièyes; *¿Que es el Estado Llano?*; (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988), pp. 35-41.

de partido único de los antiguos regímenes comunistas - nos remite a una noción básica de la teoría democrática y que puede expresarse así: *el ejercicio de la democracia se basa en individuos libres e iguales, racionalmente capaces de adoptar o adherir a proyectos de bien público y asociarse para constituir mayorías y asumir posiciones de gobernación por medios electorales*. Cualquier otra posición supone un punto de partida distinto y contradictorio con el que acabamos de exponer.

Un cuarto elemento central de la democracia representativa es la idea de *gobierno limitado*, por división y equilibrio de poderes. Nos referimos a la clásica división de las funciones del Estado por su radicación en individuos o cuerpos colectivos distintos, según el esquema de Locke y Montesquieu, y los mutuos controles entre los poderes, que incluye la inclusión de centros de poder no electivo en la estructura del Estado democrático. Pero también al balance y equilibrio de poderes de las mayorías y las minorías. En este punto conviene recordar tesis de Madison acerca de los equilibrios necesarios para evitar dos clases de tiranías distintas: la de la minoría y la de la mayoría²⁵. Es evidente que la tiranía de la mayoría es la más grave enfermedad potencial de la democracia representativa, fundada en el sufragio universal y en la regla mayoritaria. Por esta razón, durante el presente siglo la teoría democrática ha avanzado mucho en la definición de áreas reservadas a la autonomía de la sociedad civil, la libertad de las personas individuales, los procedimientos que aseguren el control de la mayoría y los equilibrios entre ésta y las minorías. En último este sentido, el aporte de Arend Lijphart es muy significativo²⁶.

Acerca de esta última característica de la democracia representativa hay que observar que la probabilidad de que la mayoría tenga conductas tiránicas y oprima a la minoría está fuertemente limitada por la existencia de un consenso político básico fuerte y amplio, que reduzca la competencia y la discusión interpartidaria a opciones de gobierno y administración del aparato público, y excluya los diferendos acerca de los principios e instituciones de la democracia representativa. En todo caso, la tesis de Lijphart sobre los procedimientos constitucionales supra-mayoritarios, como un

²⁵ John Madison; *The Federalist*; Middletown, Connecticut: Westleyan University Press, 1961); paper nº 10. Ver Robert Dahl; *A Preface to Democratic Theory*; (Chicago and London: The Chicago University Press, 1956); 4-33; y también David Epstein; *The Political Theory of the Federalist*; (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1984); pp. 59-110.

²⁶ Arend Lijphart; *Democracy in Plural Societies*; (New Haren and London: Yale University Press, 1977).

mecanismo de convivencia equitativa entre mayorías y minorías en sociedades divididas o traumatizadas por quiebres políticos profundos, parece ser una vía razonable para encarar este problema. Robert Dahl sostiene que mientras más homogénea es una sociedad, menos probable es que una mayoría apruebe políticas fuertemente contrarias o dañinas a las minorías políticas²⁷. El mismo autor agrega que mientras mayores sean las expectativas de la minoría para llegar a ser mayoría y alternarse en el poder, más aceptable es para ella el imperio de la regla mayoritaria y menor la posibilidad de que sea oprimida o intente oprimir por medios no democráticos. Y, finalmente, afirma que cualquier mayoría encontrará apoyo en miembros de la minoría, si sus propuestas no afectan a los elementos básicos de sus modos de vida, sea en la esfera religiosa, moral, lingüística, racial, etc.

Por último, hay que destacar que si la democracia representativa traslada temporalmente el ejercicio de la soberanía a los representantes del cuerpo político - su titular perpetuo - lo hace sobre la base de un mandato fiduciario. En efecto, los representantes elegidos por un periodo fijo detentan el ejercicio de las distintas funciones soberanas con un mandato que les permite interpretar libremente la voluntad general del cuerpo político. Esa libertad, no obstante, es responsable y respondiente; o sea, el mandatario debe dar cuenta de él, asumiendo la responsabilidad de su gestión, y responder del mismo ante su legítimo y único titular, el cuerpo entero de la nación (y no ante sus electores). Esta característica de la democracia representativa la opone radicalmente al principio de no responsabilidad del gobernante ante la sociedad civil que es propia de los regímenes no democráticos. En este contexto, los controles de la sociedad civil sobre sus representantes, durante el transcurso del mandato, se ejerce a través de la opinión pública, las corrientes de opinión, el debate, los partidos; y, el final del mismo, por medio de las elecciones.

Algunos aspectos de la modernización del Estado democrático

El proceso de reforma, en suma, abarca tanto al Estado propiamente tal, entendido como la organización de gobierno, a la sociedad civil y al régimen político. Como es evidente, supuestas las relaciones de interdependencia y organicidad que se dan entre estas tres dimensiones del cuerpo político, tal proceso es esencialmente

²⁷ Robert Dahl; *Democracy and its Critics*; (New Haven and London: Yale University Press, 1989); p. 161.

interactivo. De este modo, hay que considerar que cualquier modificación profunda del aparato estatal involucra efectos en el régimen político y en la sociedad civil y recíprocamente.

Modernización y sociedad civil

El tema de la modernización, en la esfera de la sociedad civil, asume la forma del *proceso de democratización*. En definitiva la sociedad civil va a adentrarse en su propia modernización a medida que asuma el despliegue, en su propio seno, del *ethos*, la cultura y la forma de vida democrática. En ese despliegue hay factores espontáneos, cuya emergencia no puede ni predecirse ni tampoco administrarse, y otros que la sociedad civil debe promover.

A medida que el proceso democratizador avanza, se hacen más evidentes ciertas demandas de carácter socio-políticas y socio-económicas, que la sociedad debe enfrentar, como modernización de sus propias estructuras. Hay tres niveles en que es posible una acción consciente y deliberada de la sociedad sobre sí misma. La primera se refiere a la profundización de los derechos políticos básicos, tanto en la esfera de la libertad como de la igualdad. En efecto, hay un campo aún inédito de perfeccionamiento prioritario de estas esferas, en campos específicos como la igual libertad de las mujeres y de ciertas minorías (raciales, religiosas, lingüísticas, sexuales, minusválidas, etc) y el desarrollo de un principio de legitimación y tolerancia de la diversidad y la diferencia societal. Un segundo nivel incluye acciones para conseguir igualdad de oportunidades educativas. Y un tercer nivel socio-económico, la extinción de la extrema pobreza. La aplicación extensiva de las condiciones las condiciones necesarias para la difusión de ciudadanos libres e iguales, y la profundización de esferas de diferenciación societal, son requerimientos básicos para el desarrollo de la democracia.

La modernización negativa: reducción del Estado

La modernización del Estado mismo, tiene otras connotaciones. Por una parte, ella abarca la *reforma*, entendida como reducción del Estado a sus funciones esenciales y, por lo mismo, la eliminación de todas las adherencias acumuladas sobre el mismo, y que le dan la magnitud, pesadez e ineficiencia que hoy lo caracteriza. El Estado debe desprenderse de todas las actividades productivas y financieras que ejerce actualmente. No se trata solamente de un problema de eficiencia, sino de la tarea de establecer un poder político adecuado a una sociedad libre, cuyo eje sea la *regulación normativa*. Y también, como efecto de ese centramiento, de evitar la concentración

y posible colusión de los poderes políticos y económicos (y su secuela más nefasta, la corrupción). En este cuadro deben insertarse los procesos de privatizaciones y creación de una nueva política de regulación normativa y no burocrática de las actividades de la sociedad civil.

Por otra parte, la modernización implica hacer eficiente al Estado en su campo, y ello exige darle una capacidad de alto rendimiento técnico, sin la cual no puede ni regular, ni administrar eficazmente el aparato público. En este sentido, lo primero que nos llama la atención es que siempre el Estado, ha tenido un vínculo con el saber. Esta relación recorre toda la historia del Estado en Occidente. El punto relevante es que no hay Estado eficiente sin conocimientos. Ahora bien, el asunto se torna intrincado si seguimos el proceso de autonomía que marca a los conocimientos científico-técnicos modernos y la aparición de una *intelligentia* que ocupa posiciones principales al interior de la sociedad. Los titulares, por así decirlo, de esos saberes se constituyen en élites y adquieren el nombre de burocracias y tecnocracias, cuando además asumen posiciones dotadas de poder político. De este modo, la demanda estatal por saber se transforma en demanda por tecnocracia de alto nivel. Ahora bien, la burocratización del Estado ha traído consigo una serie de efectos. Anotamos algunos, quizás los más importantes.

Problemas de la reforma del aparato burocrático del Estado

En primer término, esa burocratización ha creado distintos tipos de relaciones entre el poder político y el aparato tecnocrático. E, incluso, se puede hablar de modelos, en función del grado de dependencia del último al primero. En líneas gruesas ha habido desde una inversión en los términos, que consiste en un copamiento del poder político por la tecnocracia, hasta un completa subordinación de ésta al poder gobernante, sin ningún peso específico propio. Y, por otra parte, teorías que justifican distintos modelos, que históricamente se remontan a la teoría del filósofo-rey de Platón.

Pero, en segundo lugar, concentremos nuestra atención en los regímenes democráticos. En efecto, más allá de las modalidades que se anotan, la tendencia general en estos regímenes, por su propia naturaleza, es a subordinar y poner a su servicio tecnocracias cada vez más sofisticadas. Tal dependencia es relativa, porque es evidente que la eficiencia de la acción gobernante está a su vez condicionada a los conocimientos de aquella. Esta relación de mutua necesidad plantea algunos problemas. En los regímenes democráticos, especialmente, los conocimientos científicos y tecnológicos son una fuente importante de la decisión final de una acción guber-

nativa, pero no la condición suficiente para que ella tenga validez colectiva.

Resulta claro que la concurrencia de dos racionalidades diferentes en un mismo proceso de toma de decisiones constituye uno de los asuntos más complejos para las sociedades y los gobiernos democráticos. La racionalidad práctica, propia de la política en general, es la que tiene a cargo la decisión última de las acciones gobernantes. La racionalidad de la ciencia y la técnica, en cambio, no está relacionada con la voluntad o el "poder de hacer", la praxis, sino en forma indirecta, porque su función propia es la investigación, transmisión y aplicación del conocimiento. Sin embargo, es obvio que quienes poseen y administran conocimientos adquieren poder político, y aún más si están organizados como una tecnoestructura. Este aspecto del problema adquiere otro matiz de complejidad si consideramos que la racionalidad práctica de la democracia incluye un fuerte ingrediente de participación colectiva en el proceso de decisión. La racionalidad práctica de la democracia, en efecto, actúa a través procesos de co-decisión. De este modo, que hay que considerar más bien cómo interviene la comunidad en este proceso.

Todo lo que llevamos dicho en este apartado apunta a un objetivo: establecer la necesidad de que el Estado posea una tecnoestructura eficiente y altamente calificada, al mejor nivel del *state of arts* de los conocimientos que demandan las políticas públicas; pero, al mismo tiempo, delimitar su función en la esfera de la política democrática. Vuelvo a recorrer el axioma del carácter último y posibilitante de la política, *politic is the matrix of policy*. Para establecer esos límites, y las relaciones de la tecnoestructura con la política democrática, hay que analizar la tendencia espontánea de la primera a la acumulación de poder político y las características específicas de este último.

La evolución de las burocracias tecnificadas ha sido ampliamente estudiadas. Algunas conclusiones generales de estos estudios son atingentes para el desarrollo de nuestro tema. Resulta evidente que las tecnocracias se estructuran como un sistema altamente diferenciado: sus actividades se organizan en distintos centros o instituciones (agencias, en la denominación anglosajona), que corresponden a las políticas públicas a las cuales sirven con sus conocimientos y *expertise*²⁸. Pero, como acontece con toda estructura unitaria, esos centros son partes de un todo que tiene su propio dinamismo. De este modo, así como cada parte, para ofrecer

²⁸ Gianfranco Poggi; *The State. Its Nature, Development and Prospects*; (Stanford, California: Stanford University Press, 1990); pp. 120-121.

sus servicios, demanda recursos, así también acontece con el conjunto. Y ocurre que las demandas de este todo son mucho mayores que aquellas que fluyen de la suma de las partes. Esto explica, a la vez, la tendencia de la tecnocracia al crecimiento cuantitativo y a la expansión de su poder. Pero hay más. La tecnocracia, por otra parte, actúa a partir de una doble soporte: su posición en el aparato estatal y sus conocimientos. Ya dijimos más atrás que actualmente los conocimientos se caracterizan por su autonomía. Creo que es lícito inferir que las tecnocracias, por gravitación, siempre intentan transferir esa autonomía a la esfera del poder político, para adquirir un estatuto de privilegio, consistente en el ejercicio de un poder autosuficiente y, por lo mismo, sin controles externos. Adviértase que hablamos de tendencias o de planos inclinados, que, por lo demás, también se fundan en razones prácticas convincentes, como son la defensa que hacen las burocracias de su imparcialidad, autonomía de su juicio profesional, defensa de los recursos estatales de los posible abusos partidistas, etc.

Tecnoestructura y control democrático

El control sobre el ejercicio del poder político es uno de los factores básicos del sistema democrático. En la democracia representativa, como sabemos, ese control está intermediado. El único control directo consiste en la elección de las autoridades ejecutivas y de los representantes en el Parlamento, y a estos últimos es a quienes se entrega la facultad de seguir controlando a las primeras, según normas constitucionales, hasta la próxima elección. En consecuencia, el sistema político funciona como un continuo de control ejercido por intermediarios entre la sociedad civil y el aparato estatal. Ahora bien, el control del Parlamento sobre la rama ejecutiva se ha hecho cada vez más insuficiente. En efecto, los parlamentos tienen poder sobre el proceso legislativo, pero de hecho ese poder es de geometría variable, porque en algunos casos es muy fuerte y en otros muy débil. Entre estos últimos hay que incluir todas aquellas materias que son de una alta complejidad técnica. Un caso relevante son las leyes de presupuesto, pues ellas no solamente son técnicamente sofisticadas: tanto su gestación como su aplicación (una vez aprobada, su posterior aplicación operativa) han caído bajo el control de la administración, o sea, de la tecnocracia.

De este modo, el control democrático no puede o tiene grandes dificultades para poder ejercer un escrutinio sobre las decisiones de la tecnocracia²⁹. Y así, siempre de hecho, se constituye un nuevo

²⁹ Gianfranco Poggi; *Ibidem*; pp. 129-131.

centro de poder político, autónomo, invisible, auto-referente e incontrolado, muy próximo al modelo del despotismo ilustrado. Si esto ocurre en el nivel de las decisiones, con mayor razón acontece en la administración misma de los recursos.

El fenómeno descrito tiene otras connotaciones adicionales, que colaboran a dramatizarlo aún más. Hoy día la tecnoestructura de Estado no es solamente un sistema formalizado, además, crecientemente, incorpora elementos informales que cooperan al fortalecimiento de su poder político. Me refiero a la tendencia casi irresistible a crear, paralela a la administración pública, asesorías, equipos técnicos y consultorías adscritas a los ejecutivos de la cúpula estatal. Muchas veces, especialmente en países en vías de desarrollo, son un sustituto de las burocracias ineficientes. Pero, en los países más desarrollados, son un recurso de poder político carente de control, que permiten satisfacer demandas de lealtad personal, afinidad ideológica y sigilo en el uso del poder. En este caso, más que de despotismo ilustrado, hay que hablar de una nueva forma de patrimonialismo del poder.

La modernización técnica del Parlamento

A lo largo de este trabajo la racionalidad del Estado tiene una posición privilegiada. No podría ser de otra manera, porque entendemos que el Estado es la racionalidad colectiva de la sociedad civil. Esta afirmación adquiere toda su magnitud y complejidad en los regímenes democráticos donde tal racionalidad no sólo es colectiva porque rige a la sociedad civil, sino porque además se ejerce colectivamente, que son dos cosas muy distintas.

Esa racionalidad pública de la democracia tiene grandes vías de articulación o condensación, a través de cuales ella se origina y formula: la *opinión pública*, los *partidos políticos*, el *poder judicial* y el *Parlamento*. Y una vía de ejecución: el *poder ejecutivo*, como última instancia de decisión operativa, y su *tecnoestructura*. Ahora bien, en la enumeración anterior, desde la perspectiva de una democracia representativa, el Parlamento no solamente es la vía principal sino el momento o instancia central de la racionalidad colectiva. No olvidemos que la racionalidad de la cual hablamos emerge de la razón práctica, como guía de la acción de la sociedad civil. Y, que, por otra parte, la legitimidad misma de esa democracia está radicada en primer término en el cuerpo representativo encargado de fijar el contenido de la ley.

Estamos hablando del proceso de deliberación y decisión colectiva en los asuntos públicos. Su carácter colectivo cobra realidad en las cinco instancias que hemos enunciado. Toda modernización del

Estado no puede hacerse olvidando la naturaleza de este proceso y las instituciones que permiten hacerlo realidad. Por lo tanto, junto con la reforma de la administración, la modernización debe tocar especialmente al Parlamento.

En todas las democracias existe un malestar común, que se refiere al Parlamento, a causa de su ineficiencia como legislador, control de la actividad gubernativa y foro de opinión pública. En nuestro caso, la situación es aún más dramática, porque el Congreso Nacional, por disposiciones constitucionales, comparte sus facultades con el poder ejecutivo, en beneficio de este último, y carece de facultades de control y fiscalización.

La modernización del Parlamento como legislador requiere un fortalecimiento de su capacidad técnica. En este sentido, creo que junto con reducir la burocracia del aparato ejecutivo, y/o su sustitución por una tecnoestructura eficiente y altamente calificada, hay que ampliar las comisiones del Parlamento y dotarlas de un fuerte soporte técnico, habilitado para evaluar los contenidos científicos y tecnológicos involucrados en la discusión, aprobación y contenido de las leyes. Esa tecnoestructura no puede ser solamente especializada en asuntos jurídicos y administrativos, sino en asuntos económicos y financieros. Y como no puede abarcar todos los conocimientos especializados que eventualmente pueden incluir los proyectos de ley, es necesario que el Parlamento, junto con una burocracia estable, tenga los medios necesarios para contratar asesoría y *expertise* de alto nivel, cuando las circunstancias lo exijan. La realidad actual es que hay un completo desbalance entre los recursos técnicos acumulados por el poder ejecutivo y los que poseen los parlamentos. A veces, algunos partidos políticos e incluso ciertos parlamentarios tienen mayor capacidad para cubrir esta necesidad. En el caso chileno, esta situación está agravada porque el poder ejecutivo junto con tener iniciativa exclusiva de ley en todas aquellas materias que entrañen gasto público, posee además la capacidad técnica para formular los proyectos pertinentes. Como el Congreso carece de esa capacidad, toda la negociación y los arreglos políticos necesarios para presentar proyectos de ley, y conseguir su aprobación, se concentran en la Presidencia. Además de todos los efectos que tiene esta realidad, en términos de legitimidad e imagen pública, la tecnocracia gubernamental adquiere un protagonismo desmedido, a expensas de todo el sistema representativo y de equilibrios y balances de poder.

Todo indica, en consecuencia, que la adquisición de una tecnoestructura por parte del Parlamento le permitiría a éste un mejor control del aparato ejecutivo. En definitiva, esa mejor capacidad técnica entrañaría un balance de poder en relación con

aquella que concentra la rama ejecutiva del Estado, aparte de las ventajas intrínsecas que envuelve su acción. En Chile, la Constitución vigente consagra la existencia de instituciones autónomas, cuyas autoridades no se generan en procedimientos electorales, tales como el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y el Banco Central. No deja de ser interesante anotar que esta última institución funde su legitimidad y autonomía en la capacidad neutral e imparcial que le conceden sus funciones macroeconómicas, cuya legitimidad y sostén concreto es su configuración tecnocrática (diluída en la práctica, en relación con la intención del constituyente). Todas las instituciones nombradas ejercen una función de balance y equilibrio de poderes cuya legitimidad es indiscutible. Lo que no es aceptable, o, al menos puede ser objeto de controversia, es la tesis de que tal función sea substitutiva de aquella que le corresponde primordial y principalmente al Congreso.

Conclusión

De acuerdo a los argumentos expuestos, el Estado es el principio posibilitante de la existencia misma de la sociedad civil. Sin Estado, en conclusión, no hay sociedad civil. Esta anterioridad causal y condicionante del Estado entraña una prioridad o primado de la política. Quizás habría que usar un término más amplio o genérico, porque el Estado como figura histórica podría desaparecer y permanecer, no obstante, la sociedad civil o políticamente organizada, con estructuras de gobierno distintas a las que se practican en la actualidad. Ese primado significa, en definitiva, que el Estado es el soporte último de todas las expresiones de la vida y la cooperación colectiva organizada en una sociedad.

Desde esta perspectiva, en una democracia, ese primado emerge del ejercicio de la soberanía popular. La aplicación de un principio fuerte de soberanía del cuerpo político, cuyos miembros son libres e iguales, exige que toda reforma o modernización a la estructura del Estado asegure ciertos bienes. El primero de ellos es que el poder de decisión última, en la esfera de los asuntos públicos, esté radicado principalmente en una autoridad o cuerpo de autoridad libremente elegido, representativo de la sociedad civil, y sometido al control de esta última. Ese poder de decisión solamente puede compartirse en forma derivada y restringida con autoridades no elegidas. La existencia de instituciones o individuos dotados de poder público con esferas de autonomía tan altas que sean capaces de vetar o impedir la facultad de tomar una decisión última, en los términos expresados, es contradictorio con este criterio de goberna-

bilidad democrática. Su presencia en una sociedad indica la existencia de residuos no democráticos³⁰.

La reforma del Estado plantea la tarea del re-encauzamiento de sus funciones básicas. Ello equivale a darle una nueva configuración al poder político, para depurarlo de sus impregnaciones con otras formas de poder, que no le corresponde ejercer, al menos si el proyecto político es la construcción y profundización de una sociedad democrática.

La modernización del Estado, entendida como la transformación del aparato administrativo exige dotarlo de tecnoestructura eficiente. Tal tecnoestructura debe asegurar la presencia y aplicación de conocimientos de alto nivel en el proceso de decisiones políticas y de un excepcional calidad técnico en la administración de los bienes públicos que el Estado tiene a su cargo. El punto central de mi argumentación es que en la realización de esta modernización deben cumplirse con las condiciones que impone el principio democrático ya expuesto. Y, que, en consecuencia, la existencia de esa tecnoestructura no puede significar la instalación de un poder político opaco, auto-referente, autónomo e impenetrable al control de la sociedad civil.

El mismo criterio, relacionado con el ejercicio del poder soberano, en el caso chileno, debería conducir a reformar su Parlamento. Tales modificaciones se deben orientar hacia un fortalecimiento del Congreso Nacional, como poder parlamentario, en la dirección ya indicada³¹. O sea, como poder legislativo, contralor y fiscalizador. Pero también como tecnoestructura, habilitada para evaluar proyectos de ley que incluyan un alto componente de conocimientos sofisticados. Y, por otra parte, a extinguir todos los poderes que le entreguen situaciones de privilegio a sectores de la sociedad civil o de algún segmento del aparato estatal y que entrañen la concesión de poderes políticos indebidos, cuyo efecto sea la vulneración de un principio fuerte de ciudadanía libre e igualitaria. Es el caso, por ejemplo, de la institución de los senadores designados, la inamovibilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, las facultades y composición del Consejo de Seguridad nacional y la ley orgánica de las Fuerzas Armadas.

³¹ Bill Jordan; *The State. Authority and Autonomy*; (Oxford, New York: Basil Blackwell, 1985). Ver capítulo "Corporatism, Paternalism and Militarism, pp. 105-123.

³² Respecto de la reforma del régimen presidencial he manifestado en otros trabajos mi preferencia por su sustitución por un régimen parlamentario. A este respecto, ver Oscar Godoy (ed); *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*; (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990); y *Cambio de Régimen Político*; (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992).

Vuelvo al punto de partida de este trabajo: generalmente cuando se habla de reforma y modernización del Estado, se reduce el tema a los problemas de la eficacia gubernativa, especialmente en relación con la eficiencia técnica de la burocracia estatal. El asunto, como he intentado demostrar, es más complejo.