

¿Cuál Estado en América Latina?... ¿Para qué?: Una reflexión del repensar el Estado en democracia

Adriana Ramírez-Baracaldo
Universidad de Salamanca

*“Solón ¿cuál es la mejor Constitución? Primero decidme. Para que pueblo, y para que época.
Ciudadano ¿cuál es el mejor gobernante? Primero díganme. Para que pueblo, y para que época.”*

Plantear una discusión sobre el Estado parece estéril en cuanto se considera la amplia literatura que ha indagado en ella. El término de Estado es aún equívoco, difícil de precisar y ambiguo para gran parte de los estudiosos. Así, pueden citarse tantas definiciones como estudiosos lo han abordado, entre ellos se destaca a Platón, que lo concibió como un ente ideal; Aristóteles lo definió como una sociedad perfecta; Kant, como la unión de hombres que viven bajo reglas jurídicas; o a Kelsen, para quien era una “ordenación de la conducta humana”. Otros, como Maquiavelo, Bodino y Hobbes, contribuyeron en la construcción teórica del concepto al referirse a la autonomía de lo político, la importancia de la fuerza militar, el principio de soberanía y poder absoluto en todos los ámbitos de la vida política.

Por tanto, abordar al Estado, requiere de una actitud pausada pues para muchos su esencia y funciones se dan por descontado y puede no requerir reflexión alguna. Sin embargo, en algunos ámbitos y contextos como el actual, las dinámicas de la sociedad hacen indispensable la revaluación de conceptos y, para este caso, la imperiosa necesidad de repensar el Estado

(Tony Judt: *Algo va mal*. Madrid: Taurus, 2010): su deber ser.

Aproximarse al estado del Estado en América Latina, conlleva no menos dificultades si se consideran las diferencias existentes entre los países, en términos de las funciones tradicionales adjudicadas al Estado moderno; cuánto más compleja se haría la indagación al incursionar en los diferentes grados de condiciones de bienestar que algunos en la actualidad protegen y proveen.

Esta contribución pretende señalar elementos que se consideran relevantes en el rol que tiene el Estado en y para la democracia. Como bien señaló O'Donnell en el documento titulado *Hacia un Estado de y para la democracia (PNUD 2010)*, para el caso de América latina la reflexión del Estado-democracia debería continuarse abordando de forma más incisiva. Aquella que había sido desdeñada, como el mismo autor lo señala, por la del Estado-economía, debería retomar un lugar destacado en la agenda social, política y académica para reflexionar sobre: ¿cuál Estado necesita la democracia?, o acaso se debe invertir la pregunta a ¿cuál democracia requiere el actual Estado?

Tal reflexión no pierde vigencia sobre todo si se considera que persisten vacíos en el ejercicio democrático en la región. Si bien la relación Estado-economía tuvo gran relevancia en el contexto neoliberal de la década de los 80, que enmarcó una dualidad incompatible entre el Estado y el libre mercado derivada del Consenso de Washington, es claro que la visión vencedora de la época persiste. De esta manera, el cómo el Estado en su actual situación puede contribuir al fortalecimiento de la democracia en la región sigue siendo un interrogante relevante en la agenda.

Estos interrogantes están presentes en diferentes contextos nacionales, así lo manifiestan en la actualidad un sinnúmero

de intelectuales y académicos que apuntan a la misma reflexión en Estados Unidos o Europa. Entre ellos, Tony Judt en *Algo va mal*, donde hace énfasis sobre la superación de las ideas convencionales respecto a la desregulación y el Estado mínimo para promover que las sociedades se den a la tarea de “repensar el Estado” según las exigencias y cambios sociales y no sólo como una función económica.

Esta comunicación breve plantea ideas generales sobre la reflexión realizada por algunos autores sobre tales nociones y también sobre los cambios en las dimensiones del Estado en el marco de sociedades democráticas. En este sentido, con el propósito definido, se proponen de entrada algunos interrogantes que guiarán el desarrollo de los argumentos sobre tal discusión. El objetivo de esta contribución dista de recoger desarrollos teóricos sobre el Estado. En su lugar, destaca la relevancia de reflexionar sobre el papel del Estado en democracia, una reflexión aparentemente de exclusividad académica pero que debería permear a las sociedades e individuos.

¿Para qué repensar el Estado en América Latina? Sobre las nociones

El Estado ha sido y seguirá siendo una forma política que debe su existencia y resistencia a la presencia de conflictos sociales que requieren ser resueltos, regulados y controlados con el fin de obtener unas condiciones estables de convivencia. No obstante, la forma de resolución de esas diferencias varía en correspondencia con las expectativas de la sociedad, por lo que el Estado ha tenido y tiene diferentes concepciones.

Respondiendo a diferentes concepciones de las sociedades y a los objetivos señalados por éstas se han promovido,

cuando menos, cuatro formas de entender qué es el Estado y qué justifica su existencia. Una, cuyo objetivo está dirigido a la protección colectiva, otra orientada a la prosecución de la protección individual, también otra más proclive a una protección selectiva, y finalmente aquella garantista.

Es esta última visión la que más se asimilaría al actual Estado latinoamericano con objetivos de provisión de condiciones para la protección, promoción y distribución de derechos sociales y económicos, aunque con algunas excepciones en la región. Sin embargo, en América Latina los cambios en la formación del Estado, sobre todo desde mediados del siglo xx, permiten identificar características de algunas de las otras concepciones de Estado señaladas.

La protección de los empleados o trabajadores a través del seguro social más o menos ampliado en la región hasta la década de los ochenta permitía observar un elemento de ese Estado protector selectivo, por ejemplo. En algunos otros contextos nacionales se sumó el derecho laboral tutelar y la implementación de sistemas de pensión y jubilación así como el de una infraestructura cultural y deportiva. Del Estado de protección colectiva, en los pocos países donde adquirió relevancia, servicios como la salud y la educación se fortalecieron en su carácter público (Álvaro Pinto y Ángel Flisfisc: *El estado de ciudadanía*. Buenos Aires: PNUD, 2011).

Resulta destacable cómo la crisis de la deuda y los altos niveles de polarización política contribuyeron al final del desgastado Estado desarrollista en América Latina. Así, el objetivo del desarrollo demarcado por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) desde los años treinta, no logró demostrar la sostenibilidad esperada con contextos de amplia volatilidad económica mundial. De ahí que la discusión político-ideológi-

ca y los aparentes deficitarios resultados facilitaron el cambio de noción de Estado basado en la retórica de *el Estado es el problema no la solución*, que logró consolidarse originando en muchos de estos países un despliegue de políticas de reducción de la estructura estatal.

El abandono de esta concepción del Estado implicó desdeñar dos elementos implícitos: el de bienestar colectivo y la supremacía de las capacidades de la burocracia. Así, las implicaciones de la disminución en la búsqueda del bienestar colectivo vía acceso colectivo a servicios fue una señal del cambio de una sociedad de la generalidad a la sociedad de la particularidad (Pierre Rosanvallón: *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós, 2010). Además, el poner en tela de juicio la eficacia y eficiencia de la burocracia, así como su transparencia, implicó un golpe a su credibilidad y con ello un déficit de la confianza institucional que aún está sin superar, comparándose con otras instituciones.

De esta manera, “[e]n esa concepción, el mercado deja de ser sólo una forma de organización de la economía para convertirse en el principio básico de regulación de la sociedad” (Rodolfo Mariano: *Democracia/Estado/ciudadanía. Contribuciones a debate*. Lima: PNUD, 2008). Ante este contexto dejado desde la década de los ochenta, las restricciones que el Estado ha tenido para promover la democracia fueron crecientes en tanto que la credibilidad absoluta fue cedida a la eficiencia de la economía de los mercados, del capitalismo.

De ahí que, luego de este periodo, la discusión sobre el Estado en clave económica debería ser evaluada pues aún permanecen objetivos sociales y económicos como retos pendientes. Por lo tanto, la propuesta discursiva realizada por O’Donnell (*Acerca de crisis y democracias*,

2010) enmarcada en la realidad de principios del siglo XXI en América Latina, presenta elementos interesantes que contribuyen a la reflexión del Estado en el marco de un sistema político en general, y de uno democrático en particular. Se requiere entonces plantearse: ¿qué puede hacer el Estado en la actual situación democrática para fortalecerla?, ¿se debe reconsiderar el predominio de la sociedad particularista de orden económico donde los preceptos liberales han restado opciones de la configuración de identidades nacionales?

Sobre su “sentido” democrático

Actualmente, se plantea la necesidad de estados fuertes y dedicados al bien común sobre todo en sociedades fragmentadas y con elevados niveles de desigualdad. No obstante, la sociedad latinoamericana, como lo señalan los observatorios de opinión pública en la región, tiene bajos niveles de credibilidad hacia el Estado en su búsqueda de ese “bien común”. ¿Si el Estado fue incapaz de responder cubriendo con eficacia y eficiencia la provisión de los servicios sociales –tangibles–, cómo esperar que la sociedad crea que será capaz de promover y garantizar la efectiva ciudadanización?

El debate académico señala esta necesidad y justifica el alejamiento del Estado de la sociedad y la fragilidad institucional tanto en la herencia histórica como en una serie de resultados deficitarios del Estado social en América Latina. Se marginan las décadas anteriores que ahondaron esa percepción de “la demonización” a la que fue sujeta ese conjunto de burocracias y sus funcionarios; equivocadamente se espera que los ciudadanos latinoamericanos cambien su actitudes hacia el Estado sin un diálogo y cuestionamiento del estado y resultados del Estado garantista actual, ¿cuál fue

la contribución de la reducción de la protección y provisión colectiva del Estado en lo social, lo político y lo económico?

En la mayoría de los países en América Latina, el debate ideológico-partidista parece no estar circunscrito a la acción del Estado en la economía, lo cual no debería considerarse como una materia resuelta. Todo lo contrario, el contexto mundial parece señalar que las sociedades democráticas deben cuestionarse la concepción del Estado frente a la regulación de la economía, de los objetivos de ese control y de la responsabilidad de una eficaz labor para la sociedad en su conjunto. Más en el caso de la región, donde al parecer la concepción actual no ha resultado ser la mejor fórmula para la resolución de problemáticas estructurales como la desigualdad económica y social. Asimismo, como ya se observa en algunos países, la inversión extranjera o nacional en actividades económicas de gran impacto social y medioambiental son ejemplos de la necesidad de esta reflexión.

Al respecto destaca que si la concepción continúa siendo la de un Estado como un conjunto de burocracias y sistemas legales, éstos si bien pueden continuar controlando algunos ámbitos de la cotidianidad, no supondrán un efecto en la promoción de la democracia que se espera sea el sustento de la ciudadanía. Es ampliamente conocida la profusión de la producción legal y reformas constitucionales en la región que han generado la lamentable situación de “letra muerta” de los derechos formalmente reconocidos. Así, las expectativas de su promulgación quedan en el limbo ante la ausencia de provisiones para su efectividad. Esto huelga tanto para los derechos que han expandido la ciudadanía política como los derechos sociales.

Para los retos democráticos en los que se espera que el Estado responda hay un contexto que merece ser considerado. La sociedad en América Latina no es ajena a

contextos de consumo. Asimismo, la sociedad percibe una acción estatal que aunque ejerce el control de variados ámbitos está desprovista de instrumentos para protegerle de la incertidumbre económica y no responde a sus demandas sociales. Son ampliamente conocidas las premisas sobre la economía del *laissez faire* que señalan la existencia de una fuerza sobrehumana que se encarga de que los beneficios que cada individuo obtiene terminan configurando el beneficio colectivo.

Esta regla básica del capitalismo ha configurado una nueva economía del consumo que ha influido en las demás interacciones sociales y políticas (Lucien Karpik: *L'Economie des singularices*. Paris: Gallimard, 2007), señalando, entre otros, una búsqueda por personalizar todo, incluidas las expectativas de las respuestas del Estado. ¿Cabe esperar que los intereses y demandas tenderían a concentrarse en lo individual?, ¿cómo promover entonces que el ciudadano se interese y participe más de los espacios que el Estado promulga implementar con los mecanismos participativos?, ¿cómo puede el Estado promover actitudes y comportamientos que contribuyan a la reconstrucción del sentido de lo público?

Así, el debate sobre el Estado y su rol en democracia señala una senda más compleja que el estímulo a la participación electoral como mecanismo del *accountability* o a los mecanismos participativos en las decisiones públicas. No resultaría improbable que los ciudadanos, en esa expansión en materia de derechos y garantías individuales de indudable relevancia, hayan perdido el sentido de comunidad. Con todo, la histórica debilidad en la formación de los estados-nación y la desintegración del sector público habrían terminado por incidir en un menor interés por la participación electoral, política y social. Así, una vez que dejamos de valorar lo

público y lo privado es lo predominante, ¿será inevitable no cuestionarse por qué hemos de valorar más la ley que la fuerza?, ¿debemos plantearnos procurar un revés a la sociedad de la particularidad para evitar la implantación (o reimplantación) de las experiencias conocidas de los Estados burocráticos-autoritarios?

Reflexión final: ¿qué quiere del Estado la sociedad en América Latina?

Es compartida la preocupación que O'Donnell plantea sobre el cuestionamiento del Estado respecto al *para qué y para quienes*, es decir, el papel que desarrolla el Estado en la obtención de los *outputs*, de las políticas públicas. Si bien el Estado provee el sistema legal que regula formalmente relaciones, habitantes y territorio, disminuyendo la incertidumbre en la interacción entre los actores, deben otorgársele aspiraciones que trasciendan la sanción y promoción de derechos.

Repensar el *para qué* no evoca logros de corto plazo, como la disminución del desempleo o la reestructuración administrativa, con toda la relevancia social y económica que estos tienen. El repensar al Estado conlleva a que la sociedad se cuestione sobre sus fines comunes y los medios para alcanzarlos. Esta situación da lugar a reforzar la tendencia teórica donde el Estado no es el centro de la política, pero sigue siendo relevante. Pese a que dicha concepción pueda resultar obvia, emerge la reconsideración del lugar que el Estado tiene en la formulación de políticas públicas. Este asunto se destaca, dado el peso que organismos del ámbito internacional aun tienen (y en otros casos aumentado) en la definición de las políticas públicas nacionales.

La eficiencia del Estado como institución también debe ser evaluada por sus

habitantes, en un marco democrático en términos de reglas de juego equilibradas entre actores. Esto implica que el Estado, para el funcionamiento del sistema, debe responder a esos objetivos que la sociedad le asigne de tal forma que, más allá de obtener productos finales como políticas públicas, los medios respondan a aquellos objetivos de sociedad. Así el *cómo* el Estado responda a éstos entrará a contribuir a la democracia, no sólo con mecanismos de participación deliberativa. El Estado deberá responder a los cambios sociales de la región que se orientan a la resolución pacífica de conflictos y a la disminución de la incertidumbre de las relaciones sociales derivadas de la diversidad y pluralidad.

Si los aparatos burocráticos y el sistema legal como instituciones logran que los actores respondan a las demandas recibidas utilizando instrumentos, reglas de juego y relaciones sociales de tal forma que el sistema se vuelva permeable a tales demandas, intereses y apoyos, esto facilitará la generación de productos o "políticas públicas" que provean unas condiciones de orden general y, con ello, la satisfacción de la población, lo que se verá reflejado en condiciones de estabilidad de la gobernanza.

Resulta importante destacar que insistir en el debate sobre la noción de Estado en América Latina no es un fin en sí mismo. Por el contrario, lo que se observa es que es imperioso hacer una discusión sobre los objetivos que lo guían, sobre los derechos que se espera promueva y proteja, y sobre las expectativas respecto de la forma cómo la sociedad y los ciudadanos latinoamericanos vislumbran que el Estado atiende sus demandas. Esta es una propuesta tendiente a conceptualizar el orden determinado que prevalece y el que la sociedad contemporánea exige para fortalecer la democracia que tanto ha costado tener.