

La verdadera reforma del Estado sigue pendiente

Manuel Antonio GARRETÓN (*)

La reforma del Estado es un tema tan recurrente en América latina como contados son los procesos efectivos de reforma deliberada y global que han tenido lugar. Quizás el Estado se haya ido transformando más por agregación o sustitución que debido a proyectos de envergadura que buscaran no sólo adecuaciones, sino un cambio profundo en consonancia con los cambios de la sociedad, incluida la economía.

Si se han ido experimentando importantes transformaciones en la sociedad y su inserción en el mundo, debido a los procesos de globalización. Si han existido transformaciones importantes de aquella —ya sea en la dimensión de familia, sistemas productivos, estructura y relaciones de clases, desarticulación y recomposición de actores sociales, y tantos otros aspectos—, no parece haber ocurrido lo mismo en el Estado y en sus relaciones con la sociedad, más allá de significativos cambios cuantitativos.

Descontando los países que tuvieron o tienen procesos socialistas, el único intento de cambiar dramáticamente el Estado, de consecuencias y fracaso también dramáticos, fueron los proyectos derivados de lo que se denominó el Consenso de Washington. La reforma del Estado correspondía a lo que la tecnocracia de la época llamó ideológicamente segunda ola de reformas estructurales, entendiendo la primera ola como las reformas económicas neoliberales. Es decir, el Estado, ya fuera bajo la idea de supresión, Estado mínimo o Estado subsidiario, era un mal necesario que debía adecuarse al modelo económico que se imponía. Todo ello acompañado de una ideología que buscaba deslegitimar el Estado previo a las reformas, al que se tildó de Estado populista, ineficiente, "con grasa", etc.

Afortunadamente, esta visión destructora del Estado ha desaparecido de la escena o ha quedado reducida a algunos pocos talibanes del antiestatismo. Lo que ha ocurrido luego han sido o las reformas destinadas a instalar verdaderas burocracias de servicio público en países donde ello no existía, o las reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la función estatal y superar la corrupción, asegurando la transparencia y las buenas relaciones con los usuarios, lo que se ha llamado la modernización del Estado, o la implementación de principios y mecanismos de gobierno electrónico.

Sin desconocer la enorme importancia que todo ello tiene y el que las medidas señaladas son indispensables, hay que reconocer también que, en general, estas reformas han sido parciales, mirando sólo a mejorar las cosas que se hacen pero sin un proyecto o visión del Estado que se pregunta por qué es lo que hay que hacer.

Con la excepción particular del tema del gobierno electrónico que puede ser una manera de entrar a la cuestión de la sociedad del conocimiento, sin duda insuficiente, las diversas reformas del Estado no han apuntado hasta ahora a un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad, sino que han buscado generar un mínimo aparato de Estado ahí donde no existía o corregir y adaptar lo existente a las nuevas tendencias económicas, pero sin plantearse un nuevo horizonte de lo que ha de ser el Estado en una sociedad cuyas transformaciones son cada vez más aceleradas y complejas.

Porque no hay que olvidar que el Estado no es sólo un conjunto de instituciones y organizaciones públicas. Es también un agente de la unidad de una sociedad conformada por una o varias naciones. Es también un actor fundamental del desarrollo y de la inserción de un país en la globalización, cristaliza las relaciones de poder que se dan en la sociedad, es referente principal de la acción colectiva y de las demandas sociales, en fin, se trata de una entidad multidimensional que penetra, simbólicamente o normativamente, las diversas esferas de la sociedad.

El gran problema de las reformas del Estado que conocemos hasta ahora es que han carecido de esta visión política de conjunto o las diversas dimensiones son tomadas sin considerar su interrelación y se tratan como aspectos técnicos separados, como ocurre con las reformas judiciales o con las educativas.

Pensar el papel del Estado en estas sociedades cambiantes obliga a un debate que retome temas y los introduzca como parte de la reforma del aparato estatal. Por un lado, está la necesidad de una mayor intervención estatal en el modelo de desarrollo tanto en funciones ejecutivas como reguladoras, lo que requiere una mayor capacidad informativa y de acumulación de conocimiento.

Guste o no guste, frente a cuestiones como el medio ambiente y preservación de recursos naturales, la energía, la innovación en ciencia y tecnología, la integración en bloques supranacionales que puedan enfrentar la globalización, por citar sólo algunos, el papel del Estado deberá ser reforzado.

Por otro lado, la eliminación de la pobreza y, sobre todo, la superación de las desigualdades, con lo que ello implica de expansión de políticas públicas transversales y de reforma impositiva, obliga a una reestructuración del Estado. Nada de ello puede ser posible, sin embargo, si no se toma en serio la cuestión de la relación entre Estado y sociedad que requiere, a la vez, hacer a éste impermeable a las presiones de los grupos de poder, económicos, comunicacionales, corporativos, que intentan identificar al Estado con sus propios intereses y, por otro lado, incorporar a la elaboración de políticas públicas la participación ciudadana tanto en funciones deliberativas, fiscalizadoras y, en ciertos casos, decisorias.

Es cierto que hay iniciativas importantes y respetables en casi todos estos aspectos, pero se ven desprendidas unas de otras. La concepción de radicalidad, integralidad y

transversalidad de una reforma del Estado es aún muy incipiente y presa de una visión tecnocrática, en la que el debate sobre el proyecto de sociedad está ausente.

(*) Sociólogo y docente de la Universidad de Chile

Artículo publicado en la edición del 23 de septiembre de 2007 del diario Clarín