

¿Qué es reforma del Estado?¹

Nicolás Lynch

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
njl@amauta.rcp.net.pe

RESUMEN

Examina los conceptos de Estado, reforma de Estado y los procesos de democratización política en América Latina y el Perú a comienzos del siglo XXI. Explora la opinión pública sobre el Estado peruano, las contradicciones entre Estado y mercado para finalmente proponer tres procesos de nacionalización, democratización y desprivatización para que el Estado en el Perú consiga legitimarse como autoridad política de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: Estado, ciudadanía, política, gestión pública, Perú.

ABSTRACT

This paper examines the concepts of State, reform of the State and the processes of political democratization in Latin America and Peru at the beginning of the 21st century. It explores public opinion about the Peruvian State, the contradictions between State and market economy and finally proposes three processes: nationalization, democratization and desprivatization if the Peruvian State is to achieve legitimacy as the political authority of the citizens.

KEY WORDS: Citizenship, Policy, Public Management, Peru.

1 Versiones anteriores de este texto fueron presentadas en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) en Paracas en noviembre de 2003 y en la conferencia sobre el tema organizada por el Instituto de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo en Lima en febrero de 2005.

El tema del Estado y más específicamente de la reforma del Estado en el mundo contemporáneo lo traen generalmente a discusión quienes quieren menos y no más Estado, es decir, menos y no más autoridad pública. Mucho le costó a América Latina tener Estados que se ocuparan no sólo de los intereses de unos cuantos sino también de los intereses del conjunto, para que ahora haya quienes han hecho una cruzada de que el Estado se vuelva a ocupar, exclusivamente, de los intereses de unos pocos, abandonando la preocupación pública por todos.

Hay necesidad entonces de poner las cosas en su lugar. Reforma del Estado es lo que se ha venido haciendo en los últimos 70 u 80 años, con suerte dispar, en distintos países latinoamericanos, para terminar con los estados que respondían a intereses minoritarios y tener estados que expresaran al conjunto de ciudadanos. Contrarreforma del Estado es lo han venido vendiendo por doquier diversas agencias nacionales e internacionales en los últimos 20 años, tratando de revertir el proceso de reforma, para lograr que el Estado en América Latina vuelva a ser un Estado de minorías. La reforma inicial, de la mano con la movilización social y el caudillaje político que supuso, presentaba serias limitaciones, lo que la llevó a su agotamiento y a posteriores golpes militares, abriendo camino a la posterior contrarreforma. Ello, sin embargo, no tiene por qué negar el efecto democratizador de la primera ola de reforma. Es más, esto no quiere decir tampoco que se esté a favor de las burocracias ineficaces o de las corruptelas del poder, pero el tema del Estado no es sólo ni principalmente un tema de ineficacia y corrupción sino un tema de intereses sociales y políticos que se traducen en control, beneficios y finalmente poder.

¿Por qué es posible alzar la voz y poner las cosas en su lugar luego de soportar quince o veinte años de prédica anti-Estado? Porque la contrarreforma ha fracasado y vientos renovadores vuelven a soplar en la región. América Latina vivió la paradoja en las últimas dos décadas de un proceso de democratización política que se dio paralelo al impulso de políticas de ajuste fiscal y liberalización de los mercados, que priorizaron la protección de los derechos de propiedad de los grandes empresarios nacionales y extranjeros sobre los derechos sociales de los trabajadores y las mayorías ciudadanas. El resultado ha sido devastador. Tenemos menos protección pública para las mayorías, el trabajo se ha precarizado, la informalidad ha crecido y el crecimiento, aquel dios al que tenían que entregarse todas las ofrendas, no ha sido importante. En resumen la democracia electoral no ha traído bienestar, la promesa implícita de las transiciones a las democracias de los setentas y los ochentas no se ha cumplido. Hemos pasado del desorden producto del agotamiento de la impronta nacional-popular a la incertidumbre del fracaso neoliberal. El problema es que hoy tenemos menos autoridad pública que ayer y que las demandas y la frustración de los pobres

y desocupados, la inmensa mayoría de latinoamericanos, se ha multiplicado con muy buenas razones de sustento.

No es entonces que exista o haya existido en años recientes un consenso económico que necesite un nuevo consenso político (léase reforma del Estado), lo que ha habido es un modelo económico impulsado por determinados intereses que no ha podido hacer funcionar las economías de la región pero que sí alcanzó a dismantelar lo poco de Estado que habíamos logrado construir. Hay necesidad, por lo tanto, de otro consenso económico que exprese un nuevo consenso político, para que sea posible continuar avanzando hacia un Estado de todos. Esto nos remite inevitablemente a la relación economía-política y a la necesidad de revalorar la política en este binomio para que sea la herramienta que permita llegar a los acuerdos necesarios que den curso al desarrollo económico. Continuar con el descrédito de la política en la vida social, con la pretensión de que se puede imponer una lógica económica en todos los órdenes, no nos llevará sino a una mayor polarización que continuará impidiendo el desarrollo peruano y latinoamericano e impidiendo también un orden político en que nos sintamos representados.

Esta revalorización de la política debe significar ante todo democracia y no dictadura como significó muchas veces en el pasado latinoamericano. Me refiero a la política entendida como dictadura sobre la sociedad y/o dictadura sobre la economía, con los resultados ya por todos conocidos. Democracia, porque debemos ir a una lógica democrática para recomponer la relación economía-política. Debemos pasar de la democracia electoral a la democracia de los ciudadanos para que en este proceso se pueda desarrollar la libertad económica necesaria para que los mercados funcionen, pero en los marcos y la lógica de la sociedad democrática, no en los marcos y la lógica instrumental de las ganancias y pérdidas, que llevan finalmente a las ganancias de unos pocos y a las pérdidas de la mayoría. Revalorar la política es lo que nos permitirá tener un Estado inclusivo y eficaz que sea herramienta para una vida mejor.

2. LA IMAGEN DEL ESTADO PERUANO

La imagen del Estado peruano en la opinión pública, en buena medida creada por la realidad y en otra buena por los medios de comunicación masivos, es que se trata de un aparato ineficiente que no sirve a los ciudadanos sino se sirve de ellos. La versión empresarial de esta visión, carga aún más las tintas en el mismo sentido y señala que es un aparato ineficiente que no facilita sino que obstruye el desarrollo de la economía de mercado. La solución a esta situación sería, también de acuerdo a la imagen que fluye de estas opiniones, la reforma de la gestión pública para hacer un Estado más chico y eficiente. Las únicas funciones que debería cumplir el Estado para este parecer son las de brindar salud,

necesidad de lograr un Estado que represente a todos o, por lo menos, a la mayoría de los ciudadanos incluyendo en ello el bienestar de los mismos? Me inclino, definitivamente, por lo segundo, creo que es un problema de representación política y de preocupación pública por el bienestar ciudadano. Sin embargo, hago la salvedad de que no se trata de representación a secas sino de un problema de eficacia representativa. Es decir, de una representación donde la ciudadanía cuente con los mecanismos de participación y control para que se tomen en cuenta sus puntos de vista y los representantes rindan cuentas a sus electores. Sobre la base de un Estado más representativo es que se podrá desarrollar una reforma exitosa de la gestión pública para ponerla efectivamente al servicio de los ciudadanos.

El logro de un Estado más representativo es una tarea de largo aliento, esencialmente política y no técnica, que supone amplios consensos y sobre todo, la reversión de tendencias históricas de fondo que han estado a la base de la constitución del Estado. A ello, por considerarlo lo fundamental, es a lo que me referiré en las siguientes líneas.

3. LA REALIDAD A LA QUE NOS ENFRENTAMOS

El Estado no es principalmente una burocracia o una policía, es antes que eso una forma de organización del poder que responde a determinados intereses. En el Perú, históricamente, estos han sido los intereses de unos pocos, no los intereses de la mayoría ni menos aún los de todos. El esfuerzo por convertir este Estado de unos pocos en un Estado de todos es el camino de la reforma del Estado en este país. Podemos decir que el esfuerzo moderno en este sentido se abre en el Perú y en buena medida en América Latina, con la publicación en 1935 del libro *El Antiimperialismo y el APRA* de Víctor Raúl Haya de la Torre. En este texto se plantea, por primera vez en estas tierras, la necesidad de un Estado inclusivo y por ello moderno, en oposición al Estado oligárquico y excluyente que dominaba la época.

Marchar al Estado inclusivo en el Perú supone terminar con las tres raíces básicas que caracterizan al Estado peruano en la actualidad: su raíz colonial que lo señala como un aparato importado producto de la dominación extranjera, su raíz oligárquica que nos dice de su carácter minoritario al servicio de algunos muy pocos y su raíz patrimonial que lo indica como una entidad que es prolongación de los bolsillos de los poderosos.

Muchos analistas contemporáneos creen, equivocadamente, que los problemas del Estado en el Perú, como en buena parte de América Latina, provienen de su pasado populista. Falso. El populismo fue quizás si el más grande intento de superar el Estado oligárquico y excluyente. El populismo, en su definición sociológica no periodística, se distingue, como diría Weffort (1973), por propi-

ciar la incorporación «desde arriba» de los sectores populares a la política. Es un intento agotado en la historia de América Latina y del Perú pero no por ello menos valioso en el camino hacia el Estado de todos. Debemos aprender de él para no repetir, ciertamente, sus graves errores, que permanecen en buena medida como cultura política, pero también para recoger sus lecciones de inclusión de las mayorías, reivindicación de la soberanía nacional y revalorización de la política. Nuestros problemas no vienen, por ello, del populismo, que es la búsqueda de una solución, sino de las raíces histórico-estructurales de exclusión que conformaron el aparato estatal.

Estas raíces histórico-estructurales son las siguientes:

Primera, la raíz colonial. El Estado peruano todavía no ha roto con su raíz colonial porque se estructura como poder de afuera hacia dentro y de Lima hacia las provincias y los departamentos. Me refiero a la matriz fundacional de la conquista y la colonización española, a la dominación de sucesivos poderes imperiales y, finalmente, a los intentos de sujeción actual, vía la hegemonía neoliberal del proceso de globalización. Esto último se plasma, por ejemplo, en la imposición al Perú de un Tratado de Libre Comercio por parte de los Estados Unidos. La colonialidad de este poder estatal, tal como señala Aníbal Quijano (2000) es lo que históricamente ha promovido la integración de un sector minoritario del país al resto del mundo, lo que se ha traducido en los últimos ciertos años en el desarrollo de una modernidad restringida para determinados sectores de la población.

Segunda, la raíz oligárquica. El Estado peruano todavía no ha roto con su raíz oligárquica, de gobierno de pocos y para muy pocos, porque se construye de arriba hacia abajo en un proceso donde cada pretensión descentralista es vista como una concesión de Lima y no como la construcción de un poder compartido. Parece que este sentido oligárquico del Estado tuviera como objetivo mantener durante el mayor tiempo posible la mayor cantidad de poder en manos de los que constituyeron originalmente el Estado en el Perú.

Tercera, la raíz patrimonial. El Estado peruano es un Estado privatizado o patrimonial porque responde a intereses privados y no públicos. Su carácter patrimonial se remonta a la colonia cuando el Estado era propiedad del rey y se prolonga en la República criolla hasta, por lo menos, los años sesenta del siglo xx cuando empiezan a desarrollarse políticas reformistas que buscan convertirlo de aparato privado en aparato público, al servicio de todos los peruanos.

Las raíces coloniales, oligárquicas y patrimoniales del Estado que se habían debilitado en la segunda mitad del siglo xx, gracias a las incursiones democratizadoras desde abajo como dice Sinesio López (1992) o a la integración segmentada desde arriba como señala Julio Cotler (1994), se volvieron a fortalecer con el intento de restauración ocurrido durante la dictadura de la década de 1990 que encabezaron Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Este inter-

to de restauración ya no se dio con las formas señoriales del Estado Oligárquico, barridas por los sucesivos gobiernos reformistas, sino al amparo de la ofensiva neoliberal a nivel internacional, que ha llevado a que muchos califiquen al Estado actual como neoliberal. Sin embargo, este intento de restauración significó una regresión de proporciones que se manifiesta en el control excluyente del Estado por parte de las minorías propietarias, en la subordinación del país al capital extranjero a través de la aplicación obsecuente de programas de ajuste económico y en el regreso desembozado del patrimonialismo oligárquico que ha usado de sus contactos políticos para hacer buenos negocios en una proporción que no había sucedido antes en la historia peruana. Pero el intento restaurador no quedó en proyectar lo que han sido las características históricas del Estado peruano en las nuevas condiciones de ofensiva del capital transnacional, sino que derivó hacia convertir el propio aparato estatal en una maquinaria criminal, lo que ha llevado a estudiosos como Manuel Dammert (2001) y Henry Pease (2003) a hablar de un «Estado mafioso» que estableció desde el poder un vasto sistema de corrupción.

Hoy nos encontramos, todavía, ante el reto de desmontar este poder mafioso para que podamos proseguir con el intento de reformar el Estado para convertirlo en un poder democrático con el que se identifiquen todos los peruanos. Como vemos todos los días en los periódicos esta es una tarea en la que nos falta todavía mucho por hacer.

La persistencia de estas raíces coloniales, oligárquicas y patrimoniales, hacen que se produzca un choque entre la democracia que tratamos de construir y el Estado actual. Esto es más claro todavía luego del intento de restauración fujimorista que agudizó las características excluyentes del Estado peruano. La democracia, por definición, es un régimen de desiguales económicos en el que la desigualdad no debe ser muy grande para que sea posible que unos toleren a los otros y se pueda establecer la necesaria convivencia de la vida en sociedad. La desigualdad, sin embargo, es altísima, tanto en el Perú como en la región (PNUD, 2004) y el Estado no hace un esfuerzo sustantivo para que ella disminuya. Es más, sus raíces lo llevan a actuar en sentido contrario, con lo cual, se convierte en un aparato que agudiza las contradicciones inherentes al Perú de hoy, colocándonos en el camino de la intolerancia y la confrontación.

El resultado de este choque entre Estado y democracia hace que el Estado peruano sea visto como un «aparato extraño» al que se demanda, desde distintos intereses, sin identificarse con él. En la calle los desocupados y los informales le piden a «papá gobierno» la satisfacción de sus reivindicaciones sin importarles el tamaño de la caja fiscal. En las alturas, los empresarios llaman a sus contactos en el gobierno para ver si obtienen tal o cual ventaja, callando si son satisfechos y despotricando contra los políticos irresponsables si no les hacen caso. En ambos casos se trata de grupos que buscan en el Estado la satisfacción

de intereses particulares, pero no la canalización de sus demandas en función del interés general. Tenemos ante nosotros una concepción de «Estado botín» que se desarrolla en distintos actores sociales como una mezcla de formas de relación sociedad-Estado en contextos de baja institucionalización con las consecuencias del patrimonialismo exacerbado de la década de 1990 que condujo a las prácticas criminales señaladas.

La superación de este choque entre Estado y democracia es lo que permitirá también superar las contradicciones entre Estado y mercado. En la medida que el Estado responda a un manejo democrático, es decir al interés de todos los peruanos, el mercado podrá funcionar y desarrollarse integrando e incluyendo. De lo contrario, será visto como la herramienta de una minoría excluyente cuyo único propósito es enriquecerse.

Este choque entre Estado y democracia produce una gravísima erosión en la legitimidad del Estado, es decir, en el reconocimiento por parte de los ciudadanos de que los que mandan tienen el derecho a hacerlo. Sin legitimidad, a la postre, no hay Estado, menos todavía Estado democrático.

Superar esta contradicción entre Estado y democracia para que la desigualdad no se agudice sino se modere y para que el Estado recupere su legitimidad debe ser el eje de la lucha por la reforma del Estado en el Perú.

4. RETOMAR EL CAMINO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Retomar el camino de reforma del Estado significa empezar a superar la contradicción señalada entre el Estado y la democracia, para ello hay que llevar adelante tres procesos a contracorriente de las tres raíces estructurales que mantiene el Estado peruano desde su constitución histórica. Ellos son la nacionalización del Estado, su democratización y su desprivatización.

Primero, nacionalizar el Estado. Aunque para algunos esto suponga una contradicción en los términos, nacionalizar el Estado quiere decir terminar con la raíz colonial y cambiar el sentido de su conformación estructurándolo de adentro hacia fuera. Nuestro desarrollo no puede darse en función de los demás, por más poderosos que sean, sino de nuestros propios intereses nacionales. En otras palabras hay que pasar del estado colonia o semicolonía al Estado-nación para poder integrarnos al mundo. Este proceso es difícilísimo porque hasta ahora gana la conversión del Estado en neocolonia, con la sujeción que buscan los Estados Unidos con mecanismos como el TLC.

Segundo, democratizar el Estado, para romper con el manejo oligárquico del poder y reconstruirlo de abajo hacia arriba. Esto significa avanzar hacia un régimen que articule representación con participación, impulsando la participación directa de la población y de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a nivel local y regional y, vía los mecanismos de control de los repre-

sentantes, a nivel nacional. Este debe ser, también, el sentido del proceso de descentralización, para que cada nivel de gobierno sea verdaderamente tal en su respectiva jurisdicción.

Tercero, desprivatizar el Estado para que deje de servir a intereses particulares y pase a servir al interés general. Los recursos públicos no pueden seguir siendo considerados una prolongación de los bolsillos privados. Esto debe significar, en especial, terminar con el «capitalismo de amigotes» impulsado por la restauración neoliberal de la década de los noventas. En los últimos quince años, una característica ancestral de los negocios en el Perú adquiere de nuevo particular énfasis y es impulsada, en este sentido, desde el Estado. Se trata de hacer negocios sobre la base de las relaciones políticas que se tengan con el poder de turno. Este «capitalismo de amigotes» que busca rentabilizar las relaciones políticas en desmedro de la competitividad productiva, hay necesidad de desterrarlo para cambiar el Estado en el país.

Estos tres procesos de nacionalización, democratización y desprivatización podrían volver a darle legitimidad al Estado como autoridad pública para que no sea más un aparato extraño o «papá gobierno», sino una expresión política de los ciudadanos para que en esa condición les brinde los servicios necesarios para la vida en sociedad.

Este proceso de legitimización del Estado no es, sin embargo, un proceso abstracto, su éxito depende de qué funciones el Estado asuma. Y en un país pobre como el peruano es imposible que el Estado se legitime si restringe su actividad a asegurar el porvenir de los grandes negocios. Por el contrario, además de garantizar el funcionamiento de un mercado inclusivo, el Estado debe garantizar también, seguramente que de manera progresiva por los escasos recursos con que cuenta, el bienestar de los ciudadanos. Ello no tiene por qué significar el regalar dinero, como suponen y practican algunos incautos, pero sí el desarrollar las necesarias relaciones entre el Estado y la sociedad civil para que se construya una sociedad que brinde igualdad de oportunidades y resultados de manera tal que la vida humana tenga valor más allá de los errores estadísticos.

5. ¿QUÉ SALIDA HAY PARA AVANZAR A UN ESTADO DEMOCRÁTICO?

La única salida para avanzar a un Estado democrático es una reforma constitucional profunda que nos lleve a un nuevo contrato social. Esta es una tarea que se debió acometer al inicio de la transición democrática, durante el gobierno de Valentín Paniagua, pero que decidió postergarse para que decidiera sobre ella el gobierno elegido que fue a la postre el de Alejandro Toledo. Sin embargo, el temor a que ella significara cambios ajenos al horizonte neoliberal llevó a que esta necesidad se postergara. La pelota vuelve a estar entonces en la cancha del gobierno elegido en el 2006, que hasta ahora se comporta de manera similar al

gobierno anterior. Sin embargo, las explosiones sociales ocurridas en los últimos tiempos nos hacen ver el grado de frustración existente y la urgencia de este nuevo contrato social por la vía de la reforma constitucional.

Es cierto que la palabra escrita no cambia la realidad, pero necesitamos al menos un horizonte programático para orientarnos como sociedad y este debe de estar plasmado en nuestra norma jurídica suprema. La reforma constitucional, además, puede permitirnos discutir la transformación de conjunto que necesita el Estado peruano y articular los consensos necesarios en torno a la misma. La reforma constitucional puede conseguirse por diversos caminos, pero lo que no puede negarse es su necesidad. Hay dos posibilidades: la reforma vía el Congreso de la República o la Asamblea Constituyente. En cualquier caso la idea es un nuevo punto de partida que permita desmontar la contrarreforma de los noventa y llegar a un nuevo acuerdo que blinde al Estado contra el asalto neoliberal, lo reconstruya de abajo hacia arriba e impida que vuelva a convertirse en maquinaria del delito como sucedió durante la dictadura de Fujimori y Montesinos.

A principios del gobierno anterior se optó por un camino intermedio que buscaba llegar a grandes consensos para avanzar en reformas fundamentales: el camino del Acuerdo Nacional. Este foro, sin embargo, a pesar de haber desarrollado trabajos importantes ha caído en el descrédito porque prácticamente ninguno de sus acuerdos se ha cumplido. La razón parece ser su falta de representatividad política, no porque allí no estuvieran los principales partidos y organizaciones sociales, porque de hecho es así, sino porque quienes allí acudían no tenían un mandato expreso e inmediato de la ciudadanía para acometer las reformas necesarias. De allí en que insista que un organismo representativo que tenga su origen en la elección popular sea el punto de partida para diseñar, con rango constitucional, un nuevo contrato social.

De esta manera podremos reiniciar con algo de verdad democrática y no sólo de sapiencia tecnocrática este proceso de reforma del Estado que es una necesidad urgente para que el Estado en el Perú y sus pares de América Latina puedan tener, si cabe, algún futuro en este mundo hostil.

BIBLIOGRAFÍA

COTLER, Julio

1994 *La dinámica de la dominación interna y el cambio social. Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades.* Lima: IEP ediciones.

DAMMERT, Manuel

2001 *El Estado mafioso. El poder imagocrático en la globalización.* Lima.

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl

1972 *El Estado Antiimperialista.* Cuarta Edición. Lima: Editorial-Imprenta Amauta S.A.

LÓPEZ, Sinesio

1992 «Perú: una modernización frustrada. 1930-1991». En: Juan Abugattás, Rolando Ames y Sinesio López (eds.) *Desde el límite. Perú, reflexiones en el umbral de una época.* Lima: IDS.

PEASE, Henry

2003 *La autocracia fujimorista. Del Estado fujimorista al Estado mafioso.* Lima: Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PNUD

2004 *La democracia en América Latina.* Buenos Aires: Alfaguara.

QUIJANO, Anibal

2000 «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina». *Colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales.* Edgardo Lander compilador. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO.

WEBER, Max

1980 *La política como vocación. El político y el científico.* Madrid: Alianza Editorial.

WEFFORT, Francisco

1973 «Clases Populares y Desarrollo Social». *Populismo, marginalización y dependencia.* Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.

ZAVALA, Verónica

2004 *La descentralización: una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad. Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno.* Lima: IDEA.