

## DEMOCRACIA, IDENTIDADES Y REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA\*

Manuel Antonio Garretón

Al preparar esta intervención pensaba que el tema a tratar es singular, porque hablar de reforma del Estado está muy de moda en la ciencia política, y hablar de identidades es un tema de moda en la sociología, la antropología y, en general, en los estudios culturales. Lo extraño es encontrar los dos temas vinculados: reforma del Estado e identidades, tratando de establecer la relación que hay entre ellos.

Lo que presento, más que el resultado de una investigación, es el resultado de una reflexión, y del modo cómo hice esa reflexión para juntar ambos temas cuya vinculación es un campo poco explorado pero fundamental por las razones que vamos a exponer.

### EL DOBLE EFECTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Lo primero es partir de aspectos muy elementales tales como recordar de qué hablamos cuando hablamos de Estado, y en ese sentido el Estado es muchas cosas. Es un conjunto de instituciones y organizaciones que reclama el carácter de lo público en un espacio territorial y tiene el monopolio legítimo de la fuerza: esta es la definición de lo que es el Estado, lo que no cabe aquí no es Estado, y se refiere al Estado como aparato, como burocracia. Pero el Estado

---

\* Agradezco a María Eugenia Sánchez por esta invitación bajo el nombre de Alain Touraine, quien ha sido para mí mucho más que un gran maestro.

ha sido también el principal agente –y no sólo por razones coercitivas– de la unidad, de lo que sociológicamente llamaríamos “sociedad” o, en términos más históricos, de lo que llamaríamos “nación”. Ha sido el agente de unidad, sobre todo en los países en los que el Estado no fue una emanación de la nación o de la sociedad, como es el caso de los países centrales, sino en los que la nación fue una creación del Estado. En estos casos, el Estado, en términos clásicos, la nación cívica o el Estado, avasalló a la nación étnica y eso explica, por ejemplo, que las naciones o los pueblos aymara y maya se encuentren en varios países distintos o que el mar–Bolivia no tiene mar– y las minas de cobre pertenezcan a Chile. Lo que no tiene que ver con la *chilenidad*, tiene relación con la apropiación militar por guerra y tratado, es decir, con un acto de Estado.

El Estado ha sido en estos países, por lo tanto, un agente fundamental de la unidad de la nación, en términos tanto coercitivos como en términos simbólicos. Pero el Estado ha sido también, en los últimos dos siglos y sobre todo en nuestros países, un agente de desarrollo y, para volver a viejos conceptos, una cristalización de relaciones de dominación. El Estado no es la dominación, en ese sentido. En términos estrictos, el concepto de “Estado burgués” es equivocado, porque la burguesía no poseía al Estado, lo que hace el Estado es cristalizar las relaciones de dominación, es decir, cristalizar relaciones asimétricas y antagónicas y este es un punto muy importante para lo que voy exponer adelante. Cuando hablamos de reforma del Estado, a diferencia del concepto que se nos vende desde el Banco Mundial o desde el Banco Interamericano de Desarrollo o desde el Fondo Monetario Internacional, no hablamos sólo del aspecto instrumental sino que nos referimos a todos los aspectos mencionados anteriormente. Una verdadera reforma del Estado lo es en cuanto agente de cristalización de relaciones de dominación, agente de unidad de la nación, agente del desarrollo y conjunto de instituciones y organizaciones, es decir, aparato normativo y administrativo burocrático que tiene el monopolio de la fuerza, y ésta es la primera cuestión importante que señalar.

La segunda cuestión que quiero subrayar es el impacto paradójico que tanto la globalización económica como la comunicacional

tienen en el Estado. Ambas penetran en las sociedades, y la globalización como vinculación, como hibridación o amalgamación de lo externo y de lo interno –lo que lleva a cambiar en cierto modo la unidad de análisis–, tiene efectos paradójicos en el Estado.

Desde esta perspectiva, el Estado queda debilitado en su capacidad de cohesión, de integración, en su papel redistributivo; es decir, que la globalización acompañada de la reforma neoliberal, que es la que conocemos, le quita al Estado tareas que antes tenía. Les pongo el ejemplo del caso chileno, pero puede ser también mexicano. En Chile, la salud, la educación, la vivienda y el empleo eran tareas directas del Estado; hoy no lo son o lo son mucho menos, y eso ha creado muchos problemas. Ha habido un debilitamiento. Se anuncian las tasas de crecimiento del próximo año, o de dos años más, sin que importe para nada cuáles van a ser las políticas de gobierno; y cuando hay una elección presidencial los candidatos hablan de la economía, de qué tanto va a subir o no tal cosa en el siguiente año, independientemente de lo que ellos vayan a hacer. La capacidad del Estado de manejar la política económica es ahora mucho menor y los trabajadores ven cómo desaparece su empleo no porque haya habido alguna política del Estado, sino porque la bolsa de Tokio bajó las acciones de las empresas en que trabajan. Y el movimiento ecologista en un país determinado no gana mucho con reclamarle al Estado el problema de la capa de ozono, porque eso no tiene demasiada vinculación con lo que el Estado puede hacer. La capacidad de éste queda disminuida.

Por otro lado –y este es un aspecto en el que no se insiste suficientemente–, la globalización genera necesidades nuevas al Estado. Por ejemplo, son los Estados quienes deben negociar las formas de inserción en la globalización, son ellos quienes firman los tratados, quienes van a la Organización Mundial del Comercio, al Banco Mundial u otras instancias. El problema que se plantea es que si ese Estado quiere firmar un tratado de libre comercio o quiere participar en la creación de una constitución europea, por ejemplo, necesita legitimarse. Puede haber gente que quiera determinadas negociaciones y sectores sociales que no las acepten, entonces el Estado está obligado, por la vía de las políticas internas, a relegitimarse, de otra manera no puede jugar el papel de vínculo, de agente de negociación con la globalización.

Además, como todos sabemos, la globalización significa exclusiones, y esos excluidos dejan de tener organizaciones que les eran propias, como los sindicatos u otras. Pueden tener Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), por ejemplo, pero tienen enormes dificultades para resolver los problemas que el mercado globalizado resuelve a los sectores incluidos. Entonces los sectores excluidos demandan políticas sociales y eso obliga al Estado a intervenir. El Estado lo puede hacer bien, lo puede hacer mal, lo puede hacer de manera neoliberal, lo puede hacer de manera populista, eso no importa; el hecho es que el Estado está obligado a intervenir y a responder. Un ejemplo claro de esto es que en los momentos de mayor énfasis en las reformas neoliberales, por ejemplo en el caso mexicano, hubo que crear el Programa Nacional de Solidaridad, mejor conocido como Pronasol. El sentido común político consideraba al Pronasol neoliberal, yo diría que este programa actuaba en un contexto neoliberal, pero no se le puede definir como tal, porque el neoliberalismo puro diría “no” a cualquiera política del Estado, dejando sólo actuar al mercado. El Estado se vio obligado a intervenir –bien o mal, no es ésta la cuestión– para resolver necesidades mínimas de los sectores más marginados.

Lo que quiero mostrar es que la globalización está teniendo un doble efecto sobre los Estados: los debilita y, a la vez, los fortalece.

#### LA POLÍTICA, VÍNCULO ENTRE SUBJETIVIDAD E HISTORICIDAD

Estos procesos están transformando la política. ¿Qué era la política hasta los años setenta u ochenta? Y señalo estas décadas porque hay hitos que ocurren en algunos países, antes o después, y algunos de ellos no se dan de la misma manera, como nuevos autoritarismos militares o civiles, reformas neoliberales, globalización, que marcan un cambio de época. Simplificando, digamos que la política la podemos definir como la relación entre Estado y sociedad, así como la economía es la relación entre sociedad y satisfacción de necesidades materiales. En la medida en que el Estado era, por un lado, otorgador de bienes y servicios y, por otro, agente de la unidad, del desarrollo y el referente principal de la acción colectiva, la política era entonces también dos cosas: por un lado era vía de

acceso al Estado en cuanto proveedor de bienes, de ahí todos los elementos de presión como el clientelismo y la movilización; y, por otro lado, en la medida en que se trataba de llegar al Estado no sólo para tener bienes y servicios sino también para cambiar la dirección del mismo Estado, en términos del modelo de desarrollo, la política era fuente de sentido para la acción colectiva. En nuestros países esto podía hacerse por la vía de los partidos, que eran subculturas como en el caso chileno, o por la vía de liderazgos personales (básicamente los liderazgos caudillistas), para poner el otro extremo. La década de los sesenta es la exacerbación de esto que está magistralmente descrito en *La guerra de Galio* de Héctor Aguilar Camín.

¿Qué era la política en la década de los sesenta? Era juntar la subjetividad con la historicidad, la vida de Uno con la Historia, con lo que es la liberación, la emancipación, o como quiera que se le llame. Pablo Neruda expresa muy bien esta vinculación en su *Canto General* y en *Los versos del capitán*: "Cuando miro la forma / de América en el mapa, amor, a ti te veo... Bésame de nuevo, querida. / Limpia ese fusil camarada." Es la relación entre la subjetividad y la acción histórica, porque era de la acción histórica, de la historia, de la que se desprendían los proyectos de subjetividad y no al revés, como suele ocurrir hoy en día.

La política era fundamentalmente esas dos cosas y algo más: la política era el cemento cultural de la sociedad. En esas sociedades tan fragmentadas, sin racionalidad económica completa en el ámbito territorial, porque no teníamos un capitalismo homogéneo, y sí la coexistencia de diversos modos de producción; ni la racionalidad ni la homogeneidad de la sociedad se encontraban en la economía o en el mercado. Y esa unidad tampoco se podía encontrar en la religión ni en otros campos, como sí podía encontrarse en otros países. Entonces la unidad de la nación se conseguía desde el Estado y por lo tanto el cemento cultural era la política. La política jugaba esa posición. Ahora esto obviamente ha cambiado, y cambia de manera importante en el sentido en que la política deja de ser el elemento central o, para decirlo de una manera más moderada, deja, por el momento, de ser el cemento cultural fundamental.

## LA DISTANCIA ESTRUCTURAL ENTRE POLÍTICA Y SOCIEDAD

La política deja de ser ese lugar donde se funden inserción en la sociedad y en la historia y realización de la subjetividad. No es que algunos no lo sigan sintiendo así, o que algunos no sigamos pensando que eso sigue siendo importante, lo que quiero decir es que en general la política es atravesada –dados los procesos de globalización y reformas neoliberales, desde la época de las dictaduras– por otro tipo de orientaciones, necesidades, aspiraciones. Esta situación se ve especialmente en los jóvenes. Se produce –y no hay que hablar de esto como una descalificación de la política y de los políticos– una distancia mayor estructural entre política y sociedad en aquellos que nunca tuvieron vida política como son los jóvenes. Esta distancia, sin embargo, es menor en aquellos que una parte importante de sus vidas tuvo que ver o con los partidos o con las elecciones o con las luchas contra la dictadura o con la vinculación con el líder populista, con lo que fuera.

Entonces, esta distancia estructural plantea un problema político fundamental: la separación de lo que yo llamaría las tres dimensiones de la política: la política como proyecto; la política como dimensión instrumental, o reivindicativa si ustedes quieren; y la política como dimensión profesional, puesto que lo que se llama hoy día la clase política desarrolla su oficio, su rito, su modo de asignación tal como los científicos; es una carrera, una profesión. Se puede decir que estos tres elementos estuvieron muy vinculados pero con un predominio de la política proyecto y de la política reivindicativa o instrumental de satisfacción de necesidades sobre la política profesional. Yo diría que había una fusión de estas dimensiones, cuya mejor expresión era quizás el partido populista.

Actualmente estos tres elementos se disocian y lo que ocurre, entonces, es que de algún modo la clase política no está necesariamente vinculada con un proyecto. Y tenemos una gran cantidad de políticos culposos que dicen: “la política tiene que preocuparse de los problemas de la gente, no nos interesan los grandes temas porque hay que preocuparse de los problemas de la gente”, lo que significa entender la política como mercado, como el lugar donde se satisfacen las necesidades materiales y, además, justamente en un momento en que la política puede resolver muy

pocos problemas de la gente porque el Estado ya no tiene la educación, ya no tiene la vivienda, ya no tiene la salud o lo tiene todo, pero en menor cantidad. Entonces se produce esta especie de separación de la clase política, la cual empieza a dar vueltas en torno a sí misma y su propia actividad ritual, además subordinada a la presión mediática. Por otro lado, la dimensión instrumental o reivindicativa va acompañada de demandas que son, por llamarles de alguna manera, *muy de individuos*, de personas más que de actores sociales o grupos. Finalmente, la dimensión proyecto es evidentemente la que más ha sufrido, pues, como se ha señalado, "hoy día, para una gran cantidad de temas, es difícil distinguir derecha, centro, izquierda". Aunque no creo que esto sea totalmente cierto en América Latina, el problema está presente.

#### EL REEMPLAZO DEL CONCEPTO DE PUEBLO: CIUDADANÍA, INDIVIDUO, IDENTIDADES

Lo que se está planteando es, por consiguiente, una transformación del Estado y una transformación de la política; es decir, se trata del problema de una doble reforma: la reforma del Estado y la reforma de la política, que son dos cosas distintas. La reforma del Estado tiene relación con las tres o cuatro dimensiones del Estado que definí al inicio. La reforma de la política, o la reforma política, tiene que ver fundamentalmente con la resolución de los problemas de representación, problemas importantes que se presentan hoy día en el paradójicamente generalizado marco democrático que tienen todos los países de América Latina.

¿Qué es lo que está detrás de la necesidad de estas reformas? Se puede decir que, por una parte, el referente, ya no de la sociedad sino del Estado, era la nación, pero había otra categoría fundamental que era la categoría de pueblo. Se hablaba de la política o del modelo nacional popular, yo le agregaría el modelo estatal-nacional-popular, o sea el Estado referido a la unidad de la nación, al antiimperialismo si se quiere, pero también referido al pueblo. El pueblo era una unidad que trascendía los llamados populismos. En todos los proyectos existe esta vinculación con el pueblo. El pueblo es la expresión de la nación en términos culturales simbólicos, que a su vez es el vínculo entre el Estado y la sociedad,

y a ese vínculo se le llama nación. El pueblo es eso, pero es también un actor determinado, y en el concepto "pueblo" hubo siempre una referencia más o menos directa al concepto de "clase", es decir, el pueblo está formado por las clases populares o por las clases que están marginadas o excluidas o que están integradas pero dominadas. Entonces la política era básicamente la de la organización y expresión del pueblo, y las tareas del Estado tenían como horizonte o como destino al pueblo. Al Estado se le juzgaba bien o mal en la medida en la que cumplía la función de defender a la nación frente a otros, frente al imperialismo, y en la medida que funcionaba como organizador que expresaba los intereses del pueblo. Esto se rompe con los procesos de globalización, con las reformas neoliberales, con las dictaduras y, en general, con las transformaciones en el mundo de hoy. Y entonces se producen, a mi juicio, tres reemplazos del concepto de "pueblo" como sustento de la legitimidad del Estado y como concreción o encarnación de la nación: el de ciudadanía, el de individuo y el de identidades.

El concepto de "ciudadanía" fue siempre menospreciado en la cultura política latinoamericana, en la que el concepto central, como hemos dicho, era el de "pueblo" o el de "clase". Pero ocurre que ante los cambios de las últimas décadas se ha ido dando una apropiación discursiva de la ciudadanía concebida como un conjunto de derechos individuales. Se puede observar que cualquiera que anda por la calle y no se siente respetado, dice: "no estás respetando mis derechos ciudadanos". Y de pronto todo es ciudadanía, todos son derechos ciudadanos, incluidos los que yo llamaría *derechos identitarios*, que me parecen fundamentales al ser un cuestionamiento de la idea clásica ciudadana y, por lo tanto, un intento de refundación del concepto de "ciudadanía", porque no se corresponden con el principio ciudadano como conjunto de derechos universales iguales para todos. Los derechos identitarios reclaman, por ejemplo, que el derecho que tiene un individuo por ser mujer no lo tiene un individuo por ser hombre, o el derecho que tiene alguien por pertenecer a una etnia no lo poseen otros que pueden pertenecer al mismo país o *polis*, o el derecho por ser joven que no lo tienen, necesariamente, los de 40 o 50 años, o el derecho que se tiene por ser viejo no lo tienen los jóvenes. Se trata de derechos de otro tipo, estos derechos categoriales o identitarios no son



derechos “clásicamente” ciudadanos y, además, son también un replanteamiento de la doctrina universal de los derechos humanos, porque evidentemente los derechos humanos pertenecen a las mujeres, a las etnias o a los niños, pero los derechos indentitarios no son una cualificación de los derechos humanos, son algo distinto.

Pero regresando al concepto de ciudadanía que ha remplazado al de pueblo, es importante notar el significado que se le está dando. Los derechos ciudadanos, a diferencia de los derechos humanos, son otorgados por la *polis* no por el hecho de ser humano sino por el hecho de pertenecer a esa *polis*. Actualmente esta dimensión de pertenencia se deja de lado y se va reemplazando la ciudadanía por un concepto puramente de derechos individuales.

La segunda manera de reemplazar la idea de pueblo como legitimador del Estado (es decir, a quién le responde el Estado) es la de individuo. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el estado de la democracia en América Latina,<sup>1</sup> se decía que habíamos conquistado una democracia de electores pero no de ciudadanos. El subtítulo era “Por una democracia de ciudadanos”; en los sesenta habríamos dicho “por una democracia para el pueblo”. Hay un cambio muy importante porque la idea actual toma en cuenta a todos los miembros de la sociedad pero considerados individualmente, no como parte de un destino colectivo. Digo entonces que una segunda manera de reemplazar el concepto de a quién le responde el Estado o el para-qué del Estado es el concepto neoliberal de individuo, donde las relaciones entre éste y el Estado o la sociedad son las relaciones propiamente de mercado.

Y el tercer elemento—y aquí entramos en el segundo componente del tema “reforma del Estado e identidad”—es que este pueblo o esta ciudadanía que reemplaza al pueblo o se desagrega en estos individuos, se constituye como un agregado de categorías que ya no pueden ser referidas al simple concepto de “dominación de clase”, como ocurría con el concepto de pueblo. Aparecen espacios

---

<sup>1</sup> Informe “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”. PNUD. 2004.

de poder, de dominación o simplemente de búsqueda de expresión, de autorrealización de los cuales no da cuenta el pueblo, que es un actor colectivo, ni la ciudadanía, que es un actor genérico sin distinciones internas. Esta nueva realidad diversifica, desarma, desarticula –a mí me gusta usar la palabra “descuajeringa”– el concepto de clase, y son estos nuevos tipos de actores a los que le vamos a llamar “identidades”. Se trata de actores que se definen a sí mismos en términos de un determinado atributo que es aquel que le da sentido a su acción, no solamente individual sino también colectiva.

#### REFORMA DEL ESTADO E IDENTIDADES

Lo que ocurre entonces es que el Estado fue hecho para representar a la nación, para organizar, sintetizar, unificar a la nación frente a otros Estados y al mismo tiempo para organizar la sociedad de acuerdo con las relaciones de dominación, pues en el Estado se cristalizaban las relaciones de dominación. Actualmente las relaciones de dominación no desaparecen; y cuando hablamos de dominación, hablamos de relaciones de clase. Por otra parte la base social, el pueblo, tampoco desaparece pero ahora se constituye a través de otros principios. Ya no se estructura por la respuesta de los pobres y de los trabajadores, sino que dentro de éstas aparecen otras categorías y además se suman a ellas categorías que pueden no ser siquiera de pobres y de trabajadores, sino que vienen de otro lado: los jóvenes, los niños, los homosexuales, los grupos étnicos. Estos últimos no se definen por ser pobres o trabajadores; puede ser que sean todos ellos pobres, pero su principio de definición es otro, basta pensar en la diferencia fundamental de la reivindicación indígena de los sesenta que era confundida con la relación y la reivindicación campesina; indígenas y campesinos se fundían en la demanda “la tierra para el que la trabaja”. Hoy día la reivindicación étnica es enteramente distinta: “Nos despojaron de nuestras tierras, devuélvanla y refundemos la nación a partir de nuestro principio étnico”, como está ocurriendo en Bolivia.

Estamos presenciando el surgimiento de estos nuevos tipos de actores, que de algún modo reemplazan la centralidad que ocupaba el concepto de pueblo o el concepto de clase y redefinen el término

clásico heredado de la revolución francesa de "ciudadanía" o de derechos ciudadanos iguales para todos. Y lo redefinen justamente en el momento en que "ciudadanía" se ha convertido en la palabra mágica para señalar el sentido de cualquier demanda, palabra mágica como antes lo fue "socialismo", "desarrollo" o "democracia". Y lo que ocurre es que el concepto de ciudadanía está totalmente estallado, pero no ha desaparecido y hay que recuperarlo, pero por el lado de la política, y ¿por qué lado de la política? Por el tema de la participación y representación.

Por su parte, el tema de estos nuevos actores y su presencia en la sociedad ¿por dónde se recupera? La respuesta suele ser que se trata de un problema de la sociedad civil: el fortalecimiento de esos nuevos actores, de la diversidad cultural le corresponde a la sociedad civil. Pero ¿realmente el tema de la aparición o de la desaparición o de la reformulación de las categorías de pueblo, de ciudadanía y, por supuesto, de individuo en términos de estos nuevos actores es un tema solamente de la sociedad civil? La respuesta es no. Es un tema del Estado también, porque el Estado tiene que dar cuenta no sólo de su relación frente a los otros Estados, frente a la globalización, tiene que dar cuenta del hecho de que actualmente cristaliza relaciones sociales que ya no se pueden definir en el solo término de la dominación de clases.

La reforma del Estado, por lo tanto, es una reforma que tiene que orientarse en términos de estos nuevos actores, de esta nueva composición de lo que llamamos sociedad civil o pueblo o ciudadanía.

#### LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

Hasta ahora se pueden distinguir básicamente cuatro tipos de reforma del Estado: la primera es la constitución de un *civil service*, de un aparato burocrático en el sentido *weberiano* del término. No todas las reformas del Estado buscan eliminar la corrupción, el patrimonialismo, crear la carrera funcionaria, autonomizar el cuerpo de funcionarios de las influencias políticas, religiosas y económicas. En algunos países eso todavía no se ha realizado. El segundo tipo de reforma es la del tamaño del Estado, que fue el modelo de tipo neoliberal que básicamente se trataba del *down sizing*,

es decir, de la disminución del tamaño del Estado en cuanto a sus funciones, y de ahí el gran debate sobre el tema de la subsidiariedad. Era una reforma que suponía reducción de funciones, de recursos institucionales, económicos, organizacionales y, por supuesto, reducción de recursos humanos, es decir, de funcionarios públicos. La tercera reforma es lo que algunos llamaron “reformas de segunda generación”, lo que se llamaría en inglés *management reform*, es decir, la reforma de la gestión o reforma gerencial del Estado. En esta reforma es fundamental la incorporación de los principios de eficiencia, lo que se llama la racionalización. Estos principios de eficiencia y racionalización son tomados del mundo privado, y no digo que no tenga que haber eficiencia, pero en general este concepto no es un concepto de eficacia, ni de cumplimiento de fines, porque los fines no se discuten, no se tocan. Se supone que el Estado tiene muy pocos fines, pero tiene que hacer esas cosas de forma eficiente. La gente de derecha, los neoliberales, dice: “sí queremos tener un Estado pero un Estado musculoso, eliminándole la grasa”, que es una frase grotesca y peyorativa para hacer alusión a un Estado eficiente racionalizado. Y ésta ha sido la impronta fundamental o el modelo principal de reformas del Estado que ha habido hasta ahora.

Hay un cuarto modelo de reformas de Estado, que se ha insinuado en algunas partes, que busca la reforma de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y que incluye una reforma política. ¿En qué consiste? Consiste precisamente en que en esa propuesta se discute el papel del Estado, se pone en el debate lo que Habermas llamaría la “deliberación”, el papel, la función, el fin del Estado. Se discute sobre fines, y yo diría que de lo que se trata es de la devolución al Estado –o si no es devolución, la entrega al Estado– del rol dirigente en el modelo de desarrollo, lo que implica no sólo su intervención en el mundo económico sino su capacidad redistributiva, no sólo su capacidad de inserción en el mundo de la globalización sino su capacidad de acción interna, que es básicamente de tipo redistributiva. Y esta reforma del Estado significa precisamente tomar en cuenta cuál es la base societal a la que éste constituye y por la que es constituido, lo que se expresa, solamente en parte, en el problema de la representación. Y por esta vía se constata que las reformas del Estado tienen que ver en gran

medida no sólo con el aparato de Estado, como lo hacen las políticas en boga, sino con el modo como se relaciona con la sociedad. Y el modo como se relaciona con la sociedad ya no es sólo la cristalización de relaciones de dominación, de las relaciones de clase, sino que supone su relación con estos nuevos actores, con estas nuevas categorías sociales que hemos llamado "identidades".

Entonces, se pueden distinguir dos planos de reforma: uno, la estructura y organización del Estado; otro, las políticas que el Estado haga al respecto.

Este tipo de reforma involucra las discusiones de lo que se ha llamado la "democracia participativa", que no puede eliminar la democracia representativa, y que exige una reforma a los sistemas de representación, es decir, al sistema de partidos, para fortalecerlos, pero asegurando espacios de diálogo con otras formas de organización social. Ha habido algunos países en los que esto se ha planteado y se ha realizado con resultados muy interesantes, como por ejemplo la "ley de participación popular" propuesta en los noventa en Bolivia. ¿Qué tenía de especialmente significativo esa ley de participación popular? Hacía que las distintas organizaciones estuvieran metidas en el Estado y esa inserción en el Estado no era sólo de tipo deliberativo sino decisorio. Esto es mucho más fácil de hacer en el ámbito local que en el nacional. En el caso boliviano, en aquellos lugares donde la comunidad aymara era la comunidad étnica de una jurisdicción, las formas de gobierno de esa municipalidad eran las formas ancestrales que los aymaras habían tenido. En Chile se produjo una gran movilización de estudiantes de secundaria, y la solución para resolver ese conflicto fue la creación de un gran Consejo Asesor de la Educación o las Comisiones de Verdad y Reconciliación, que son otro ejemplo de cómo se incorporan las demandas de diferentes grupos al Estado. Desgraciadamente las decisiones no son vinculantes, como en el caso inglés, en el que las comisiones nacionales sí tienen un efecto vinculante sobre el Parlamento. Pero son formas de incorporar las asociaciones a la representación de la sociedad civil en el sistema parlamentario, porque los partidos no pueden representar todos los clivajes de una sociedad. Y así es posible entregar a los partidos el papel fundamental de discutir, no los beneficios de tal o cual sector, de tal o cual actor, de tal o cual identidad, sino la

representación de la demanda agregada. De esa manera se puede acotar la satisfacción de necesidades por la vía clientelar para obtener votos. Se trata de presentar proyectos, propuestas de políticas públicas y sobre todo de generar mecanismos especiales de representación en los partidos y en el Estado, por y para esas "identidades", que son a veces mayoritarias o que representan la mitad de la población, como en el caso de género; que en otros casos son suficientemente significativas pero altamente discriminadas.

Todo esto nos lleva al tema de la reforma de las leyes electorales y de las leyes de partido, y nos lleva fundamentalmente a la introducción en esa reforma de los principios de paridad en el caso de género. Insisto y entiendo que es discutible el sistema de cuotas en el caso de minorías, pero también es cierto, como en el caso norteamericano, que no se habrían dado los avances actuales en el estado de conciencia colectivo si no se hubiera dado antes el tema de la discriminación positiva, o sea, si no se hubieran establecido cuotas. Es cierto que, por ejemplo, en el caso chileno para género yo no pondría cuotas, cuando ya se tiene una presidenta y un gobierno paritario ejecutivo (habrá que poner paridad en todos los niveles), pero en otros países para caminar hacia la paridad en género o de minorías étnicas, sin duda el sistema de cuotas es el único medio posible de generar una situación en que posteriormente haya una igualdad que pueda superar la institucionalidad de las cuotas.

Lo que quiero subrayar es que no hay manera de introducir principios de equidad o de igualdad si no es con una acción directa institucional. Está la paridad que hemos mencionado. Y está el otro gran tema que es la participación a nivel local donde existen experiencias tales como "los presupuestos participativos" o los "referendos". Aunque hay que ir con cautela, porque no hay que olvidar que gracias a los referendos, es decir, a la democracia directa, en algunos casos se han perpetuado exclusiones o se ha llegado a acuerdos de impunidad en materia de violación de derechos humanos. Por lo tanto, tampoco hay que hacer la gran alabanza de la democracia directa que por supuesto está muy bien para ciertos casos; por ejemplo, los planos reguladores de la ciudad pueden ser perfectamente aprobados en plebiscito o referendo sobre la base de propuestas que se han hecho a partir de organismos colegiados o elegidos. El gran problema en todo esto es la creación de nuevas

formas de corporativismo o clientelismo, como ha ocurrido con la creación de agencias para sectores sociales específicos: una agencia para las mujeres (el Servicio Nacional de Mujeres), una agencia para los pobres (Pronasol en México o el FOSI en el caso chileno), una para los discapacitados; entonces las agencias lo que hacen es generar de algún modo su clientela. Yo creo que no se puede prescindir de agencias, pero el problema es cómo se consigue una cierta transversalidad de la política; cómo el tema de educación, por ejemplo, incorpora el tema indígena o incorpora el tema de género. Este planteamiento implica un esfuerzo de transversalidad.

Y finalmente existe otro riesgo a evitar, que es el de la desaparición de la política; esto es que ninguna de estas reformas tiene sentido si no se hacen al mismo tiempo reformas de la política, que en algunos países –como en el caso de Bolivia, Venezuela, Chile, Ecuador– implica, de hecho, una nueva constitución más que una reforma constitucional. Una reforma de la política supone la discusión de las democracias local y regional, de los sistemas, el financiamiento, la dignificación y el control por parte de la ciudadanía o los partidos políticos.

La reforma del Estado, en síntesis, tiene que ser pensada en términos de las nuevas relaciones con la sociedad y sus actores y no sólo en la línea de la eficiencia de la organización y de las políticas. Esto, en los ámbitos local y estatal, pero también supranacional, donde el Estado, como ocurre en la construcción de la Unión Europea, cede poderes o soberanía. Este es el aspecto más necesario, urgente y, sin duda, más deficitario en América Latina.