

### III. REPENSAR EL ESTADO\*

SUMARIO: 1. *Sus principales transformaciones.* 2. *La gobernabilidad.* 3. *La integración económica.* 4. *Las nuevas funciones.* 5. *La decadencia de la representación política.* 6. *Las reivindicaciones regionales y locales.* 7. *La legitimidad.* 8. *Esquema para una teoría actualizada del Estado.* 9. *El cambio en las relaciones Estado-sociedad.*

#### 1. SUS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES

No puede seguir haciéndose derecho constitucional desde o dentro de una teoría del Estado que requiere una revisión de fondo, en razón de las nuevas realidades que han puesto en entredicho el concepto de Estado-nación, surgido en el proceso político de la modernidad en Europa, pero de influjo universal en los siglos XIX y XX.

Estamos, es evidente, ante un cambio de época, no de régimen político, que desborda al Estado ordenador, sustituido por una sociedad autorreguladora movilizadora por el individualismo competitivo, superadora de la gestión pública dirigida a una política igualitaria, de masas, lo que significa un cambio cultural de tales dimensiones que subvierte o, mejor, invierte las relaciones Estado-sociedad.

La libre determinación de los pueblos, fundadora de su derecho a constituirse en Estados independientes y soberanos, desarrollada en los impresionantes movimientos de descolonización de América, Asia y África en aquellas centurias, instauró ese mo-

\* Tomado de *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 12a. ed., Bogotá, Temis, 1996.

delo como la forma de organización más apropiada para satisfacer las aspiraciones del nacionalismo antiimperialista dominante en esos años.

Dicho modelo político tuvo éxito en los países desarrollados que lograron la integración de pueblos y territorios que se reconocían partes de la respectiva idea de nación que presidió su programa de constitución de un Estado que los comprendiera en su totalidad.

Pero fracasó en los pueblos atrasados. En ellos, el subdesarrollo económico y social y las modalidades culturales de su tradición frenaron la consolidación de un Estado de ese tipo y alcances, pues no pudieron lograr que tal organización se demostrara eficaz en la estabilización de un orden, la prestación de los servicios esenciales, la promoción de la calidad de vida y la garantía de la libertad. Estados precarios, insuficientes, vacilantes recayeron en nuevas redes de dependencia externa y no consiguieron afirmar ni la soberanía política ni el desarrollo autogenerado.

De otra parte, en las proximidades del año 2000 todo está internacionalizándose. Si un pueblo quiere ser contemporáneo, por fuerza ha de acceder a las instancias políticas supraestatales, que son el foro donde se debaten y deciden las políticas de alcance universal en materia de derechos humanos, nuevo orden institucional, uso de los recursos naturales renovables y no renovables, condominio de los espacios marítimos y aéreos, compatibilidad de los regímenes políticos con los comunes propósitos de una humanidad en paz y bienestar. Cuestiones, éstas, que antes eran de competencia nacional y que ahora son definidos por poderes exteriores al ámbito estatal, aunque con el concurso de todos los miembros de una comunidad internacional, cuyo influjo y capacidad decisoria nadie puede negar.

Paralelamente a esos espacios políticos internacionales, operan centros de pensamiento y acción no estatales, que generan una opinión pública internacional que presiona sobre los Estados en el sentido de sus propósitos humanitarios con fuerza que nadie ignora, so pena de exponerse a vergonzosas condenas que dañan

la imagen de pueblos, Estados y gobiernos. El ejemplo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, similares a Amnistía Internacional o a *Pax Christi*, dan la medida de la fuerza de estos grupos de presión sobre la política interna del Estado.

Despojado de atribuciones tradicionales de poder, que se consideraban inherentes al Estado, y presionado desde afuera por la opinión pública internacional, éste tiene que afrontar, además, el hecho creciente de que hoy la mayoría de los servicios públicos ya no son su monopolio y su privilegiado campo de gestión.

La organización de poder en un marco jurídico —definición objetiva, aunque muy general e insuficiente— había evolucionado en el sentido de convertirse en un ente de servicios públicos y de garantía del sistema de seguridad para la vida social. Cumplió funciones de gestión financiera, fue comerciante, industrial, por cuenta propia, en asociación o en competencia con los particulares, y se reclamó su presencia allí y allá, justificándose esa intensa intervención en el modelo que pretendía crear un Estado para el bienestar.

Esta figura quedó atrás, al imponerse en el mundo entero el neoliberalismo resurgido del fracaso socialista, con la consiguiente reprivatización de muchas de las actividades no políticas del Estado, adelgazado, redimensionado hasta “el Estado mínimo” —el que en otro tiempo atendía exclusivamente al orden interno, la defensa exterior y la administración de justicia—, dejando que la iniciativa privada y la libre empresa se reconviertan en el motor del desarrollo. Es decir, otra vez, la separación —formal, al menos— de política y economía, que para algunos degenera en el deshumanizado “capitalismo salvaje”, sostenido por la globalización transnacional de la producción de bienes y servicios.

En la misma línea —internacionalización de la economía, privatización de servicios antes estatizados— el Estado se despoja de su mismo patrimonio fiscal, acumulado para su gestión de bienestar sustituyéndolo al dominio de los particulares, para transferirlo al sector privado, prefiriendo a las asociaciones solidarias

—cooperativas, organizaciones de pensionados o de sus antiguos funcionarios— en una gigantesca operación que busca reconciliarlo con su origen y naturaleza de poder político al servicio de los intereses sociales, que es la función que lo identifica entre los demás poderes sociales y a la que eran inherentes sus prerrogativas de soberanía: formular la ley, establecerla e imponerla —cuando no sea obedecida voluntariamente, por la fuerza—, de la que tiene el monopolio legítimo.

Retiene un poder que, en la práctica, en los países subdesarrollados, se concreta a la función extractiva de recursos económicos del sector privado rico, en forma de tributos, para destinarlos —fuera de los gastos de su propio funcionamiento— a prestaciones del sector deprimido de la sociedad, lo que genera respaldo popular democrático para el régimen político. Vale decir: un poder —el del Estado— encargado de hacer un reparto equitativo, con sentido social, de los logros del desarrollo económico.

Poder muy condicionado, porque ese reparto no es decidido autónomamente —unilateralmente— ni puede ser impuesto coactivamente. Es fruto de difícil concertación periódica entre la autoridad política y los representantes de los gremios de la producción, de los trabajadores y de los usuarios y consumidores. Impuestos —la parte del león—, dividendos —la renta del capital—, salarios —la parte de los trabajadores en las utilidades de la producción—, precios y tarifas de bienes y servicios para defender el poder adquisitivo de la moneda hacen la política sustancia del Estado en la actualidad, pero por la vía del diálogo y la negociación.

Giro de ciento ochenta grados en la concepción del poder político —perdida toda su connotación autoritaria—; al menos, en el campo social y económico, en el cual su ejercicio es una prueba de gobernabilidad en busca de difíciles coincidencias y correspondencias compensatorias —un equilibrio— que constituyan espacios de reparto equitativo de riqueza, sin comprometer el futuro del desarrollo. Políticas que subyacen a la ley del plan de desarrollo económico y social, también resultante del encuentro entre los voceros de la comunidad productiva y consumidora, de

cuyo acierto y fluidez dependen los demás aspectos de la política estatal.

Poderes residuales del nuevo Estado sometidos, de otra parte, a todos los controles imaginables. Al político de las corporaciones de representación popular-comprensivo tanto de su gestión diplomática intencional, como de la administrativa interna y del ejercicio de los poderes extraordinarios en los estados de excepción, al disciplinario del Ministerio Público —ordenado a la regularidad y efectividad de los servicios estatales—, al Judicial —en procura de guardar la constitucionalidad y legalidad—, del fiscal —defensor de la inversión y gasto eficientes, con criterios de empresa, de gerencia, de rigor financiero— y del democrático —radicado en la opinión pública, representada por los medios de información masiva, hoy casi todopoderosos— y los electores, con capacidad de revocar mandatos y obstruir reelecciones.

A los que se añade la novísima veeduría ciudadana, el control popular y de la sociedad civil sobre cada paso de las autoridades públicas para denunciar y corregir toda irregularidad.

Poder, pues, muy mediatizado y expuesto por entero al escrutinio público, en busca de la llamada transparencia, cualidad exigida en las democracias al ejercicio del poder y del que es difícil escapar, ya que hoy nada es, ni puede ser, secreto, barrera que antes hizo invulnerables y absolutos los poderes de los gobernantes.

Desde otro punto de vista —el metodológico— ha cambiado también sustancialmente el ejercicio de las funciones públicas. Pues, de un lado, y no es una cuestión menor, la administración pública ha tenido que asimilar todas las técnicas que aplica en su gestión la empresa privada, tanto en el reclutamiento de su personal como en sus operaciones, lo que configura un aparato democrático que, por fuerza de esa transformación, despolitiza en cierto grado las actividades estatales, despersonalizándolas, haciéndolas sistemáticas, objetivas, racionales, sin la caprichosa discusión clientelista, electorera, partidista.

Y, de otra parte, los gobiernos ya no se aíslan ni se separan de la sociedad civil: comparten el poder con los gobernados —no

como en la concertación económica y social antes descrita, que es otra cosa—, sino en su concreto ejercicio, en el proceso mismo de la toma de decisiones de gobierno y gestión en que están implicadas las competencias estatales. Se trata, para decirlo de forma precisa, de que se ha intensificado el trabajo conjunto gobierno-voceros de los gobernados en consejos, comités, comisiones—organismos de composición mixta que desintegran el rígido esquema autoritario poder-obediencia obligada— investidos de atribuciones para adoptar políticas sectoriales, mas no por consenso negociado, sino por coincidencia y acuerdo entre expertos que concilian el interés público con el privado en decisiones de poder público resultantes de la convergencia de pensamiento y voluntad de la relación política.

Podría aquí hablarse de una relación no de autoridad —jerarquía, unilateralidad, obligación—, sino de identidad entre titulares del poder y destinatarios de sus decisiones, que es el ideal implícito en los programas de la más exigente democracia.

Todo lo cual significa un profundo proceso de inversión de las teorías que encarnan el mal en el poder político, corrupto por naturaleza y absolutamente corrupto cuando es absoluto y que encontraban en Maquiavelo el maestro de la perversidad y no el genio de la lucidez.

Poder satanizado cuya fatal inclinación es crecer indefinidamente —como lo describió De Jouvenel en la *Historia natural de su crecimiento*— y necesariamente personalizado en caudillos o elites que trabajan en su solo provecho. El Estado es instrumento de dominación y explotación de la clase burguesa sobre el proletariado —como en la versión marxista—, sin que exista una reacción social de igual magnitud para controvertirla, pues en las sociedades actuales prevalece la pasión por la igualdad sobre la pasión libertaria, según lo denunció Alexis de Tocqueville.

Enfoques, todos, que no parecen fundados, cuando advertimos la tendencia a establecer un gobierno conciliar o de poder compartido, en que éste se resigna a sacrificar lo autoritario en favor

de lo funcional, reforzando la gobernabilidad mediante la despolitización racionalizadora de su ejercicio.

Lleva igual impulso y dirección el empleo creciente de la reducción de los monopolios fiscales del Estado —que no eran otra cosa que la imposición arbitraria de decisiones de poder político en provecho de la grandeza del Estado, de su imagen y exhibición de riqueza, poderío— reservándose tan sólo aquéllos que son exigencias de la estrategia que resguarda la seguridad del Estado y aun la supremacía de la sociedad civil —como los de carácter militar vinculados a la introducción, producción, porte y utilización de armas o el control de la producción energética en todas sus modalidades, o las emisiones monetarias en cuyo manejo reposa la confianza en el sistema económico— y sin las cuales el Estado no sería el Estado ni tendría algo de lo que se entiende por soberanía.

Completa esta nueva visión del poder, el gobierno y la administración del Estado se preocupa por delegar, transferir, conceder, desconcentrar y descentralizar el ejercicio de sus atribuciones, ya en organizaciones de niveles regionales y locales del propio Estado —lo que constituye una revolución en el interior de su aparato— como en entes de carácter privado y en individuos particulares para que colaboren en el ejercicio de funciones públicas o en la explotación de bienes, servicios, ejecución de obras públicas, lo que demuestra su monstruosa y confusa estructura y el formalismo de su funcionamiento.

Tendencia antiautoritaria, o de cogobierno y coadministración, para marcarla con un signo positivo, que se cierra con el reconocimiento constitucional, ahora generalizado, de que el Estado, la sociedad, las organizaciones no gubernamentales que se formen en tomo a cualquier interés válido, y los individuos, borrando la arbitraria y hostil demarcación entre lo público y lo privado, tienen una responsabilidad compartida y solidaria en la decisión y la ejecución de los programas que responden a las necesidades de la comunidad, entendida en su integridad, los dirigentes y los dirigidos.

Ese nuevo espíritu de las instituciones, si puede hablarse así, se traduce en mecanismos cooperativos tan dicientes del modo de sentir, pensar y hacer de que se está impregnando tanto la vida social como el trabajo que en el servicio de formación realiza la “comunidad educativa”, formada por los alumnos, los padres de familia, los profesores y los administradores docentes, en orden a conseguir una mejor calidad y resultados en un frente que necesariamente es compartido.

Sin olvidar otros, como los recursos, que transforman todo el concepto de la tributación —como ya lo hizo en su momento de financiación de obras mediante la contribución de los favorecidos con ellas y lo harán próximamente la consideración del incremento por plusvalía generada por la actividad del Estado y la recuperación ecológica a cargo de quienes afectan sus valores—, por el que el Estado obliga a que un sector productivo pague contribuciones forzosas, destinadas no al fisco, sino para su reinversión en favor del mismo sector contribuyente y gestor de las mismas que pagarán la contribución, artificio impositivo que se lleva de calle la tradición impositiva.

Es cierto que todavía conserva el Estado sus poderes clásicos de defensa nacional, la función policiaca, la administración de justicia, inseparables, parecería, de la vieja concepción autoritaria del poder político. Pero no es así. Aquí también se han producido y se anuncian transformaciones sustanciales. Empezando por los conceptos de orden público y de soberanía en que se apoyaban esos poderes para maniobrar de forma casi incondicional y descontrolada.

En el campo internacional se condena la guerra, se establece el derecho a la paz, se imponen como obligatorios los medios de arreglo pacífico de los conflictos armados, se hacen forzosas las garantías del derecho humanitario para la población civil, y el Estado —aquí está la clave del cambio— no tiene una organización bélica —el Ministerio de Guerra, para hacer la guerra—, sino un aparato de mera defensa nacional que, con el tiempo —y hacia allá vamos— será el ministerio de la paz.

La idea de interdependencia y cooperación internacional ha sucedido a la de soberanía absoluta, reconocida la insuficiencia de todo Estado frente a sus necesidades internas y su consecuente necesidad de coexistencia pacífica y de colaboración con los otros Estados.

Además, existe la concepción alternativa del orden como algo que está siempre por hacer y que hay que hacer y rehacer todos los días. Lo que descarta la idea de que el orden es el estado de cosas existente, preexistente, que hay que mantener, ya porque es un orden natural de cosas, incambiable, o porque está legitimado y toda acción en su contra es subversiva.

Hacer el orden —labor del Estado— no supone medios represivos, empleo de la fuerza, porque es hacer paz. Exigente propósito que sólo es realizable donde hay buena disposición para la convivencia, respeto por el otro, voluntad cooperativa y solidaria, lo que presupone que hay un sistema de relaciones justo —donde cada quien está donde le corresponde, hace lo que le corresponde— y existe provisión suficiente de bienes y servicios que permiten vivir en bienestar.

Situación duradera, estabilizada, institucionalizada que hace gobernable la comunidad, porque normas de convivencia y normalidad en esa convivencia coinciden.

Situación que, simplemente, debiera requerir para su mantenimiento la prevención que impide que se altere, porque no se previenen eficazmente los comportamientos que deterioran las condiciones tácticas que permiten el ejercicio regular de los derechos y el goce pleno de la libertad. Sin fuerza. Y —qué utopía— sin jueces.

Y, aunque hasta ahora, ha sido imposible prescindir de ello, las cosas han cambiado hasta el punto de que el Estado ha decidido eliminar el servicio militar obligatorio para convertir el ejército en un cuerpo de profesionales voluntarios adiestrado para el inevitable empleo de las armas, y ha reconocido la objeción de conciencia para participar en este servicio, al lado de los tradicionales controles del poder civil sobre la fuerza pública.

Cuerpos armados de las organizaciones internacionales cuidan de la seguridad en el mundo, desplazando a los ejércitos nacionales.

Cuestiones como la obediencia pasiva, el acto de servicio, la responsabilidad de los militares, los gastos reservados, el fuero penal y disciplinario de los militares son objeto de severos análisis que atacan el corazón mismo, la razón de ser y el modo de ser del aparato represivo del Estado.

Y, más lejos, otros creen que el autocontrol social, la desregulación, es el orden verdadero, casi espontáneo.

La justicia es también objeto de revisión crítica a fondo. Se la quiere privatizar. Ya son comunes el arbitraje internacional y el nacional para precaver y resolver controversias. Lo mismo la conciliación y el arreglo directo, que sustituyen el litigio tradicional, y los jueces de paz, elegidos popularmente, con competencia para fallar en conciencia, traen otro aire a la administración de justicia oxigenándola, mientras también se acepta la negociación de trato con el delincuente y del resarcimiento del perjuicio causado a las víctimas del delito.

Parejo con este proceso innovador de la teoría del poder y del Estado es el que se observa en el terreno legislativo. La ley ya no es una revelación de la divinidad formulada por la autoridad ni una decisión irresistible de quienes gobiernan. Es un instrumento de gobierno, concertado en parte con los afectados por sus disposiciones. El cabildeo en los pasillos del Congreso por los interesados en la ley o sus voceros es cosa ya aceptada y en vía de institucionalización.

Hasta el punto de que, hoy, es bien difícil verificar dónde se origina la iniciativa legislativa —si en el Congreso, en el gobierno, o en el sector privado— y, si no, hay que aceptar una doble corriente o flujo de normatividades que va de la sociedad al Estado y de éste hacia aquélla, como lo impone la gobernabilidad, el arte de la política real.

En el interior del organismo estatal, se producen asimismo cambios de consideración. Está desapareciendo, de hecho, la se-

paración formal de poderes políticos, aunque se aumente la desconcentración y descentralización funcional, administrativa, así como el equilibrio anterior.

Los jueces hacen presencia protagónica como intérpretes de la Constitución, y el Poder Judicial se postula ya no como un poder negativo, sino como creador de derecho, al par y aun a más alto nivel que el legislador.

Legislativo y Ejecutivo —con igual origen electivo y popular— se solidarizan y cogobiernan.

Los controles afirman su independencia. Y las competencias políticas y administrativas se conjugan y se ejercen conjuntamente o alternamente sin una clara separación.

La multiplicación y variedad de organismos y métodos operativos para el desarrollo de la función pública quiebran toda sistematización, y ponen en peligro la legalidad y la eficacia de los controles.

El Estado es, para ponernos al día, una empresa que trabaja por cualquier medio que le aporte resultados, al margen de anacrónicos formulismos.

Presencia, imagen, simbolismo son esenciales a la acción del Estado en el presente. Sin llegar al extremo del “Estado-espectáculo”, la verdad es que la alianza con los medios publicitarios es insoluble. A cada momento y en todo lugar, los medios deben divulgar sus actividades, sus propósitos. Informar y desinformar. Notificar y persuadir. Generar credibilidad. Por eso, crea sus propios medios de difusión; a veces los monopoliza y, en todo caso, los controla y, en alguna medida, los subordina a sus razones. Aunque puede suceder lo contrario.

## 2. LA GOBERNABILIDAD

Todo esto obliga a repensar la función política: su especificidad, sus objetivos, sus alcances, sus titulares y operadores, su escenario, sus valores, su *ethos* y su *pathos*, que es tanto como re-

pensar el Estado y su Constitución, el régimen político en su globalidad e integridad a la luz de las nuevas realidades.

Es lo que intentó, al borde del siglo XXI, la Asamblea Constituyente colombiana de 1991, en busca de gobernabilidad, perdida por la acción violenta crónica, el auge de la criminalidad, la corrupción política, el atraso insuperable, la carencia de la sensibilidad que hace que el hombre se reconozca en el hombre y viva en paz.

Obtener una gobernabilidad satisfactoria —que no es más que tener Estado, hacer el Estado político necesario— no es fácil en nuestro caso. Implica educar para la disciplina social, que es la condición de supervivencia de la comunidad política. Exige la estabilidad institucional, que no es más que “el acuerdo sobre lo fundamental”; o sea, la adopción de una política firme y continuada que comparte la mayoría. Impone reducir la ineficacia que deja las cosas a medio hacer o se hacen sin la racionalidad debida. Obliga a mantener la legalidad, que es la sujeción de gobierno y gobernados a unas reglas no discutibles, sin excepciones injustificadas. Y, también, requiere aceptar que existan controles y responsabilidades efectivas, y disposición para compartir el poder, incluyendo en su formación y ejercicio a todos los que quieran y puedan participar, superando la división de la sociedad en grupos enfrentados con violencia explícita o subyacente.

### 3. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

No puede ignorarse tampoco que, en nuestros días, el Estado está integrado en una comunidad económica, de lo que se desprenden condicionamientos de la soberanía clásica de gran incidencia en el ejercicio del poder. Porque esa comunidad tiene organización propia e independiente de los países miembros y competencias autónomas de orden político normativo, administrativo y judicial de ejercicio directo con efectos vinculantes en toda el área integrada, prevalentes sobre los ordenamientos nacionales.

Es el hecho de la supranacionalidad para reforzar la capacidad negociadora de los Estados y asegurar su desarrollo, formando un espacio o mercado común en el que puedan circular libremente personas, mercancías, capitales, servicios y tecnología, mediante la transferencia de soberanía a los órganos de la comunidad.

Recorte de poder, subordinación de poder. El Estado integrado ya no es el mismo del siglo XIX y mitad del XX.

De la comunidad de las industrias del acero y del carbón convenidas por Francia y Alemania en 1951 ha llegado Europa a una comunidad económica y política continental —la Unión Europea— que anuncia el ordenamiento de comunidades políticas cualitativa y cuantitativamente distintas al Estado-nación, que no son ya confederaciones de Estados ni simples federaciones, ni Estados autónomos, sino figuras inéditas hechas a la medida de la posmodernidad.

#### 4. LAS NUEVAS FUNCIONES

Nuevas funciones ha tenido que asumir el Estado contemporáneo inconcebibles en tiempos anteriores.

El centro de la política hoy es la necesidad de asegurar la supervivencia de la población amenazada por la guerra, el hambre, la enfermedad, el agotamiento de los recursos naturales, el deterioro del ambiente.

Hay que poner, por eso, en la lista de prioridades a que debe atender el Estado la seguridad social, la seguridad alimentaria, la atención de catástrofes naturales o de calamidad derivadas de fallas tecnológicas: la protección ambiental.

Cierto que hay que promover la prosperidad, combatir la desocupación —muy escaso es el trabajo—, pero primero hay que vivir, sobrevivir, y nunca como ahora el Estado es el llamado a cumplir la función de procurarle esa supervivencia. Así, empalma la historia, el origen del Estado —superación del estado de naturaleza—, con el esfuerzo de la posmodernidad por no regresar a una situación semejante.

## 5. LA DECADENCIA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Ha perdido peso la representación política porque el vigor de las ideologías ha decaído. Los partidos políticos no se encuentran en su mejor momento; a la clase política no la rodea el prestigio de antaño, y la función legislativa asignada a los campos representativos ya no es el eje de la política estatal.

No es ajena a esta situación la fuerza que tiene hoy la llamada democracia participativa, en la que muy importantes decisiones son adoptadas en el ámbito extraparlamentario.

Las asambleas legislativas, es cierto, tratan de compensar esta baja de su poder con la intensificación del control sobre el gobierno y la administración, que tiene fuerte resonancia entre los electores.

Pero es el Ejecutivo, en competencia con los jueces, el que se lleva los aplausos y responde también por los fracasos.

## 6. LAS REIVINDICACIONES REGIONALES Y LOCALES

Simultánea y paralelamente con la internacionalización que sustrae muchos asuntos a las competencias autónomas del Estado está produciéndose una especie de devolución o de volver a retomar de atribuciones de los gobiernos o administraciones locales y regionales.

Tiene más vuelo que lo nacional, lo regional y lo municipal, que son comunidades más próximas al individuo y con las que se identifica mejor. Sus negocios le atañen más directamente y lo comprometen con lealtades intuitivas, como la del terruño y la vecinal, que son tan determinantes en la política.

Se está de regreso de la unificación centralista hacia el pluralismo y la diversidad, y se piensa que el Estado —un ente abstracto y lejano— no es más que un suplente de las carencias o insuficiencias de la vida local y de la integración regional.

Resurgen, pues, las provincias. Costumbres, folklor; renacen tradiciones que compensan la soledad de las grandes ciudades y la despersonalización de las masas.

El poder nacional, con toda evidencia, cede ante las fuerzas centrifugas de las no bien interesadas regiones y comunas de ayer.

## 7. LA LEGITIMIDAD

Ya no está en el centro de la concepción del Estado la legitimidad de su poder, el origen o fuente de su poder.

La propagación del modelo democrático eliminó la discusión y dejó a un lado la tensión soberanía nacional-soberanía popular.

La legitimidad de origen apenas se plantea ante el temor del golpe de Estado, la dictadura, el totalitarismo, asunto así histórico y solamente de interés de los académicos.

Importa el poder legitimado por el buen gobierno, por los resultados, la llamada legitimidad de ejercicio. Lo que descarta el poder de la fuerza para retornar a la idea de autoridad como más valiosa que aquélla.

Ritualidades como los debates electorales ya no satisfacen como prueba de legitimidad.

Manipulados los electores, convertidos esos procesos por las técnicas de mercadeo en competencia de imagen entre candidatos, la gente espera hechos, obras, beneficios.

El grado de conformidad es la piedra de toque de la legitimidad.

Así las cosas, hay que aceptar que la legitimidad no es definitiva, se deteriora y puede degenerar en deslegitimación.

Bien se ve por este recuento las principales transformaciones de la función política y, con ellas, del Estado que cambió el contenido de los conceptos claves —legitimidad, soberanía, poder público— y otros que perdieron sentido como nación, separación de poderes y representación.

No es aventurado sostener que, en la terminología política, ese cambio está denunciado por el empleo de palabras como gente, país, administración —que son las del uso corriente— en vez de

pueblo, Estado, gobierno, pues eliminan el carácter abstracto de los otros.

## 8. ESQUEMA PARA UNA TEORÍA ACTUALIZADA DEL ESTADO

Son estos los hechos y los atisbos doctrinarios que habrán de tenerse en cuenta para su conceptualización:

A. No es una organización de poder, sino de servicios públicos articulados o no con redes transnacionales.

B. Su poder —competencia decisoria con fuerza vinculante unilateral— no es soberano: en el orden internacional, es interdependiente en el marco de los organismos internacionales y, en el interior, es una facultad normativa, ejecutiva y arbitral, condicionada al ámbito de sus funciones.

C. Es una organización no territorial, integrada como está en un espacio configurado como mercado común, regido por un ordenamiento supranacional que prevalece sobre el interno.

D. El pueblo del Estado —los gobernados— no es una nación, ya que se trata de un elemento cambiante con tendencia cosmopolita.

E. Dentro de un sistema de coordinación, complementariedad, convergencia y supletoriedad, articula regiones, países y localidades que acaten el mismo orden jurídico.

F. Retiene —aunque todo va hacia la privatización— las atribuciones de mantenimiento del orden público interno, sujeto a controles internacionales cuando los conflictos internos ponen en peligro la seguridad internacional.

G. Defensa ecológica, protección de los recursos naturales, seguridad alimentaria son sus nuevas funciones, asumidas en cooperación con los demás Estados.

H. La función tributaria —reparto de cargas fiscales— está ligada al compromiso concertado con empresarios, trabajadores y consumidores para definir sus inversiones y gastos.

I. Debe garantizar la libertad económica.

J. Ha de mantener la credibilidad y confianza en las instituciones —la gobemabilidad— y generar autoridad, no poder.

K. Es un instrumento de gobierno, sin fines propios ni realidad sustancial distinta a la de la sociedad, cuya convivencia ordenada y estable debe asegurar.

L. Desbordado por la globalización de economía, finanzas, comunicaciones, servicios, información, tecnología, está desintegrándose por la doble corriente: la que internacionalizó la vida colectiva uniformándola, y la contraria, que hace que el hombre retome a las comunidades prenacionales, espontáneas, hechas a la medida de sus necesidades naturales y sus lealtades instintivas —sangre, vecindad, creencias, estudio, trabajo— en busca de medios para su personalidad, su humanidad, refugio de la piedad, la ternura, el sentimiento, derrotados por el racionalismo que presidió la modernización.

No es claro el destino del Estado.

Se está deshaciendo, y el hombre ya no se identifica con la mitología que lo confirmó.

Parece destinado a la administración fría de un sistema de seguridad, mediante redes de servicios integradas a redes mundiales que le garanticen a la innominada masa de usuarios de su jurisdicción seguridad social, seguridad alimentaria, seguridad ecológica y seguridad policiva.

Convertido en un aparato tecnológico neutral en que lo político —el mundo de la acción libre— se marchita, se adelgaza y extingue.

El problema político ya no es la obediencia ni los alcances del poder, porque la necesaria intermediación tecnológica entre los usuarios y las redes de servicios y sus administradores es impersonal, neutra, desideologizada. No es asunto de poder como dominación de unos hombres sobre otros ni de explotación de un sector social por otro, sino puro problema de supervivencia de la especie.

No se reunirán ya con los otros en comunidad, como en las viejas ternas, para superar el miedo que reina entre lobos ni para

organizar la salvaguardia de la propiedad, mediante pactos con éste o el otro sentido.

Permanecerán reunidos no para convivir, para tener propósitos comunes, sino por puro instinto de conservación. Se trata de sobrevivir bajo la disciplina mecánica de los sistemas tecnológicos que suministran bienes y servicios iguales para todos, necesidad cuya satisfacción sería cosa del Estado.

Sin contenido político alguno, la relación política se disolvería, como la *polis* misma, para dar paso a la empresa económica de la supervivencia.

La satisfacción de esa necesidad elemental agotaría todos los ideales de libertad del hombre, encadenado a sistemas que no creó, de los que no tiene el control y de los que depende, como depende de la naturaleza.

La sobrenaturaleza ingeniada por el hombre para sobrevivir —el estado de cosas, las relaciones que aseguran esa supervivencia— sería una segunda naturaleza tan esclavizante, a su modo —la tecnología—, como las leyes naturales.

Donde reina la necesidad, no hay decisión libre, política, historia. ¿No será éste —y no la universalidad de la democracia— el predecible fin de la historia?

## 9. EL CAMBIO EN LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

En verdad lo que está produciéndose no es un cambio de régimen político, sino un cambio en las relaciones Estado-sociedad. Ésta ya no se identifica con aquél, porque éste perdió la capacidad de reproducirla, y porque los sectores populares dejaron de verlo como un instrumento efectivo de cambio y transformación igualitaria.

Vamos, así lo veo, hacia otro modelo de Estado, cuyos contornos aun no son claramente perceptibles, pues no se han puesto en marcha todavía los mecanismos de articulación entre los nuevos actores sociales, después de la quiebra de los modelos políticos

y económicos que ensayamos en las últimas décadas: el liberal —oligárquico de ayer y el de bienestar de antier—.

Las políticas de ajuste y de inserción del país en la economía mundial —practicadas no de forma gradual, sino por choque— transformaron la relación Estado-economía, que venía del industrialismo y la política del gasto social, de matriz estadocéntrica, para llegar al individualismo competitivo. Esto requiere legitimaciones nuevas —una nueva teoría— más acá de la sociedad industrial y de masas, pasando de la idea de un orden producido por la acción política del Estado —entendido como el régimen los patrones de legitimidad y de reclutamiento del personal político y representación de la sociedad— a la de un orden autorregulado, que es el que corresponde al modelo de acumulación de una sociedad con mercado libre.

El individualismo competitivo es el nuevo motor de las sociedades posindustriales, como superación de la cultura igualitaria. Lo que nos confirma en el concepto de que la Constitución de 1991 es constitucionalismo tardío en el que el país no puede detenerse.