

MAS ALLA DE LAS MODERNIZACIONES. LA RECONSTITUCION DEL ESTADO

*Joaquín García-Huidobro**

Profesor de Teoría Política
en la Universidad de Valparaíso.

En la segunda mitad del siglo XX la expresión “modernización del Estado” ha significado dos cosas opuestas. Desde la posguerra hasta la década de los setenta la modernización del aparato estatal coincidió en la práctica con su crecimiento. Se trataba, en efecto de que los países subdesarrollados alcanzaran a las naciones industriales mediante una intensa actividad estatal¹. Hoy, en cambio, una vez que el neoliberalismo ha reemplazado a las llamadas teorías del desarrollo o de la modernización, esa idea se asocia con la del Estado mínimo². En estas líneas no se pretende explicar esta paradoja consistente en que en pocas décadas la nueva modernización consista precisamente en destruir la antigua. Más bien se intenta dar una visión general del Estado, tal como se presenta en la actualidad y de los diversos problemas que enfrenta. Muchos de ellos son muy serios y no parece que se resuelvan simplemente reduciendo su tamaño. Se buscará, por tanto, presentar algunos de los puntos en donde hoy se discute —educación, privatización de empresas estatales, desregulación de la actividad económica privada, papel del derecho penal, etc.— y mostrar una forma de concebirlos que permita hablar de un Estado legítimo. En definitiva, se intenta presentar una concepción del Estado y el derecho que, aunque no es original, mantiene importantes diferencias con las concepciones liberales más difundidas sin perder de vista que ellas, aunque no las compartamos, determinan buena parte del lenguaje y las categorías mentales en las que nos movemos. Aunque este estudio no tiene un carácter histórico, ha parecido imprescindible hacer las referencias in-

* Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio, patrocinado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Valparaíso. El autor agradece las observaciones de los profesores Raúl Celis, Alejandro Vergara, Patricio Carvajal, Alejandro Vigo y, muy especialmente, Bernardino Bravo.

¹ Sobre esta corriente modernizadora y sus fundamentos: O. MUÑOZ, “Hacia el Estado regulador”, en *id.* (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Cieplan. Santiago de Chile. 1993, esp. 20-34

² Cfr. Universidad Nacional Andrés Bello, *La modernización del Estado. Un desafío pendiente*. Santiago de Chile. 1994. *pass.* Para los aspectos políticos: H. E. SCHAMIS, “Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización”, en O. MUÑOZ (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago de Chile. 1993, 51-71. Un amplio panorama de esta discusión se encuentra en el número monográfico de la *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) vol. XV, 1-2 (1993), *pass.* Para la evolución histórica del papel del Estado en Chile: B. BRAVO, “Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional de Chile, 1891-1995”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 17 (1995) 193-247.

dispensables acerca del desarrollo del Estado moderno y la crítica que en las últimas décadas se ha dirigido contra algunas de sus manifestaciones, en particular el Estado de bienestar.

I. POLITICA Y PODER

La teoría política moderna se centra en el problema del poder, entendido, al menos desde Maquiavelo, como una forma de dominio de unos hombres sobre otros. La política misma se comprende habitualmente como una técnica para alcanzarlo, mantenerlo y acrecentarlo. Incluso los intentos de controlar el poder dividiéndolo, parten de la base de que es infinito, ilimitado. Es frecuente que en los manuales de derecho político se enseñe que el poder, o la soberanía, es indivisible e ilimitado y que lo que en realidad se divide o separa son sus funciones. Al mismo tiempo, como el poder se ejerce fundamentalmente en el Estado, éste ha pasado a ser el actor central de la política de los últimos siglos. Hoy nos parece muy difícil imaginar formas de organización políticas que no sean estatales. Incluso en los intentos actuales de reducir el Estado a su mínima expresión se mantiene presente la idea de que la política es ejercicio del poder y por tanto una forma más o menos reglamentada de dominio de unos hombres sobre otros.

Habría mucho que decir respecto de la obsesión *kratológica* de la modernidad. Se hace necesario hacer ver su insuficiencia y mostrar todo aquello que, siendo político, está antes o más allá del Estado. Es decir, señalar, de una parte, que no toda política es estatal y, de otra, que antes y más allá del Estado no está sólo el individuo aislado sino diversas formas de existencia comunitaria. Tras estos problemas hay profundas cuestiones antropológicas, que no abordaremos. Ellas se vinculan con la manera de entender las relaciones de unos hombres con otros. En particular, es necesario esclarecer la cuestión de si existe un poder racional, es decir, un poder que se ejerce sobre hombres libres³, o si todo poder es una forma de dominación⁴. Si la respuesta es positiva, si hay un poder racional, que se ejercita en beneficio de los subordinados y éstos no pierden su identidad al obedecerlo, podemos hablar propiamente de poder político⁵. Esta

³ Esta cuestión ya está apuntada por Aristóteles y constituye la base de su *Política* (*Pol.* I, 7, 1255 b 16 ss.)

⁴ Esta opinión es frecuente incluso en autores que adhieren a la democracia liberal: "El Estado, cualquiera que sea la definición que de él se dé y cualquiera que sea la forma que éste presente, es una organización de poder (...). Se pueden trazar límites al Estado, en cuanto Estado de Derecho: pero dentro de esos límites sigue siendo poder de dominación. El Estado puede ser democrático y fundar el poder público en la voluntad popular: el Estado sigue siendo poder de dominación y sólo queda sometido al principio democrático el modo de su constitución y de su ejercicio. El poder del Estado en cuanto tal en todas las constituciones es el mismo" (E. FORSTHOFF, "Problemas constitucionales del Estado Social", en W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOEHRING, *El Estado Social*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1986). En el mismo sentido pesimista ha señalado Vincenzo VITIELLO que "La política es Maquiavelo y Hobbes: es inútil tratar de bautizarla. El bien del hombre pasa por otro lado" ("En el límite de la palabra", entrevista de J. M. POIRIER y J. E. FERNÁNDEZ, en *Criterio* 2188 (1996), 691. Pero hace ya siglos se han dado buenos argumentos para superar esta concepción de la política (*Pol.* IV (VII) 2, 1324b1-1325b10

⁵ R. SPAEMANN, *Crítica de las utopías políticas*. Eunsa. Pamplona. 1980, 191 ss.

cuestión se halla en la base de la discusión contemporánea acerca de la reducción del tamaño del Estado. Casi todos están de acuerdo en que hay que reducirlo, pero las diferencias llegan a ser dramáticas cuando se plantea el qué y cuánto hay que reducir.

II. CRISIS DEL ESTADO MODERNO

Cualquiera de los muchos estudios acerca del surgimiento del Estado moderno nos mostrará que se trata de un fenómeno original en la historia, que conoce precedentes sólo muy lejanos en otras formas de organización política, como la *polis* griega⁶. Su nacimiento se sitúa hoy en la institucionalización del señorío real en la Edad Media y un hito especial en su desarrollo se asocia a la concentración de ciertos poderes alrededor del monarca —los llamados derechos de la majestad⁷—, la reunión en torno suyo de una burocracia organizada, la mantención de un ejército estable y la fijación de un territorio sobre el que se ejerce el poder⁸.

El desarrollo de la Edad Moderna coincide con un crecimiento paralelo del Estado y la estatalización de la vida⁹. En la época contemporánea, esta organización alcanza una amplitud inédita, que coincide con su crisis, hasta el punto que no parece capaz de asegurar las funciones que todos están de acuerdo en reconocerle, como es la seguridad interna¹⁰. El Estado, recargado de una multitud de tareas, parece hoy demasiado grande y costoso para satisfacer las necesidades más humanas. Se advierte, además, que otros pueden ocuparse de ellas mucho mejor que él. En consecuencia, se potencian formas de organización

⁶ Cfr. A. D'ORS, "Sobre el no-estatismo en Roma", en *Ensayos de Teoría Política*. Pamplona. 1979. El mérito de haber puesto de relieve la diferencia entre el Estado moderno y las formas pretéritas de organización corresponde a Otto Brunner en los años treinta (*Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*. WBG. Viena. 1965, quinta edición); por tanto no corresponde aplicar categorías políticas modernas al mundo antiguo y medieval (cfr. A. M. HESPANHA, "A historiografía jurídico-institucional e a 'morte do estado'", en *Anuario de Filosofía del Derecho I. Madrid*. 1986. 219).

⁷ Cfr. los estudios de M. A. HUESBE al respecto, por ejemplo. "La teoría del poder y el derecho a dictar leyes", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 3. (1978) y su reciente *Historia de las Ideas Políticas en el Estado Moderno*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Valparaíso. 1997, 193 ss.

⁸ Es decir, la noción resucitada de príncipe pasa a ser el sujeto de atributos institucionalizados

⁹ Diversos estudios sobre la formación del Estado han puesto el acento en la estatalización (que no debe confundirse con el estatismo. Así, W. NAEF, *Der geschichtliche Aufbau des modernen Staates* (1930), recogido en *íd. Staat und Staatgedanke*. Berna. 1935 (trad. castellana 1947); J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social*, 2 vols., Madrid. 1972, especialmente I, 215; M. GARCÍA-PELAYO, "Hacia el surgimiento histórico del Estado Moderno", en *íd. Idea de la política y otros escritos*. Madrid. 1973. Por su parte, W. MAYER, "Zur Entstehung des modernen Staatsbegriffs", en *Akademie der Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen des Geistes und Sozialwissenschaftlichen Klasse* n. 9. Maguncia. 1968, explica la trilogía poder-territorio-población, propia del Estado moderno, como resultado de la estatalización del cuerpo político. H. SCHILLING, "Stadt und Frühmodernen Territorialstaat. Stadtrepublikanismus versus Fürstensouveränität", en M. STOLLEIS (ed.), *Verfassungs- und Rechtsgeschichtliche Probleme in Frühneuzeitlichen Stadt*. Colonia-Viena. 1991, 95

¹⁰ Cfr. J. FREUND, *La Crisis del Estado y otros estudios*. Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Santiago. 1982, 13-53

regional, por sectores e intereses, y se rechaza toda uniformidad impuesta desde arriba. Al mismo tiempo, la escala internacional de muchos problemas hace que el Estado se quede demasiado pequeño para resolverlos, y que sean otro tipo de organizaciones las encargadas de hacerlo. Esto no es tarea fácil, puesto que estas organizaciones supraestatales carecen de modelos para organizarse, y la tendencia espontánea es reproducir a gran escala el modelo estatal, con una legislación uniforme y producida desde un órgano central, una burocracia considerable, moneda común, etc. Muchos piensan que ese modo de organización no hará más que volver a repetir las causas que originaron la actual crisis estatal.

III. CRITICAS AL ESTADO DE BIENESTAR

Entre las tendencias que durante nuestro siglo se han opuesto al crecimiento desmesurado del aparato estatal pueden señalarse dos líneas principales, sin perjuicio de las coincidencias que tengan. De una parte se hallan quienes, siguiendo la tradición liberal más clásica, postulan la necesidad de un Estado mínimo. Ya en plena Guerra Mundial advertía Friedrich von Hayek que las democracias occidentales, en su lucha contra los totalitarismos, corrían el riesgo de aumentar el tamaño y las funciones del Estado y, con esto, reducir la libertad individual en la misma proporción en que crece la organización estatal¹¹. De otro lado, unos años antes, la doctrina social cristiana había planteado la idea del Estado subsidiario, como alternativa frente a las diversas formas de socialismo, tanto marxista como socialdemócrata, y al liberalismo extremo¹².

La crítica liberal al Estado de bienestar utiliza argumentos de muy diversa índole: epistemológicos, políticos y de utilidad práctica. El Estado centralizado, dice el argumento epistemológico, supone una inteligencia central con una cantidad de información y una capacidad de previsión que exceden con mucho los límites humanos. No es casual, entonces, que termine por ser ineficiente. Desde el punto de vista político, el crecimiento del Estado, y su intervención en materia económica, recorta la capacidad de los individuos para decidir y, por tanto, constituye una amenaza en contra de la libertad personal. Por último, desde un punto de vista más práctico, sucede que la probabilidad de que se produzca riqueza, aparezcan inventos que benefician a la humanidad y se realicen productos y servicios de calidad, es mayor en un régimen de libertad que allí donde la conducta económica de los individuos está predeterminada por el poder central¹³.

La crítica de inspiración socialcristiana al Estado de bienestar recoge también el argumento de la libertad del individuo, pero tiene un cariz más antropológico, pues se apoya en la idea de dignidad humana y de la prioridad de la persona frente al Estado. Si el Estado se halla al servicio de la persona, entonces no tiene sentido que pretenda suplantarla. Por otra parte, la sociabilidad humana ha dado origen a numerosas organizaciones que se encuentran a medio camino

¹¹ Cfr. F. A. HAYEK, *Camino de servidumbre*. Alianza. Madrid. 1976, pass.

¹² Así, Pío XI, *Quadragesimo anno*, 79-80 y mucho antes, aunque sin utilizar esa terminología. LEÓN XIII, *Rerum novarum*, 26, 38, etc.

¹³ F. A. HAYEK, *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial. Madrid. 1975 (2 ed.), 45 ss.

entre el individuo y el Estado. A través de ellas, el hombre potencia sus capacidades y da satisfacción a diversas necesidades. La sociedad entera, entonces, se concibe no como una aglomeración de individuos sino como compuesta por numerosas entidades menores que dan origen a ricas y variadas relaciones¹⁴. Es decir, se trata de una comunidad. El funcionamiento de esta concepción orgánica de la sociedad está regulado por el principio de subsidiariedad.

En su faz "negativa"¹⁵, el principio señalado exige que las sociedades supraordenadas no tomen sobre sí aquellas tareas que están en condiciones de realizar las entidades menores. Así se asegura el protagonismo de la sociedad y la libertad de personas y agrupaciones para emprender y llevar a cabo iniciativas de toda índole. Al mismo tiempo, la pertenencia a estas agrupaciones —organizaciones empresariales, sindicatos, confesiones religiosas, asociaciones deportivas, etc.—, lejos de quitar la libertad, asegura a los ciudadanos un ámbito de autonomía frente al poder central y potencia sus posibilidades de acción, al multiplicar sus fuerzas. En el fondo, tras la concepción subsidiaria del Estado yace la idea de la limitación de la política: no toda la vida humana es política, de ahí que haya muchos sectores de la misma que están fuera del Estado, y —al mismo tiempo— que no toda política sea estatal. En este sentido, parece muy coherente con el Estado subsidiario el que los ciudadanos decidan quiénes ejercen el poder político y tengan la capacidad de cambiarlos en forma pacífica de acuerdo con las leyes que ellos mismos se han dado a través de sus representantes. A diferencia de ciertos liberalismos, en esta concepción los grupos intermedios son vistos como una manifestación de aquella sociabilidad que caracteriza al hombre y, por tanto, como un despliegue de su libertad. Así, la energía que mueve la sociedad no viene principalmente de arriba, sino desde la base. La calidad de la vida social depende entonces de la cantidad y diversidad de estas agrupaciones, porque en la medida en que éstas sean mayores más riqueza y pluralidad tendrá el bien que se consiga. Por tanto, el logro del bien colectivo —llamado bien común en esta tradición— no es patrimonio exclusivo del Estado, ni tampoco de los individuos aislados. Esto supone la afirmación de que existe algo así como un bien común para toda la sociedad, cuestión que hoy muchos discuten y trataremos más adelante.

Però el principio de subsidiariedad tiene también una faz positiva, muchas veces olvidada, que se relaciona con la actuación del Estado. En efecto, éste no puede limitarse a no intervenir en materias que caen en la esfera de acción privada, comunal y regional: sucede que en muchos países los privados, las comunas o regiones no pueden o no quieren tomar sobre sus hombros determinadas iniciativas. En este caso, corresponde al Estado promover las condiciones para que los ciudadanos las lleven a cabo. La misma etimología de la palabra subsi-

¹⁴ Sobre el origen y alcance de la contraposición Estado-sociedad: O BRUNNER, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*. WBG. Viena. 1965, quinta edición, esp. 115 ss; Th. SCHIEDER, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*. Munich. 1958. Una valiosa síntesis de la cuestión en M. A. HESPANHA, *Poder e instituições na Europa do Antigo regime*. Lisboa. 1984, introducción. En nuestro país: B. BRAVO, "Sociedad de clases y representación electoral en Chile, 1860-1924", en *Revista Chilena de Derecho* 18.1 (1991), 7-25 y la bibliografía que allí se señala.

¹⁵ La terminología es de A. MILLÁN PUELLES, *Persona humana y justicia social*. Rialp. Madrid. 1976, donde se halla un buen resumen del principio de subsidiariedad, que hemos seguido de cerca.

diariedad sugiere la idea de ayuda (*subsidium*). De aquí derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, no basta para justificar, por ejemplo, una actividad empresarial del Estado el hecho de que no haya particulares capaces de llevarla a cabo. En estos casos, más que asumirla directamente, debe buscar el Estado otras vías intermedias, como pueden ser determinados incentivos, exenciones tributarias, etc., de modo que ante esas condiciones más favorables los particulares se vean estimulados a intervenir. En segundo lugar, si aún después de haber intentado esas medidas de estímulo no hay particulares interesados o capacitados para llevar adelante esas tareas, entonces se justifica una intervención estatal. La doctrina ha calificado esta situación como un caso de suplencia, pues se trata de tareas que de por sí pueden ser realizadas por los privados, pero que de hecho no son cubiertas por ellos. Como se comprenderá, se trata de una situación excepcional, que exige de la autoridad una especial prudencia para que no se transforme en permanente. Así, para que se vuelva a la normalidad, habrá que adoptar las medidas que sean necesarias para que la sociedad sea capaz de realizar sus tareas, las cuales variarán según los casos.

Es fácil comprender que la dimensión que alcanzarán las dos facetas del principio de subsidiariedad depende radicalmente de la sociedad de que se trate y del lugar que ocupen los sectores más calificados y emprendedores¹⁶. Esto último es importante, porque a veces se sostiene que en los países menos desarrollados es necesaria *per se* una mayor intervención estatal, lo cual sólo podría ser acertado en la medida que los cuadros de la burocracia oficial tengan una mejor calificación que los sectores empresariales privados, lo que no siempre se cumple.

La importancia del principio de subsidiariedad es análoga, y quizá más significativa desde el punto de vista de la libertad diaria de los individuos, a la del principio de separación de los poderes del Estado¹⁷. Su fundamento antropológico es también más profundo, pues no reside sólo en la eficacia de un ingenioso mecanismo de contrabalance, sino en lo que es el centro de la comunidad política, el hombre y su dignidad, la cual se ve menoscabada si se lo deja en una perpetua minoría de edad, en la que la autoridad pretende realizar por él aquello que el individuo está en condiciones de hacer. Por otra parte, la inobservancia del principio de subsidiariedad, además de ser un atropello del gobierno a la comunidad, produce una indolencia en las fuerzas sociales, un aletargamiento de valiosas energías, que quedan atrofiadas por su desuso. La experiencia de aquellos países que han pasado de una economía centralmente planificada a una que tiene su centro en las decisiones individuales muestra que tan pronto se deja espacio a la libertad surgen iniciativas insospechadas y fuerzas de enorme creatividad.

Al cumplir con el principio de subsidiariedad, el Estado se pone en condiciones, además, de concentrar y especializar sus recursos materiales y humanos en aquellas tareas que sólo él está en condiciones de realizar y que en la actualidad no suele ejecutar adecuadamente. Es muy posible que el "Estado guardián"

¹⁶ También puede aplicarse a niveles muy distintos, como por ejemplo en las organizaciones supraestatales: P. L. WEHNACHT, "Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/95, (1995), 33-39

¹⁷ Cfr. A. SUSTERHENN, "Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung", en AA. VV. *Festsch. Hans Nawiasky*. Munich. 1956, 141-155

del liberalismo sea insuficiente, pero no cabe duda de que lo mínimo que se puede pedir a un Estado es que sea buen guardián, es decir, que proteja a los ciudadanos de la violencia interna, previniendo y sancionando el delito¹⁸. Si ni siquiera lleva a cabo esa tarea, entonces no está cumpliendo su función. Dicho en otras palabras: no parece razonable que el Estado asuma nuevas funciones allí donde no está en condiciones de cumplir con las que indiscutiblemente debe realizar.

IV. ESTADO Y EDUCACION

La labor del Estado en diversos campos debe ajustarse a ciertos principios fundamentales, muchos de los cuales están recogidos en los textos internacionales y constitucionales sobre derechos humanos. Entre estos principios está el de igualdad, que prohíbe las discriminaciones arbitrarias. Es evidente que este criterio de igualdad adquiere especial significación en aquellos campos en que intervienen tanto el Estado como los particulares¹⁹. Uno de ellos es la educación, cuya importancia justifica un tratamiento un poco más detenido.

En principio, los primeros educadores son los padres. Esto es así tanto por la razón de subsidiariedad dada más arriba, como porque la educación se vincula con la formación de la personalidad, tarea que requiere un especial cuidado, atención y cercanía respecto del educando. Sin embargo, por razones explicables, los padres no están en condiciones de dar directamente los aspectos instructivos de la educación, de ahí que recurran a personas especializadas, no para que los reemplacen, sino para que complementen su tarea en los aspectos más técnicos de la misma. La vinculación entre educación y paternidad se cumple más acabadamente allí donde los propios padres dan origen a centros educativos, para asegurar que sus hijos recibirán una formación coherente con sus convicciones. Sin embargo, en muchos lugares sucede que la posibilidad de iniciar centros educativos o de acceder a la educación privada queda limitada a los ciudadanos que tienen los medios económicos para hacerlo, mientras que el resto se ve obligado a acudir a centros estatales en cuya dirección no puede influir y cuyos programas de estudio muchas veces están influidos por la postura ideológica del gobernante de turno, que no necesariamente refleja la de todos los ciudadanos.

Se hace necesario entonces que, allí donde coexistan educación privada y estatal, no sean razones económicas las que lleven a los padres a decidir entre una y otra. Esto se logra en la mejor medida allí donde el Estado subsidia también los centros privados de enseñanza —cumplidas ciertas condiciones— o, mejor aún, instaura un sistema semejante al “cheque escolar” que permite que el interesado elija el lugar de estudio de sus hijos sin cortapisas significativas de índole económica. De lo contrario tendremos que los ciudadanos que envían a

¹⁸ Quizá sería mejor utilizar la expresión “Estado judicial”, más acorde con la tradición indiana.

¹⁹ En este campo, como en otros, la actividad estatal tiene un carácter de suplencia: no debe ser nunca una suplantación. Los particulares, en cambio, actúan por derecho propio. De ahí que las condiciones para uno y otros deben ser al menos iguales y no corresponde discriminar en favor de la enseñanza estatal.

sus hijos a centros privados de enseñanza están pagando doblemente por la educación de los mismos, pues no debe olvidarse que el Estado obtiene sus recursos por la vía impositiva (en este sentido, no es correcto decir que la educación estatal sea gratuita, ninguna puede serlo: lo que cambia es la forma de financiamiento). El hecho de que en muchos países la educación privada sea superior a la estatal, lejos de constituir un argumento en contra de un supuesto elitismo de la primera, muestra que el hecho de que buena parte de los ciudadanos deba recurrir forzosamente a centros educativos estatales da lugar a un mecanismo que perpetúa las desigualdades²⁰. Análogos criterios pueden aplicarse al campo de la educación superior.

¿Bajo qué condiciones se justifica la intervención del Estado en el terreno educativo? En primer lugar, a través de ciertos mecanismos de control, cuya naturaleza e identidad variará según las circunstancias; en segundo término, hay razones de prudencia que aconsejan no producir un cambio radical en una materia tan delicada, sino más bien proceder con gradualidad, en aquellos países, como Chile, en donde existe una red amplia de centros estatales de enseñanza. Con todo, para que la educación estatal sea legítima debe reunir ciertas condiciones, aparte del ya mencionado principio de la igualdad, que prohíbe hacerla objeto de privilegios especiales. Así, en esos centros de enseñanza debe asegurarse la presencia de la comunidad, es decir, la posibilidad de que los padres influyan en la marcha de los mismos. Esto incluye la posibilidad de que estos establecimientos presenten orientaciones doctrinales diferentes y no, bajo pretexto de neutralidad, únicamente la dirección filosófica que le imponga el respectivo Ministerio²¹.

Entre las materias cuya adecuada solución requiere tener presente el principio de subsidiariedad está la cuestión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Algunos sostienen que ella significa una discriminación en favor de ciertos grupos religiosos y una violación del principio de separación entre Iglesia y Estado. Sin embargo, debe tenerse presente que lo que los textos constitucionales y las declaraciones de derechos vigentes aseguran no es —al menos en primer lugar— la aludida separación²², sino más bien el principio de la libertad

²⁰ Como se sabe, hay otros países en donde la educación estatal es de calidad, especialmente en Europa. En estos casos no cabe aplicar el argumento anterior, aunque sí pueden ser válidas las razones doctrinales que ya se han dado. Hay que tener en cuenta, de todos modos, que se trata de una materia en donde no parece conveniente hacer cambios abruptos, atendido el riesgo que significa para las generaciones futuras la alteración de un sistema que cumple con holgura con ciertos objetivos mínimos. Quizá resulte más prudente dirigir las reformas en estos casos a fomentar la participación de los diversos actores del proceso educativo (especialmente los padres) en la gestión y orientación de los centros docentes.

²¹ Algunos pretenden solucionar este problema señalando que los profesores de la educación estatal mantienen posturas ideológicas muy diversas, con lo que se asegura el pluralismo. Sin embargo, este criterio no parece fácilmente aplicable a la educación básica y media: de una parte, porque significa en el hecho una restricción del derecho de los padres a determinar la orientación de la educación que reciben sus hijos; de otra, porque las diversas materias requieren de una cierta integración en una visión del hombre, que es en definitiva el objeto último y razón del estudio, por lo que el supuesto pluralismo más bien desembocará en una información heterogénea, de discutible calidad o —lo que sucede muchas veces— será "integrada" en una visión relativista y escéptica, disfrazada de neutralidad, como lo ha mostrado C. S. LEWIS en su *The Abolition of Man*. Oxford University Press. Oxford. 1943, 17-18 y pass.

²² Buena parte de los Estados contemporáneos son confesionales. Así el Reino Unido, los países nórdicos e islámicos, etc.

religiosa. Esta libertad –como muchas otras– no se hará efectiva sin una labor positiva de los Estados en orden a remover los obstáculos que la disminuyen. Si se considera razonable que los colegios enseñen deporte o química es porque se piensa que esas materias constituyen factores relevantes en la formación de la persona y, además, porque se considera que los padres están interesados en que sus hijos reciban instrucción en dichas materias. La llamada neutralidad religiosa, en cambio, supone al menos una de dos cosas: i) que la religión es un factor irrelevante en la formación de la persona, o, ii) que los padres carecen absolutamente de interés en que sus hijos reciban esa enseñanza en la escuela. No es necesario un análisis extenso para advertir la fragilidad de ambos supuestos²³.

V. INICIATIVAS COMPARTIDAS: MEDIO AMBIENTE, POBREZA, HORARIOS DE TRABAJO

Lo dicho hasta ahora no debe llevar a entender que la acción del Estado y la de los individuos tienen carácter excluyente. Muy por el contrario, la experiencia de los últimos años parece mostrar que la retirada del poder estatal ha dejado el campo libre a numerosas iniciativas privadas. Pero, a la vez, éstas no pueden cumplir adecuadamente sus objetivos sin el apoyo del poder central. Dos campos son especialmente significativos para ilustrar la necesidad de una actuación conjunta: la defensa del medio ambiente y la lucha contra la extrema pobreza²⁴. Es notorio que la difusión de la sensibilidad ecológica en los diversos países no se produjo por una acción concertada de los organismos estatales, sino de múltiples iniciativas de diversos grupos de ciudadanos, las cuales, con el correr del tiempo, fueron en alguna medida incorporadas a los diversos programas políticos. Hay niveles más inmediatos en la protección del medio ambiente que quedan fuera de las posibilidades de control de los órganos oficiales y sería un error pretender resolver todos los aspectos de problemas tan complejos como los de la protección de la naturaleza centralizando las iniciativas en el aparato estatal. Sin embargo, parece insustituible su labor de coordinación, de elaboración de normas y sanción por su incumplimiento. En el caso de la extrema pobreza es, si cabe, aún más necesaria la intervención de los sectores privados en su solución. Las causas de la misma son, con toda probabilidad, múltiples y no reducibles al solo aspecto económico²⁵. De ahí la necesidad de una acción muy diferenciada, que tenga además la ventaja de la cercanía personal respecto de los afectados²⁶.

Otro campo donde cabe intentar interesantes reformas desde la base es el de los horarios de trabajo. El neoliberalismo ha promovido una flexibilización de

²³ El argumento de que la enseñanza religiosa puede impartirse de manera privada no parece válido, pues sería también aplicable para excluir muchas otras materias de la educación estatal.

²⁴ Otro tanto cabría decir de las tareas de investigación científica.

²⁵ Un factor importante para salir de la pobreza es la estabilidad familiar: cfr. I. IRARRAZAVAL, "Habilitación, pobreza y política social", en *Estudios Públicos*, 59. (1995), 99-165, especialmente 159-161

²⁶ Además, al menos en el caso chileno, el manejo de recursos por parte de organizaciones no estatales (*Mi Casa. Hogar de Cristo. Las Rosas, etc.*) para atender las situaciones de marginalidad ha mostrado ser particularmente eficiente. Cfr. C. LARROULET (ed.), *Las tareas de hoy. Políticas sociales y economía para una sociedad libre*. Zig-Zag. Santiago de Chile. 1994 y también *id.* (ed.) *Soluciones privadas a problemas públicos*. Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile. 1991

las relaciones laborales, lo que se traduce en facilitar a los empresarios la contratación y despido de trabajadores, la posibilidad de acordar las remuneraciones por mutuo consenso, y de determinar contractualmente los horarios de trabajo. Este sistema tiene algunas ventajas importantes, especialmente porque facilita la incorporación al mercado laboral de personas jóvenes sin especial preparación. Sabido es que estos grupos son los primeros en verse afectados por las alzas artificiales de salarios, que llevan a reducir el empleo de mano de obra y, en consecuencia, influyen en un aumento del desempleo. Sin embargo, la forma en que se lleva a cabo la competencia económica, especialmente en los sectores vinculados al comercio, se ha traducido en la práctica en una desmesurada extensión de las jornadas de trabajo en días que tradicionalmente estaban destinados al descanso. No basta con otorgar, por ejemplo, días diferentes de reposo, distintos del domingo. Los ciudadanos que realizan esas labores normalmente han formado una familia y —aun prescindiendo de otras consideraciones— resulta claro que las relaciones familiares resultan alteradas cuando el padre o la madre deben permanecer fuera del hogar precisamente en aquellos momentos en que es más fácil y necesaria la convivencia con el resto de su familia. Una situación así es grave y sus repercusiones afectan, tarde o temprano, a toda la sociedad. No son los mismos los índices de fracaso escolar, de drogadicción o de violencia juvenil en aquellos hogares en donde los padres han podido tener una presencia activa que en aquéllos en donde esa convivencia se ha visto dificultada.

Un medio para resguardar los intereses de la familia es promover una regulación legislativa más estricta del trabajo en los fines de semana. Sin embargo, da la impresión de que no se han explorado otras vías, como la de fomentar un consumo solidario. Hoy son muchos los ciudadanos que prefieren pagar un poco más y adquirir productos que no vayan en perjuicio del medio ambiente. Esto lo hacen en forma voluntaria, sin necesidad de coerciones legales, sino movidos sólo por una actitud responsable y solidaria. Esta tendencia ha ido repercutiendo sensiblemente en los productores, que han descubierto que los productos ecológicos son compatibles con el beneficio económico. ¿No cabría hacer lo mismo con los hábitos de compra?, ¿no cabría preferir aquellos centros comerciales que mantienen sus puertas cerradas los días domingo? No parece excesivamente difícil hacer ver a nuestros conciudadanos que detrás de un dependiente o una cajera que nos atiende con una sonrisa cansada un domingo en la tarde hay una familia que está privada de su padre o madre. Y que esa situación es tan fácil de revertir como el proponernos ser más ordenados en nuestros hábitos de compra. El consumo solidario, entonces, lleva a preferir no necesariamente los precios más bajos, sino los lugares más humanos; a tener en cuenta que las relaciones comerciales se realizan entre personas. En suma, se trata de ejercer con responsabilidad el poder económico que nos entrega el mercado. ¡No hace falta pedir la fuerza del Estado para producir aquellos cambios que quizá están al alcance de nuestra mano!

VI. EL MOVIMIENTO PRIVATIZADOR

Tras la Gran Guerra y la crisis de 1929, se precipitó la actuación del Estado en la economía. En muchas naciones su poder se acrecentó mediante un proceso expropiatorio de bienes de producción que hasta ese momento estaban en manos

privadas. Paralelamente, este crecimiento del aparato estatal debió apoyarse en un aumento de la carga tributaria sobre el sector privado, el cual no sólo vio restringido su campo de acción —o al menos tuvo que enfrentar la competencia de empresas estatales cuyo origen y funcionamiento no estaba regido por las reglas del mercado— sino también mermaidas sus fuerzas económicas.

El espíritu estatista fue alimentado por una serie de factores ideológicos y psicológicos que no es del caso analizar aquí. Dentro de ellos está un cierto nacionalismo que mira con desconfianza la inversión extranjera, y la creencia de que las empresas del Estado pertenecen y sirven a todos los ciudadanos. Esto último no es necesariamente así. No hay que creer que las empresas estatales por el sólo hecho de serlo gozan de una presunción de servicio a la comunidad, pues bien podía suceder que se transformen en centros de poder, manejados por funcionarios que no tengan en cuenta la subjetividad de la sociedad²⁷. Por tanto, independientemente del régimen de propiedad de los medios de producción, debe atenderse a que ellos están destinados al servicio de la persona, contro último del quehacer económico.

Es posible que la justificación ética del proceso privatizador en las naciones en vías de desarrollo pueda buscarse no sólo en la dignidad de la persona humana, que mueve a que se le reconozca su iniciativa y protagonismo en la vida social, sino también en la necesidad de contar con importantes recursos para enfrentar la solución de la cuestión de la extrema pobreza. La lucha contra la miseria incluye cuantiosas inversiones en educación, salud, vivienda y otros bienes fundamentales. El financiamiento de las mismas debe salir de fuentes determinadas que, fundamentalmente, se reducen a un aumento de los impuestos, a la obtención de créditos o a la enajenación de bienes de producción de gran tamaño y valor que están en poder estatal y podrían ser adquiridos por el sector privado. Si es verdad que “los pobres no pueden esperar” (y ciertamente lo es), se hace necesario tomar una decisión al respecto. El aumento de la carga tributaria es una vía posible, pero debe ser utilizada con moderación, por las consecuencias negativas que traerá en la creación de riqueza y fuentes de trabajo por parte de los sectores privados²⁸. El recurso a los créditos externos, por propia naturaleza, está limitado, además de que el destino de los mismos no será económicamente rentable, al menos en una primera etapa. En todo caso, los caminos señalados no parecen suficientes para conseguir una cantidad de recursos como los que se requieren para afrontar los aspectos económicos de la erradicación de la extrema pobreza. A menos que se planteen otras formas, parece que el único camino para conseguir recursos de esa envergadura es el de privatizar empresas estatales.

No hay que olvidar que la función social de la propiedad también afecta a las empresas estatales. Sobre la propiedad estatal también pesa, y muy especialmente, una hipoteca social. Y si por razones de utilidad social puede legitimarse, cumplidas ciertas condiciones, la privación de un bien que estaba en dominio privado, así también la imperiosa necesidad de hacer frente a la extre-

²⁷ Esto fue puesto de relieve de modo muy especial por Juan Pablo II en la *Laborem Exercens* (nn.14-15).

²⁸ A propósito del caso chileno, Mamalakis ha mostrado que en nuestro país la acción del estado en la economía mejoró la situación de la clase media, pero no la del proletariado, cfr. M. MAMALAKIS, “The Notion of the State in Chile. Six Topic”, en *Historia* 22 (1987), 107-115

ma pobreza puede ser un motivo más que razonable para proceder a la enajenación de muchas empresas estatales. El argumento de que es necesario defender los bienes "de todos" —supuesto que lo sean²⁹— no puede ser entendido de modo tal que signifique en la práctica una dilación de las medidas que podrían paliar situaciones lesivas de la dignidad humana.

VII. ESTADO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

La tradición moderna de los derechos del hombre los entiende como derechos del individuo contra el Estado³⁰. En efecto, el poder que adquirió esta institución con el correr de la Edad Moderna hizo que muy pronto se la percibiera como la principal amenaza en contra de la libertad de las personas y sus derechos. Basta examinar las primeras declaraciones de derechos del hombre para ver que los destinatarios de las obligaciones que llevan implícitas son el Estado y los gobiernos, y que, en general, se trata de imponerle al Estado el deber de no actuar en ciertos campos³¹. Sólo en nuestro siglo, con los llamados derechos económicos y sociales, se exige en las declaraciones una intervención por parte del Estado, en orden a hacer posible el acceso de grandes masas de la población a ciertos bienes fundamentales, como la educación y la vivienda. Sin embargo, en el campo de los derechos civiles y políticos se sigue pensando que esas prerrogativas del individuo están dirigidas a ponerlo a resguardo de intromisiones indebidas por parte de la autoridad en su vida privada.

A pesar de que el Estado puede constituirse en un agente perturbador del ejercicio de los derechos fundamentales, no debe perderse de vista que en la actualidad gran parte de las amenazas a la paz ciudadana no vienen de parte de los gobernantes, sino de individuos privados, como es el caso del terrorismo y la delincuencia. Por diversas razones, las grandes ciudades de las modernas sociedades de masas son especialmente conflictivas, de manera que una prescindencia de la potestad estatal puede desembocar en anarquía.

En las últimas décadas se ha abierto paso en Occidente una tendencia despenalizadora, que lleva a dejar impunes conductas que hasta entonces se consi-

²⁹ Detrás de estas materias hay interesantes problemas jurídicos y políticos. Un ejemplo: los servicios públicos, que son actividades de gran importancia social que están abiertas al público, pueden llevarse adelante tanto con bienes privados como con bienes estatales. Esto no ofrece dificultades a quien tenga presente que lo público es diferente a lo estatal. Sin embargo, en buena parte de la doctrina y legislación vigentes en décadas pasadas se entendió a los conceptos de 'servicio público', 'obra pública' y 'bienes públicos' con una perspectiva estatista, que hacía de lo público algo ajeno a la iniciativa y posibilidad privadas. Quizá en este terreno, más que distinguir entre lo 'público' y lo 'privado' (estatal), habrá que diferenciar entre lo 'privado' (de uno), lo 'público' (de todos) y lo 'estatal' (del Estado).

³⁰ Cfr. A. C. PEREIRA, *Lecciones de teoría constitucional*. Edersa. Madrid. 1987, cap. X. Téngase presente que la protección de las personas se ha enfocado tanto desde el punto de vista de los bienes (vida, honra, propiedad, etc.) como de los derechos subjetivos. El primero alcanzó un notable desarrollo en el derecho indiano; el segundo, en cambio, es propio de la modernidad de cuño racionalista (cfr. B. BRAVO, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI a XX*. Ediciones de la Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso. 1989).

³¹ Los derechos humanos clásicos son, por lo general, "derechos negativos": se satisfacen con una abstención de parte del Estado y del resto de los ciudadanos (sobre el paso de esta concepción a la que está detrás del Estado Providencia: Cfr. A. C. PEREIRA, *Lecciones...* 324-333).

deraban delictivas. Con esta despenalización, muchas veces se pretende ampliar la libertad de los individuos y reforzar su esfera privada frente a intervenciones contraloras y punitivas de la potestad pública. Sin embargo, no resulta claro que efectivamente la tendencia despenalizadora así entendida signifique un crecimiento de la libertad individual. Hace ya tiempo se puso de relieve cómo en la sociedad coexisten, en una especie de ecuación inversamente proporcional, poderes represivos y opresivos, de modo que la disminución de los primeros lleva a un aumento de los segundos. Cuando se despenaliza, lo que muchas veces se está haciendo es aumentar el poder de disposición no de los individuos sobre sí mismos, sino de los más fuertes respecto de los más débiles. Así, la sola disminución de los poderes represivos, mediante la despenalización, no constituye un crecimiento de libertad si no se cuida que no vaya seguida de un crecimiento paralelo de los poderes opresivos que ejercen unos hombres sobre otros, basados en el predominio de la fuerza.

En la actualidad, el ejercicio del poder político busca apoyar su legitimidad en la teoría de los derechos humanos. Como ya lo decía la *Declaración de Virginia*, la base y fundamento de un gobierno es el resguardo de los derechos fundamentales³². Al hacerse esta afirmación se está, por una parte, relativizando la noción moderna de soberanía, en términos de que el poder empieza a estar limitado no ya por el mero contrabalance de sus órganos, sino por la existencia de fronteras externas al mismo, a saber, la dignidad humana y sus prerrogativas o derechos. Con todo, no debe creerse que la teoría de los derechos humanos y los principios que recogen los mismos constituyen criterios neutros, de aplicación indisputada. Detrás de toda discusión acerca de derechos fundamentales se esconde una determinada concepción del hombre, a la luz de la cual se interpreta su libertad y sus pretensiones legítimas. En las discusiones contemporáneas las partes suelen invocar, para justificar su actitud, algún derecho humano (por ejemplo, en el caso del aborto, derecho a la vida del no nacido vs. derecho de la madre a disponer de su propio cuerpo). A menos de que se disponga de una determinada noción del hombre y la sociedad, no será posible solucionar estos conflictos, estableciendo los márgenes de cada derecho y distinguiendo los auténticos derechos fundamentales de lo que no son más que aspiraciones individuales, muchas veces ilegítimas. La pretensión de presentar los problemas de derechos humanos en forma absolutamente neutral puede esconder en definitiva un interés ideológico y llevar a que los problemas se resuelvan de igual forma a como se resolverían sin haber teoría alguna de los derechos humanos: mediante la fuerza física, política o económica³³. Esto nos permite llegar al siguiente tema, el del Estado y los valores.

³² Cfr. *Preámbulo* (en: J. HERVADA-J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales de derechos humanos*. Eunsa, Pamplona, 1978, n. 1)

³³ Uno de los mayores poderes de que se puede disponer es el de determinar quiénes son titulares de derechos humanos y cuáles son los derechos que deben ser socialmente reconocidos. Previendo este peligro, el Art. 6 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece que: "Todo ser humano tiene el derecho a que se le reconozca en todas partes su personalidad jurídica". Sin embargo, en la ya citada discusión sobre el aborto se observa que estamos aún lejos de la equiparación entre individuo de la especie humana y persona (es decir, titular de derechos). No debe perderse de vista el poder del intérprete en estas delicadas cuestiones.

VIII. EL ESTADO ANTE LA SOCIEDAD PLURALISTA

Desde hace siglos subsiste la discusión acerca de la finalidad del Estado, es decir, si el Estado tiene una finalidad propia o es simplemente un instrumento de organizar el poder. En todo caso, cualquiera sea la respuesta teórica al problema, lo cierto es que los gobernantes se ven enfrentados a la decisión de en qué dirección ejercerán el poder de que disponen, o sea, a quién protegerán, con qué criterios distribuirán las cargas y beneficios de la vida social, qué conductas injustas penalizarán, etc. Aun en el caso de aquellos que dicen que el Estado tiene una finalidad propia, a saber, la búsqueda del bien común o cualquier otra meta semejante, sucede que en la sociedad actual coexisten grupos sociales que mantienen concepciones diametralmente opuestas acerca del cometido de la potestad pública y, en definitiva, del ideal de sociedad que se persigue y de la identidad del hombre que la conforma. A primera vista, lo dicho serviría de argumento para reducir aún más el tamaño y la intervención del Estado. En efecto, si no estamos de acuerdo en para qué sirve el Estado, cabe afirmar que lo más sensato sería reducir sus dimensiones a aquellas que todos estamos de acuerdo que debe cumplir. Sin embargo, lo dicho más arriba en el sentido de que una menor intervención estatal en ciertos campos puede llevar a la opresión de unos hombres por otros exige ir con cuidado en estas afirmaciones.

Es probable que a estas alturas el lector esté albergando una severa crítica a la coherencia de lo que venimos exponiendo. En efecto, al comienzo de este trabajo, cuando se trataba de los temas económicos, se proponía la reducción del Estado, la libre iniciativa y la privatización de las empresas estatales. Sin embargo, en otros campos, como el control de la criminalidad, se propone un papel activo de la potestad pública. ¿Qué justificación tiene este doble patrón? ¿No sería más razonable tratar ambos tipos de materias con iguales principios, ya sea liberalizando, ya aumentando la intervención estatal?

La objeción es importante y bien puede ser aplicada a ciertas políticas neoconservadoras que son liberales en lo económico y autoritarias en lo político, sin ocuparse de explicar las razones de esa diversidad. Pensamos que no se trata en realidad de patrones diversos en esta concepción societaria que venimos exponiendo. Esto puede ser comprendido con facilidad si se trae a colación el ya mencionado principio de subsidiariedad. En efecto, si se propone un papel activo del Estado en el control de la criminalidad es porque —salvo en circunstancias excepcionales³⁴— no está al alcance de los individuos la defensa inmediata de su integridad física, e incluso de sus derechos, sin caer en una situación de autotutela que hace imposible la vida social. El Estado no puede replegarse de la seguridad ciudadana sin dejar indefensos a los más débiles, a menos que se desee la reaparición de formas de autoprotección o autodefensa, cosa que en muchas partes está sucediendo. Otro tanto sucede con la administración de la justicia que, por definición, debe quedar siempre en manos de un tercero: un árbitro, elegido libremente por las partes, o un Tribunal, allí donde las partes no están de acuerdo en recurrir a un árbitro privado o se trata de un litigio sobre bienes que están más allá del poder de disposición de los individuos.

³⁴ Es el caso de la legítima defensa, en el cual, por razones de hecho, la potestad pública no está en condiciones de amparar en ese momento a la persona agredida. Allí la ley autoriza, entonces, el uso de la fuerza para defenderse, cumpliendo ciertas condiciones.

La necesidad de intervención del Estado para proteger a los más débiles tiene aplicación dondequiera que éstos no cuenten con las condiciones que les permitan participar en las relaciones sociales en un plano de razonable igualdad y mantener seguros su persona y bienes. Esto se aplica también en el campo económico. La posibilidad de explotación económica, por desgracia, está presente en todos los sistemas económicos. La diferencia está en que, en un régimen de propiedad estatal de los bienes de producción, el Estado es juez y parte, mientras que en un sistema de economía libre se favorece la imparcialidad de la potestad pública. Las manifestaciones de esta intervención del Estado, fundada en la mencionada faz activa del principio de subsidiariedad, son variadas y abarcan desde la legislación antimonopolios hasta el establecimiento de ciertas reglas mínimas en materia de horario laboral. Con todo, debe procurarse que la acción protectora del Gobierno no se transforme en un pretexto para el intervencionismo. En este sentido, parece ser que el instrumento para realizar dicha protección debe ser la ley o los jueces, más que la discrecionalidad administrativa. Es decir, en el campo económico la acción estatal no coincide con una mayor actividad del Poder Ejecutivo, sino más bien de las funciones legislativa y judicial.

Probablemente, una de las mayores dificultades que enfrenta el Estado en la actualidad sea la de coexistir con una sociedad que no sólo es pluralista, sino que presenta una auténtica heterogeneidad en materia de aspiraciones de vida y concepciones morales. Los grandes teóricos de la democracia liberal, como Alexis de Tocqueville, advirtieron acerca de la necesidad de un sustrato moral común a los ciudadanos de las sociedades democráticas³⁵. Sin ese fondo de virtudes cívicas se hace enormemente difícil el que los hombres se gobiernen a sí mismos y, lo que es peor, sin esas barreras de autocontención se hace una posibilidad muy cercana la dictadura de las mayorías sobre las minorías. En realidad, este no es un problema exclusivo de las democracias. Cualquier sistema político se hallará en dificultades si a los gobernantes y gobernados les falta aquel estilo de conducta que fomenta la ecuanimidad, el desprendimiento, la disposición a escuchar y otros hábitos semejantes³⁶. Pero de hecho, hoy, muchas veces o falta ese fundamento ético o —lo que quizá es más complicado— no hay un común reconocimiento acerca de lo bueno y lo malo, lo que incluye una falta de acuerdo acerca de lo que debe ser permitido y prohibido en la sociedad.

Algunos autores liberales, siguiendo las ideas ilustradas, piensan que la heterogeneidad de las concepciones morales no plantea un problema tan grave como podría parecer. Se pensaba en el siglo XVIII que era posible gobernar incluso una república de demonios, con tal de que éstos fuesen razonables. Así, el liberalismo procura crear ciertas reglas mínimas del juego, sin intervenir en la estrategia que cada uno de los jugadores seguirá dentro de su ámbito propio. Pero este modo de pensar tiene importantes limitaciones. En primer lugar, las

³⁵ Cfr. *De la democracia en América* II, 9

³⁶ No parece correcto atribuir a la democracia determinados defectos que son males de la época. Problemas como la corrupción o el aborto también se dan en países no democráticos, como China Popular. Cosa distinta es que cierto democratismo ingenuo haya pensado que las solas reglas democráticas iban a ser suficientes para asegurar ciertos derechos o bienes fundamentales. No es esta, sin embargo, la convicción que trasunta la *Declaración de Virginia*, por citar uno de los textos fundacionales de la democracia moderna y contemporánea.

estructuras políticas, incluidas las de gobierno, funcionan sobre la base de personas, y los más refinados mecanismos de control difícilmente tendrán eficacia permanente si en los agentes no existen esos controles éticos. La república de los demonios razonables pone una condición muy difícil de lograr, a saber, que esa racionalidad será permanente y, además, que no será empleada de manera puramente calculadora. Se dice que los individuos se comportarán en forma correcta porque de esa manera los otros harán lo mismo y se obtendrá un beneficio mayor –a saber, la subsistencia de la sociedad– que si cada uno hace lo que le plazca. Sin embargo, siempre cabrá el que alguien busque aprovechar el buen comportamiento de los otros sin hacer él lo mismo por su parte. Es el antiguo problema del polizón, que viaja sin pagar. Es cierto que si nadie paga no habrá viaje, pero bien puede suceder que la mayoría pague y, en ese caso, la posición del polizón parece tener todas las ventajas y ninguno de los inconvenientes.

La pretensión liberal de que sólo se requiere en una sociedad democrática definir claramente las reglas del juego, dejando entregada al gusto personal la decisión acerca de la estrategia que se seguirá, es válida sólo parcialmente: no tiene en cuenta que ciertas estrategias, al difundirse, pueden terminar arruinando el juego mismo. La razón de este olvido es sencilla, y deriva del hecho de que el liberalismo cuenta inconscientemente con que un grupo considerable de los ciudadanos no actuará al filo de la legalidad, sino que dispone de resortes morales de autorregulación que lo llevan a no aprovecharse de todas las posibilidades que le brinda el juego. Una sociedad que funcione a un nivel puramente legal difícilmente podrá subsistir. Ahora bien, la posibilidad de que existan muchas personas cuya moralidad es más estricta que su legalidad y, por tanto, no están dispuestas a hacer todo lo que la ley permite, está dada históricamente en Occidente por la pervivencia de las ideas de la tradición judeocristiana. Pero en la medida en que disminuya el apego de las personas por esas ideas éticas y religiosas, el liberalismo carecerá de uno de los supuestos en los que implícitamente se fundaba. El ideario político de la Ilustración funcionaba sobre una base moral implícita que él no había creado y que, con el correr del tiempo, fue destruyendo. Hoy se ve que en ese pensamiento autosuficiente había una gran dosis de candor.

Asimismo, cuando se dice que cada uno puede hacer lo que le parezca en su ámbito personal, y que el Estado no puede intervenir allí, se está suponiendo que las esferas privadas están delimitadas, pero, ¿acudiendo a qué criterios? A menos que se piense que el estado de cosas existente es perfectamente justo (cosa que pondría a los individuos menos favorecidos en una situación difícil), o que a todos le corresponde exactamente lo mismo, sucede que toda repartición requiere de algunos criterios de distribución, que distan de ser neutrales. Esto es válido incluso para los casos en que se adopten fórmulas igualitaristas. En definitiva, hay que reconocer que la fragmentación de las ideas éticas que se observa en muchas sociedades occidentales constituye una seria dificultad para el funcionamiento y legitimidad del Estado. También vale la pena recordar que la delimitación misma entre lo público y lo privado sólo se da en ciertas sociedades³⁷ y dentro de ellas cambia a lo largo de la historia. Además, los criterios

³⁷ Se comete un eurocentrismo al proyectar la distinción entre lo público y lo privado a todos los tiempos y lugares. Esta distinción es propia del derecho común y tiene antecedentes romanos.

para realizar tal distinción no son neutrales. Algo tan grave desde el punto de vista de nuestro sistema penal actual como la autodefensa (*Fehde*), era en otras épocas una práctica normal. La pena de los delitos, que hoy la impone el Estado, no siempre fue pública³⁸. Los caminos y puentes han sido privados o públicos según las épocas. La beneficencia y la educación fueron siempre privadas, hasta que en el siglo XIX se hicieron estatales³⁹. La razón de la diferencia de tratamiento está en el traslado de esa actividad desde la órbita privada a la pública, que, a su vez, depende de las concepciones filosófico-políticas que están detrás del surgimiento del Estado territorial.

Dice Aristóteles que la *polis* surgió por las necesidades de la vida pero subsiste para vivir bien⁴⁰, porque no sólo consiste en una organización que permite satisfacer las carencias materiales de modo más adecuados que las otras estructuras que la componen, sino que permite una comunicación de bienes más altos, en definitiva, la práctica de la virtud⁴¹. Con el Estado bien podría suceder algo semejante, en el sentido que es una organización que permite cubrir necesidades elementales como la defensa, pero también hace posible el buen funcionamiento del mercado, facilita la constitución de núcleos poblacionales más numerosos y un intercambio que hace que las aspiraciones y necesidades del hombre se vayan refinando y cultivando. Sin embargo, en la medida en que se pierden los objetivos comunes y desaparece la amistad cívica, fruto de la concentración de los individuos en su esfera más inmediata y sensorial —cosa típica de una existencia hedonista—, en ese caso se decae a una vida subpolítica, en el que los hombres se limitan a coexistir, y no aprovechan los beneficios de la *polis*. Al no existir una finalidad común, el Estado se transforma en un conjunto de estructuras⁴². Sólo interesa de las personas que cumplan las funciones sociales que cabe aguardar de ellas, y la autoridad se ocupa simplemente de velar porque exista el espacio suficiente para que cada uno desarrolle su plan de vida personal sin interferencias externas.

Además, muchas veces se desatiende la enorme importancia que desempeña la solidaridad privada en nuestras sociedades. Buena parte de las tareas que hacen nuestra vida más humana son desempeñadas en forma voluntaria, por personas que no están obligadas y no reciben remuneración —o por lo menos una remuneración proporcionada a su esfuerzo— por lo que hacen. Piénsese en las organizaciones del voluntariado en materia de atención a los enfermos u otras personas en situación desmedrada; los bomberos; maestros rurales; o la tarea de

³⁸ Hasta hoy subsiste la distinción entre delitos de acción pública y privada, pero ella se aplica sólo a la acción y no a la pena.

³⁹ Los ejemplos podrían multiplicarse: el matrimonio está situado en el centro mismo de las *Siete Partidas*, porque sin él nada subsiste (cfr. *Cuarta Partida*. Prólogo). Aunque hoy algunos lo consideren un hecho privado, en el derecho común, reflejado en las *Partidas*, era lo más público que cabía imaginar (cfr. B. BRAVO, "Vigencia de las Siete Partidas en Chile", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 10 (1985), 43-105).

⁴⁰ *Pol.* I, 2, 1252b 30.

⁴¹ Cfr. *Pol.* III, 5.

⁴² El problema de la identificación de las personas con macroestructuras es muy difícil. En algunos casos históricos se resolvió por la exaltación del nacionalismo, monopolizado por el gobierno de turno, lo que evidentemente es reprochable. No sucede lo mismo con las comunidades intermedias, en las que el hombre se siente fácilmente en lo propio y experimenta un reconocimiento que no puede encontrar en la burocracia estatal.

las dueñas de casa⁴³. La razón por la que se desatiende esta labor del voluntariado es, como lo ha señalado Llano⁴⁴, la importancia decisiva que se da en nuestras sociedades a criterios como el dinero, la influencia y el poder, que parecen ser las claves del ascenso social. Puesto que las actividades señaladas no son relevantes en términos de esos criterios, entonces adquieren una escasa consideración, no obstante ser decisivas para la subsistencia y buen funcionamiento del sistema social. Así, cualquier programa de reforma del Estado debe tomar en consideración cuánto depende su éxito del buen funcionamiento de estos factores no políticos.

IX. DESCENTRALIZACION

La discusión acerca del grado de poder de que debe disponer el Estado se matiza un poco en la medida en que el poder estatal no se hace sinónimo de poder central. En la medida en que, a través de procesos descentralizadores, se traspasan atribuciones desde el órgano central hacia núcleos de índole regional, en donde el contacto con los funcionarios del Estado es más personal y las posibilidades de control social mayores, cabe pensar que la necesidad del poder se hará más visible y la obediencia al mismo más aceptable. En resumen, el poder estatal puede manifestarse no sólo como poder central sino también como poder local⁴⁵. Parece razonable, entonces, que —en el equilibrio entre ambos— este poder local tenga las mayores competencias que sea posible reconocerle. Esto permite, a su vez, una legítima diversidad entre las diversas regiones y hace que la orientación ideológica del gobierno central no sea tan decisiva para la vida diaria de los ciudadanos, con lo que la lucha política misma pierde conflictividad. La política se traslada a las cuestiones que afectan a la vida diaria de las personas, se hace más concreta.

⁴³ Este último tema merecería un estudio especial, a saber, el de la rentabilidad social de tareas que, como la de dueña de casa, tienen enormes consecuencias de largo plazo en la educación de los ciudadanos, la prevención del delito, la formación de adecuados hábitos alimentarios, el apoyo psicológico a los menores en una etapa que resulta decisiva en la constitución de su futura estabilidad emocional, etc.

⁴⁴ Cfr. A. LLANO, *La nueva sensibilidad*. Espasa-Calpe. Madrid, 1988, *pass*.

⁴⁵ Hoy es habitual que los administrativistas atribuyan un carácter estatal a las Municipalidades. No sucedía lo mismo con el Estado indiano, que incluía sólo el territorio y los corregimientos. El nivel local o municipal, en cambio, era extraño al Estado. En esto se aprecia la diferencia entre la visión judicial del gobierno, predominante en la época indiana y aquella que es propia de la Ilustración. La primera es orgánica y comprende al reino como compuesto de partes que tienen una competencia propia y una autonomía que hoy sería inconcebible (las cárceles, p. ej., dependían de los cabildos, la justicia de primera instancia no correspondía al rey). En la visión ilustrada, en cambio, quienes gestionan cosas comunes son instrumentos del poder central y deben seguir las órdenes que reciben de la capital. Refiriéndose a Francia, Alexis de Tocqueville describió las consecuencias políticas de este proceso: "Pero apartad las ruinas y percibiréis un poder central inmenso, que ha atraído y absorbido en su unidad todas las partículas de autoridad y de influencia que estaban antes dispersas en una gran cantidad de poderes secundarios, de órdenes, clases, profesiones, familias e individuos, y como esparcidas por todo el cuerpo social. No se había visto en el mundo un poder semejante desde la caída del Imperio Romano. La revolución ha creado ese nuevo poder, o mejor dicho, este poder surgió espontáneamente de las ruinas que forjó la Revolución" (A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, I, 2. Robert Laffont. Paris, 1986, 957).

Si bien el disponer de estructuras estatales de carácter federal podría facilitar un proceso de esa índole, debe tenerse en cuenta que allí donde existe un sistema unitario es posible proceder gradualmente a un traslado de competencias sin alterar los principios básicos del sistema. En cuanto al régimen jurídico, más que pretender legislaciones especiales para las diversas regiones, es suficiente que los tribunales locales de justicia, por la vía de la interpretación, vayan adecuando la ley nacional a las peculiaridades y requerimientos propios de cada lugar. Sí es necesaria, en cambio, una mayor autonomía en materias como la inversión de los fondos públicos, las prioridades en la conservación del medio ambiente e incluso las cuestiones relacionadas con la educación⁴⁶.

La descentralización se ve dificultada en muchos países por la forma que toma la relación entre población y poder en una sociedad democrática. La distribución demográfica de muchas naciones del llamado Tercer Mundo se caracteriza por la existencia de grandes y crecientes concentraciones de población en unas pocas ciudades, normalmente las capitales. Como en una democracia representativa la permanencia en el poder depende del apoyo popular expresado en las elecciones, sucede que el triunfo en una elección presidencial o la conformación de una mayoría en la Cámara Baja (aquella de representación poblacional) coincide en la práctica con la obtención de una alta votación en las megápolis. Y difícilmente se logrará este apoyo si no se muestra que las políticas estatales irán en favor de aquellos sectores urbanos de mayor concentración poblacional, cuyas necesidades son objetivamente numerosas. Así, el gobierno de la mayoría pasa a tomar la forma de un gobierno centralista que, independientemente de las orientaciones ideológicas de quienes lo ejerzan, adopta una perspectiva "urbana" de administración del Estado. Esta situación se retroalimenta: los ciudadanos que viven fuera de los centros urbanos que concentran el poder perciben que no podrán mejorar sus condiciones de vida a menos que emigren hacia las grandes ciudades, lo que lleva a consolidar aún más ese centralismo urbano que, repetimos, marca a todas las corrientes políticas⁴⁷.

Así las cosas, se requiere de un gran valor cívico para que los gobernantes tomen medidas en favor de esas zonas menos favorecidas. Los recursos disponibles son escasos y al dirigirlos a esas regiones de menor población pueden estar hipotecando el futuro apoyo político en las grandes ciudades, que les será necesario para continuar en sus funciones. ¿Qué hacer? Por una parte es necesario mantener y acrecentar mecanismos de representación política de carácter territorial, que vengan a asegurar el respeto a las minorías, propio por lo demás de una democracia. De otra parte, es necesario practicar una suerte de templanza política, que lleve a los ciudadanos de los centros más pobladas a ver con buenos ojos la pérdida de poder que para ellos traerá consigo la ayuda a las regiones menos pobladas y, por tanto, menos poderosas. Naturalmente, esto supone argumentar, convencer y, en definitiva, pensar que la política y las personas pueden ser razonables. Es decir, que son capaces de ir más allá de sus intereses inmediatos si

⁴⁶ Aunque se haya dado en un sistema federal, es interesante la experiencia alemana en materia educativa, pues hubo *Länder*, como Baviera, que pudieron mantener los modelos tradicionales de educación, sin seguir la corriente general, que llevaba a una completa modificación de los métodos y contenidos de la enseñanza, con consecuencias que no todos calificarán de positivas.

⁴⁷ Sólo el deterioro del medio ambiente en las grandes ciudades produce un fenómeno inverso, en cuanto lleva a algunas personas a buscar una vida mejor en zonas más apartadas. Pero ambos fenómenos migratorios no presentan magnitudes comparables.

se les entrega un motivo suficientemente noble como para hacerlo. En algunas materias, como el cuidado del medio ambiente, se han realizado avances que años atrás serían inimaginables, y así hoy son muchos los ciudadanos que se privan de ciertos productos o cambian sus hábitos de consumo por respeto a las generaciones futuras. Se trata, entonces, de ejercitar una actitud semejante en otros campos de la vida social.

X. LOS PODERES NEUTROS

En su versión primitiva, la teoría de los tres poderes del Estado pretendía ser un freno a los excesos de cualquier gobierno. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que, aunque útil, este mecanismo requiere de algunos complementos, además de ciertas buenas disposiciones en quienes gobiernan. En las últimas décadas se ha llamado la atención acerca de otros poderes que, a diferencia de los tradicionales, no tienen un carácter activo, sino más bien contralor. Esta idea se remonta a Benjamín Constant, un autor liberal francés del siglo XIX, que parece haber sido el primero en hablar de los poderes neutros⁴⁸.

Entre estos poderes neutros cabe citar al Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y el Banco Central. Como es natural, resulta indispensable que estos órganos gocen de una amplia autonomía y que la conformación de los mismos no quede entregada a mayorías políticas circunstanciales. Precisamente ellos velan para que el ideal democrático de gobierno de la mayoría no vaya en desmedro del respeto de las minorías. El caso del Banco Central es especialmente interesante, si se atiende a que su existencia autónoma viene a matizar uno de los derechos de la majestad —el de acuñar monedas—, que aparecieron en el origen del Estado moderno. El Banco Central es una institución estatal, pero que no está directamente sujeta a la influencia del gobierno. Esto porque el dinero está muy relacionado con la fe pública y no se puede disponer de él arbitrariamente sin defraudar la confianza de los ciudadanos. El dinero, en efecto, es uno de los medios ordinarios a través de los cuales se vinculan los hombres. Si el valor del dinero no corresponde a lo que se espera, se produce un falseamiento de las relaciones humanas, análogo a lo que en el terreno del lenguaje representa la mentira. Detrás de la autonomía del Banco Central, entonces, no sólo se halla el deseo de evitar un manejo económico deficiente, sino la convicción de que el poder de un gobierno que quiera ser legítimo no llega hasta ser capaz de alterar los medios de comunicación entre los hombres.

En el campo económico tienen un relieve especial los organismos de control de calidad y protección de los derechos del consumidor. Ellos aseguran la transparencia del mercado y permiten que se dé una forma de confianza que, aunque elemental, también repercute sobre la vida social. Dependiendo de las peculiaridades de cada país, es posible que en este campo exista un amplio margen para la acción de organismos técnicos de carácter privado, aunque la acción contralora de la autoridad se hace necesaria para reducir el riesgo de abusos.

⁴⁸ En Chile, T. RIBERA ha realizado numerosas referencias al poder neutro, con ocasión de sus estudios acerca del Tribunal Constitucional. Así, T. RIBERA, "Función y composición del Tribunal Constitucional de 1980", en *Estudios Públicos* 27 (1987), 77-112.

XI. ¿FIN DEL ESTADO?

El fracaso de los socialismos reales y la difusión de las corrientes económicas de corte neoliberal han hecho que se difunda una mentalidad antiestatista, inversa a la que predominó en nuestros países hace unas décadas. De modo especial en el llamado mundo latino se observa una actitud negativa frente al Estado, un escaso apego al cumplimiento de la ley, una falta de cuidado por los bienes que son comunes y un desinterés por el servicio público⁴⁹. Esto no se debe sólo a una diferencia de temperamento respecto del mundo anglosajón, sino a una realidad percibida por los ciudadanos, a saber, que la preocupación por las cosas del Estado no significa un servicio a uno mismo y a quienes lo rodean. No existe la convicción de que el Estado es, de hecho, el garante del bien de la colectividad⁵⁰.

Por otra parte, ante la difundida convicción de que el Estado, en su forma actual, es incapaz de cumplir con los objetivos más elementales que cabe esperar de él (control de la criminalidad, administración eficiente de justicia, etc.), se piensa que la modernización del Estado consiste en la reducción de su tamaño. En esto hay buena parte de verdad. El Estado, como ya lo dijimos, no cumple sus tareas, entre otras razones, porque desde la década del 30 ha venido haciendo demasiadas cosas.

¿Significa el fracaso de los socialismos reales y, en buena medida, del Estado de bienestar, que hay que propender a un Estado mínimo o incluso a la desaparición del Estado? Sería sorprendente que el viejo sueño marxista de la desaparición del Estado fuera fruto precisamente de la muerte del marxismo. Pero no es necesario ni quizá razonable llegar a esos extremos. Como todas las instituciones, el Estado significa una potenciación de las fuerzas humanas. Sus organismos y reglas permiten acumular experiencia y resolver de modo relativamente eficiente cuestiones que de otro modo conllevarían un considerable gasto de tiempo y energías. La existencia misma de una burocracia estatal hace posible que el resto de los ciudadanos pueda dedicarse a sus propios asuntos y acentúa aún más la división del trabajo, con todas las ventajas que ella conlleva. El funcionamiento mismo del mercado necesita de un árbitro y de reglas claras

⁴⁹ Es cierto que en algunos países anglosajones también se observa un aparente desinterés por la política. El ejemplo más claro es la baja participación electoral en los Estados Unidos de Norteamérica. Pero esa abstención electoral puede ser compatible en ese caso con una gran confianza en el sistema político y su estabilidad, con el cumplimiento escrupuloso de la ley y con el cuidado de los bienes comunes.

⁵⁰ Esto tiene una estrecha relación con la idea de libertad que existe en América desde la Epoca Indiana. Ella no se entiende al modo de los esclavos o los oprimidos, es decir como un liberarse de ataduras, sino como franquicia: la posibilidad de disponer de lo propio. Esto lo mostró con claridad Andrés Bello hace más de siglo y medio: "Nuestras vidas, nuestro honor, nuestras propiedades forman los intereses más caros, cuya conservación esperamos en una sociedad constituida. El expedito ejercicio de los derechos políticos no satisface sino necesidades muy secundarias, que podemos considerar nulas o muy poco urgentes si el interés individual, que es el resorte más poderoso del corazón humano, no nos mueve a contribuir eficazmente a la observancia de nuestras instituciones fundamentales" (cit. en B. BRAVO, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI a XX*. Ediciones de la Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso. 1989, 65; en el mismo texto, Bravo hace un análisis de las consecuencias de estas ideas de Bello, cfr. 63-68). Por otra parte, el desinterés por el servicio público al que se alude en el texto se refiere, naturalmente, tan solo a aquellos que están más calificados para ejercerlo.

para impedir los monopolios, facilitar la difusión de la información y sancionar a quienes incurren en prácticas desleales.

Atendido el grado de estatalización en que se desenvuelve la vida actual, deben evitarse cambios bruscos; las necesarias reformas exigen procesos graduales, en los que sea posible aprender de los errores y efectuar correcciones antes de que los males sean irremediables. La reforma del Estado exige paciencia y tacto. Particularmente en el ámbito del derecho penal es necesario preguntarse en cada caso si la "liberalización" o despenalización de una conducta significa realmente un crecimiento de la libertad personal, o es más bien la instauración de un poder de disposición privada de unos hombres sobre otros. Si toda potestad pública tiene, entre sus papeles primordiales, el de evitar el ejercicio de la violencia privada dentro de la sociedad, el Estado lo tiene de modo particular, atendido el desarrollo que a partir del Renacimiento experimentaron los medios de destrucción. No es casual que el crecimiento del Estado moderno haya sido, en buena parte, una respuesta de la sociedad ante el problema de la guerra.

Pero, así como se hizo necesario suprimir los ejércitos privados y concentrar el uso de la fuerza física en un solo órgano, la existencia actual de medios masivos de destrucción y la perenne posibilidad de extensión de cualquier conflicto a nivel mundial, hacen que la misma estructura estatal se revele como insuficiente para cumplir con estas tareas. La paz externa progresivamente está dejando de ser un problema que cada país resuelve a su modo, sino que constituye la misión de complejos acuerdos, acciones y organizaciones internacionales. Otro tanto puede suceder —en menor medida— con la paz interna, pues el combate del terrorismo y de ciertas formas organizadas de criminalidad internacional tampoco parecen ser posibles de resolver con el solo recurso a las fuerzas policiales de carácter nacional.

Es así como —al igual que en su momento la *polis*— el Estado está dejando cada vez más claramente de ser una sociedad autosuficiente, o sea, una sociedad en la que sus miembros encuentran todos los medios que necesitan para cumplir su fin temporal. En las últimas décadas —y con grandes deficiencias— se tiende a dar lugar a organizaciones supraestatales frente a las cuales ya no se puede hablar, en forma estricta, de soberanía en el sentido que esta expresión tenía en siglos pasados⁵¹.

Pero hay además otros factores que acentúan el carácter limitado que el Estado tiene a los ojos de nuestros contemporáneos. El primero es que, al menos en Europa, la formación del Estado moderno se hizo a costa de una uniformidad y centralismo que no tomó en consideración, e incluso combatió, las peculiaridades históricas de las diversas naciones que pasaron a formar la población del Estado. No es extraño, entonces, que advertidos los primeros síntomas de crisis en el poder estatal, hayan surgido diversos regionalismos, que tienden a cuestionar las formas vigentes de organización política. En segundo lugar, sucede que el buen funcionamiento de la política y el Estado requiere de un fundamento ético en quienes desempeñan un papel en ellos y ese fundamento no lo puede aportar el Estado mismo, al menos en la medida e intensidad que se requiere. Al

⁵¹ Cfr. M. SALAZAR, "La soberanía en la historia de las ideas políticas", en *Ars Iuris* 14 (1995), 183-212

comienzo de nuestra era, con el surgimiento del cristianismo, se vio con claridad que el hombre no podía estar sometido por completo a la potestad política, puesto que hay dimensiones de gran importancia —como la del sentido último de la existencia— que no quedan cubiertas por la política, sino que son tarea de la sociedad religiosa⁵². En la actualidad se observa —ya lo había notado Tocqueville— que incluso en el terreno mismo de la política el Estado no es auto-suficiente, y que los teóricos del Estado moderno habían olvidado que los sistemas que ellos diseñaron podían funcionar sólo en la medida en que subsista un determinado *ethos* social⁵³. Diluido ese *ethos* —y es lo que sucede en el proceso de secularización que hemos vivido— las bases mismas de la política se resienten. De ahí el clamor de diversos autores (como Kolakowski), que señalan las consecuencias que ha tenido para la sociedad el abandono de la trascendencia aportada por el cristianismo. Es un clamor especialmente trágico, pues se da en personas que no tienen una fe religiosa —al menos en términos tradicionales— pero consideran necesario una revitalización moral, la cual no parece que pueda llegar a las masas de no mediar la religión, que pasa a ser entonces una suerte de religión civil, semejante a lo que postulaba Rousseau⁵⁴.

Otro elemento que tiende a reducir el poder estatal es el llamado proceso de internacionalización de los derechos humanos, en virtud del cual, ciertos principios recogidos en documentos internacionales de derechos humanos pasan a ser vinculantes para el Estado, incluso en términos de forzar a una modificación de disposiciones legales que se estiman lesivas de los mismos. Este proceso va de la mano con el reconocimiento de ciertas jurisdicciones de carácter internacional, a las cuales queda sometido el propio Estado no sólo en caso de disputas interestatales sino en conflictos con sus propios ciudadanos. Con esto se limitan otros derechos de aquellos *iura majestatis* que parecían inseparables del Estado moderno, a saber, el de dictar leyes y nombrar magistrados⁵⁵. Este fenómeno es positivo en cuanto refuerza una vez más la idea de que el poder estatal no es ilimitado y le da a los ciudadanos la posibilidad de alcanzar justicia incluso en casos en que todo el aparato estatal está en su contra. Sin embargo, debe tenerse presente que la sola inclusión de las disposiciones internacionales de derechos humanos dentro del derecho interno, aunque pueda ser beneficiosa, no asegura un pleno respeto de los mismos, aun en el caso de que los tribunales les den plena aplicación. En efecto, esos documentos, como toda obra humana, tienen deficiencias y son perfectibles, de modo que una aplicación excesivamente lite-

⁵² Por eso puede decir Tomás de Aquino que "el hombre no está ordenado a la sociedad política con todo su ser y todo lo que hay en él" (*S. Th.* I-II 41, 4 ad 3)

⁵³ Así lo reconocía la *Declaración de Virginia*, de 1776, cuando señalaba: "Que ni el gobierno libre, ni las bendiciones de la libertad, pueden ser preservados para un pueblo, sin una firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad, y la virtud, y sin un frecuente retorno a los principios fundamentales" (sección 15), en: J. HERVADA-J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales de derechos humanos*. EUNSA. Pamplona. 1978. n. 16. En qué medida la falta de estos supuestos afecta al régimen constitucional lo muestra: A. C. PEREIRA MENAUT, "Constitución y comunicación", en *Revista de Derecho Público* (Santiago de Chile) 43-44 (1988), 67-66

⁵⁴ Es interesante hacer ver que en muchas posturas conservadoras, la valoración de la religión tiene un fundamento estrictamente pragmático, como medio de mantener una moral social que se estima necesaria para el funcionamiento de la sociedad (tal parece haber sido, por ejemplo, el caso del *thatcherismo* británico).

⁵⁵ Cfr. M. A. HUESBE, "El Estado Territorial y el derecho a nombrar magistrados", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n. 5. Valparaíso. 1980, 199-235

ral de los mismos puede perder de vista la posibilidad de violaciones de derechos humanos que no estén contempladas en esos Pactos y que sin embargo los Tribunales deben ocuparse de reparar⁵⁶. Por otra parte, como ya se dijo, los textos internacionales, como todas las normas, deben ser interpretados a la luz, implícita o explícita, de una determinada concepción del hombre y la sociedad, que no será nunca neutral. De tal manera, es posible que una concepción reduccionista de lo que es el hombre lleve a una interpretación equivocada de los mismos y sirva para justificar lesiones significativas de las prerrogativas más básicas de la dignidad humana⁵⁷. Las declaraciones de derechos constituyen un esfuerzo por explicitar las exigencias más fundamentales de la dignidad del hombre, pero, como todo lenguaje, no logran agotarla totalmente y, por otra parte, deben ser interpretadas a la luz de la realidad que pretenden expresar.

XII. LA OBEDIENCIA CIVICA

La secularización de la política ocurrida en la Edad Moderna pudo haber conducido a una pérdida de la disposición de los ciudadanos a obedecer a los gobiernos. En efecto, el viejo problema de por qué hay que obedecer a la ley se hace más relevante cuando quien dicta las normas es uno de nosotros, a quien nosotros hemos elegido y cuyo mandato, por tanto, estamos en condiciones de revocar. Sin embargo, la teoría política moderna logró forjar algunos conceptos que vinieran a reemplazar a las antiguas ideas que hacían provenir el poder de Dios. En vez de la divinidad, se recurrió a entidades como la soberanía nacional, la voluntad popular o incluso —en el caso de ciertos totalitarismos— a la exaltación de una clase o de la raza.

En la actualidad, parece que esos conceptos forjados por la modernidad para justificar el poder no resultan suficientes como para exigir la obediencia a los que gobiernan. Las concepciones mismas de la democracia como gobierno

⁵⁶ Además existe siempre el riesgo de incurrir en etnocentrismo en la elaboración, interpretación y aplicación de esos textos.

⁵⁷ Especialmente delicado es el problema del aborto, materia sobre la cual existe un apasionado debate, y con razón. En efecto, si los no nacidos constituyen individuos de la especie humana, la legalización del aborto significa que se permite la realización colectiva de un exterminio aún mayor que los que realizaron los regímenes totalitarios. Si, además, a esta legalización se le da el rango de un derecho subjetivo (el llamado derecho de la mujer a disponer de su propio cuerpo), entonces estamos en presencia de una negación del núcleo mismo de la teoría de los derechos humanos, cuyo impulso originario era precisamente la protección de los débiles contra los fuertes y la convicción de que los hombres no deben ser tratados ni deben tratarse a sí mismos como cosas. Si, por último, estas actividades se realizan con fondos y en centros estatales, entonces resulta claro que "el Estado deja de ser la 'casa común' donde todos pueden vivir según los principios de igualdad fundamental, y se transforma en *Estado tirano*, que presume de poder disponer de la vida de los más débiles e indefensos, desde el niño aún no nacido hasta el anciano, en nombre de una utilidad pública que no es otra cosa, en realidad, que el interés de algunos" (Juan Pablo II, *Evangelium vitae*, n. 20). Así las cosas, "el ideal democrático, que es verdaderamente tal cuando reconoce y tutela la dignidad de toda persona humana, es traicionado en sus mismos buses" (*ibid.*) y se degrada la libertad humana a la condición de un poder absoluto sobre los demás y contra los demás (cfr. *ibid.*). Alguno podría pensar que las cosas no pueden ser de esta manera porque en ese caso gran parte de las democracias actuales —de cuyos logros todos nos enorgullecemos— estarían afectadas por una gravísima crisis de legitimidad. Por desgracia hay muy sólidas razones para pensar que esto es así y que, por tanto, es necesario utilizar todos los medios pacíficos a nuestro alcance para revertir esta situación..

del pueblo ceden lugar a otras visiones menos ambiciosas, que explican la democracia simplemente como un sistema que permite deshacerse de los malos gobiernos sin derramamiento de sangre⁵⁸. Si a esto se agrega la preocupante difusión del fenómeno de la corrupción política y la apatía de los ciudadanos ante la cosa pública, el panorama se presenta inquietante.

Parece ser que la posibilidad de volver a mover a los ciudadanos para la realización de tareas colectivas depende de la capacidad de los políticos por mostrar una preocupación por los problemas más inmediatos y transmitir la convicción de que su labor es efectivamente un servicio público, que merece ser apoyado. Esto es impensable sin determinados estilos de conducta, como la sobriedad y la veracidad, que confirmen esa convicción. Con todo, el momento actual, sin desconocer las dificultades que presenta, parece ser especialmente propicio para intentarlo, tanto por el declive de las ideologías totalitarias como por la racionalización del debate político en términos de una notoria reducción de la demagogia y la ideologización. Esto parece permitir un espacio suficiente para un estilo sobrio y equilibrado de hacer política, si se logran superar dos obstáculos que pasamos a reseñar.

En primer término, aunque en muchos países la demagogia tradicional no parece ser en este momento el modo más adecuado para conseguir votos, el acceso al Parlamento o al Poder Ejecutivo depende en forma muy relevante de la capacidad de invertir cuantiosos recursos en publicidad política; esto plantea el delicado problema del financiamiento de las campañas electorales, que parece oscilar entre la utilización de fondos públicos (es decir, dinero que proviene de impuestos) para tales efectos, lo que es más que discutible, y el dejar el financiamiento a quienes disponen del poder económico, lo que parece restar independencia futura a los gobernantes. Atendidos los inconvenientes económicos y políticos de ambas soluciones, cabe explorar la posibilidad de establecer límites más estrictos a la propaganda política, tal como hoy se entiende, teniendo en cuenta también el hecho de que, en su forma actual, esta propaganda no parece apelar a la racionalidad de los electores, sino que sigue más bien los cánones utilizados con éxito en otras formas de publicidad, válidas en su terreno para promover productos que no tienen gran vinculación con las decisiones básicas de la vida⁵⁹.

El segundo obstáculo consiste en la dificultad de movilizar a los ciudadanos en el logro de ciertas tareas comunes, como puede ser la lucha contra la extrema

⁵⁸ Cfr. K. R. POPPER, "Un repaso de mi teoría de la democracia", en *Política* N° 18. Santiago de Chile. 1988, 43-53

⁵⁹ "Estoy firmemente convencido de que sería relativamente fácil superar las dificultades tecnológicas que obstruyen el camino hacia metas tales como la conducción de las campañas electorales mediante la apelación, no a las pasiones, sino a la razón. No veo ninguna razón, por ejemplo, para que no se imponga un tamaño, aspecto, etc., uniforme a los panfletos electorales, eliminándose todo cartel. (Esto no tiene por qué hacer peligrar la libertad, así como no la perjudican, sino más bien la benefician, las limitaciones razonables impuestas a los litigantes ante un tribunal de justicia). Los actuales métodos de propaganda constituyen un insulto al público y también a los candidatos. Jamás debiera utilizarse una propaganda apta quizá para vender jabón, pero no para cuestiones de tal magnitud" (K. R. POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona. 1982, 625 nt. 27 (traducción de la segunda edición revisada: Londres. 1945). Independientemente del juicio que merezcan sus propuestas, parece razonable reconocer que puede haber formas de limitar la forma de la propaganda política sin afectar, si no más bien favoreciendo, una legítima lucha por ganar el favor del electorado.

pobreza, la difusión de ciertas expresiones culturales, las iniciativas en favor de la paz o el cuidado del medio ambiente. La extensión de un modo de vida hedonista ha llevado a muchos ciudadanos a recluirse en su ámbito más inmediato, lo que produce una dedicación de grandes energías al mero goce sensorial e insensibiliza su espíritu para atender las necesidades de sus semejantes. Para superar esta inercia y apatía políticas no hay soluciones preestablecidas, pero cabe pensar que un cambio de hábitos en los sectores dirigentes puede tener una repercusión positiva. Para que vuelva a ser un honor el servir a la sociedad a través de la actividad política, no se puede prescindir de la imagen que los propios políticos dan de su actividad. Uno de los puntos en que pueden influir poderosamente en la opinión pública es precisamente el ya señalado de la obediencia a la ley, lo que significa aprender a rechazar cualquier situación que pueda llevar a los políticos a transformarse en un grupo privilegiado.

La reforma del Estado nos lleva así, en último término, a una cuestión antropológica, la reforma de los hombres que ocupan funciones en él. Al menos desde Maquiavelo se observa una preocupación enfermiza por el poder, como si la política consistiera únicamente en una técnica para alcanzarlo, acrecentarlo y mantenerse en él. El poder mismo se concibe como el modo de doblegar las voluntades de los demás hombres a través de la fuerza. Pero mirado con atención, esto es una desgracia no sólo para quienes sufren los dictados de un poder de esta naturaleza, sino también para quienes lo ejercen, que, al tratar a los demás hombres como simples medios, se envilecen también a sí mismos. Porque si la esencia del poder reside en la fuerza, la única razón para obedecerlo sería el carecer de la misma, lo que no parece ser un título muy acorde con la dignidad del hombre. En ese caso, la organización estatal entera apenas se distinguiría de otras organizaciones como la Mafia o una banda de delincuentes que se imponen en un barrio de una ciudad populosa. Es una desgracia especialmente cruel el que la difusión del ideal democrático se haya dado sobre un terreno tan poco propicio, como es esa concepción de la política como mera técnica de dominio, cuando lo que caracteriza al gobierno político respecto del despótico es ser un gobierno sobre hombres libres, en el que el ejercicio del poder se concibe como servicio. Quizá en la raíz de las dificultades que experimentan las democracias contemporáneas y en la renuencia de los gobernantes a renunciar a cuotas importantes de poder, para dejarlos en manos de la comunidad, se halle esa concepción errada de la política, que en definitiva no es más que una idea errada de lo que es el hombre y su dignidad, que hace preferir el dominar al servir, el vencer al convencer y el imponer al escuchar.

XIII. LA RECONSTITUCION DEL ESTADO

El Estado moderno surgió cuando cesaron los poderes superiores a él (Papa, Emperador) y pudo absorber o al menos controlar a los inferiores. Parecía esencial que no hubiese poderes sobre él y que los que quedasen bajo él estuviesen sometidos a su acción. Hoy, sin embargo, esta situación ha cambiado. Para gran parte de los Estados, la subordinación a organizaciones políticas y económicas que escapan a su control es materia de cada día. Por otra parte, de buen grado o por la fuerza la organización estatal ha debido resignarse a perder el monopolio de la fuerza, el protagonismo en la iniciativa económica e incluso algo que aparecía tan fundamental como el no poder ser juzgado por nadie. Estos cambio

se producen en un momento poco propicio para la salud estatal, minada por la disolución del *ethos* que proporcionaba razones para respetar sus normas y trabajar por el bien común, y afectada por la corrupción de parte no despreciable de la clase política y por la ineficacia de muchos procedimientos de administración.

La reconstitución del Estado significa una difícil tarea que lleva a reasignar sus funciones. No se trata simplemente de ampliarlas o restringirlas, pues, como se ha visto en las páginas precedentes, hay que distinguir de acuerdo con los sectores de actividad, sin perder de vista las posibilidades, talante e iniciativa de cada comunidad. Proceder a un desmantelamiento del Estado sin más justificación que los aires de la época puede llevar a situaciones particularmente opresivas que difícilmente pueden justificarse.

Pero la labor de reorganizar el Estado presenta dos dificultades dignas de ser consideradas. En primer lugar, supone una idea de qué es lo que le corresponde por sí mismo, por razones de suplenia o en atención a peculiares circunstancias históricas que no pueden modificarse sin grave daño. Sin embargo, detrás de un juicio de tal naturaleza se hallan delicadas cuestiones filosóficas e incluso una imagen del hombre. Es decir, habrá que reconocer que toda política se acompaña de una antropología, al menos implícita. Las teorías que pretenden estudiar la política en forma neutral, prescindiendo de valoraciones, no logran su propósito, simplemente postergan una discusión que hoy se ve como especialmente necesaria. Así, ¿cómo podrían interpretarse y aplicarse las declaraciones de derechos contenidas en las constituciones o en los textos internacionales sin mantener una cierta idea del hombre a la luz de la cual tengan sentido? Otro tanto puede decirse de los intentos de reforma del Estado. La alternativa, entonces, no se da entre un planteamiento técnico, éticamente neutral y supuestamente aceptable por todos en una sociedad pluralista, y otros que están cargados de valoraciones. Más bien se trata de reconocer que las valoraciones son inevitables y que, por tanto, en una sociedad pluralista todos deben fundamentar sus afirmaciones, sin que quepa escudarse en que la propia postura responde a los criterios que da la técnica o constituye el mínimo aceptable a todos los que debaten.

En segundo lugar, la reconstitución del Estado no se puede lograr sin un fundamento moral, es decir, sin determinados estilos de vida que hagan posible el funcionamiento de los sistemas y estructuras. Pero estos modos de actuar se adquieren básicamente en la vida de las diversas comunidades. Estas organizaciones fueron sistemáticamente desatendidas, cuando no mal tratadas en la ya extensa historia del Estado moderno. Hoy, cuando se descubre que la política requiere de un terreno prepolítico para desarrollarse bien, nos encontramos con que algunas de esas comunidades, como la familia, están seriamente debilitadas, y su restauración no es, al menos primariamente, una tarea que pueda llevarse a cabo desde el poder. Así llegamos a constatar una interesante paradoja: la teoría política moderna nació obsesionada por el poder, pero hoy la pervivencia misma de una política humana no depende del poder, que está inerte y es incapaz de asegurar las condiciones para su recto ejercicio. Quizá esa conciencia de debilidad sea un paso importante para su reconstitución.