

La confusión entre Estado y gobierno

Hay tres conceptos de la política, Estado, gobierno y nación, imprescindibles para entender la estructura de las instituciones, que a veces se mezclan y confunden, conduciendo a efectos perniciosos sobre la vida en sociedad.

La definición más tradicional de nación, presentada en las enciclopedias o diccionarios de ciencias políticas, conceptúa a la misma como una población asentada en un territorio, casi siempre unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad diferenciado de otras naciones.

La nación se refiere a la gente, a la sociedad civil. Es el conjunto de ciudadanos que elige, configura y controla la esfera política, es decir, el Estado y también el gobierno. Pero es, además, el sentimiento de pertenencia a una cultura, a una historia, a un pueblo particular.

La nación debe tener la suficiente cohesión y tolerancia para convivir y construir su futuro. Obviamente, es absurdo pensar que la ciudadanía esté de acuerdo en todo, pero sí es preciso que exista un consenso fundamental que posibilite dirimir sus diferencias en paz, para poder crecer y construir. La antigua Yugoslavia, por ejemplo, no logró ese consenso básico y terminó fragmentada en una serie de naciones.

Por Estado entendemos el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país, que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. Así, el Estado es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar –jurídicas, materiales y técnicas–, que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública. La actividad general del Estado se desarrolla de acuerdo con el orden jurídico imperante.

Finalmente, por gobierno entendemos una administración transitoria del Estado. El gobierno está constituido por las instituciones (y los funcionarios que las integran) que tienen a su cargo temporariamente la conducción y el funcionamiento del Estado. La característica más importante del gobierno es la posesión –durante su mandato– del poder público; es decir, de la suficiente autoridad para exigir el cumplimiento de las normas legales, incluso mediante el empleo de la fuerza, y, llegado el caso, imponer el correspondiente castigo.

Por lo tanto, Estado y gobierno no son la misma cosa, aunque la convención (y confusión) lingüística lleve a utilizar los términos como sinónimos.

Existe una diferencia fundamental entre ambos: el Estado es permanente, en tanto que el gobierno es temporal; el Estado prevalece sobre cualquier circunstancia, mientras que el gobierno cambia según las circunstancias políticas. La voluntad del Estado se expresa por medio de las instituciones (Constitución, leyes, etc.) y sus agentes son los que componen esas instituciones e imponen su observancia. Estos agentes del Estado constituyen el gobierno.

Siendo así, por interés del Estado cabe entender los intereses de largo plazo del conjunto de instituciones que confor-

man al Estado. En cambio, los intereses del gobierno son los intereses de corto plazo de una administración, que por momentos pueden coincidir, pero también pueden divergir sustancialmente de los intereses de la ciudadanía, o aún de los intereses del mismo Estado.

Algo similar ocurre con las políticas. En las políticas de gobierno, es esperable que los partidos de oposición planteen alternativas y críticas, no de manera sistemática sino cuando entiendan que así corresponde porque las medidas adoptadas por la administración a cargo se oponen a su propio ideario. En las políticas de Estado, en cambio, es deseable que gobierno y oposición vayan juntos.

Políticas de Estado son aquellas políticas que forman parte de las estrategias centrales de un país, políticas que no varían a pesar del color partidario o ideológico de cada gobierno. Así, son políticas de Estado las que versan sobre justicia social, combate sobre el hambre y la pobreza, desarrollo económico, educación pública y salud. Estas políticas públicas deberían concebirse no como producto de la exclusiva visión y decisión del gobierno de turno, sino como resultado de una interacción y búsqueda de consensos con actores políticos y sociales (partidos, sindicatos, cámaras gremiales, colegios profesionales, ONGs, etc.).

Los partidos políticos deberían ser actores centrales del proceso de formación de esas políticas públicas, orientando la labor del gobierno y de la oposición, constituyéndose en usinas de ideas y proyectos. En los países que cuentan con partidos institucionalmente fuertes (España, Alemania o Gran Bretaña, por caso), se da una intensa actividad hacia el interior de los mismos, desarrollan institutos y centros de

pensamiento y mantienen una presencia y labor permanentes, más allá de los ciclos electorales.

Una deformación habitual de los gobiernos en las democracias débiles es la utilización del Estado para fines propios. Este fenómeno, que es una tentación difícil de resistir en cualquier sistema político, deriva de una tremenda confusión entre Estado, gobierno y partido. Esa identificación conduce a suponer que los ciudadanos que llegan, sea por elección o por delegación, a ocupar la función pública, están autorizados a servirse del Estado como instrumento de acumulación de poder.

Resulta recurrente ver –en la historia contemporánea– cómo el sufragio parece convertir a quienes en el llano se muestran como políticos razonables, en personajes que se apropian del poder como si fuera perpetuo, con el desparpajo de quienes han venido para quedarse. Ellos asumen que el poder delegado por los ciudadanos, en realidad, les fue transferido. Y, siendo así, al no tener claro dónde está la verdadera línea divisoria que separa esto de aquello, no saben bien cuándo hablan por sí, cuándo lo hacen en representación del partido al que pertenecen, en qué momento defienden los intereses del Estado y cuándo en función de gobierno.

John Kenneth Galbraith decía que la ignorancia es una de las mayores amenazas para la democracia. De allí la necesidad de ordenar las ideas, distinguiendo claramente que no es lo mismo actuar para sí, que para el partido en el que se milita, o para la función institucional que se ejerce. Cuando los ciudadanos salgamos de ese enredo conceptual, habremos dado un paso enorme en la mejora de la cultura cívica y evitaremos equívocos con efectos potencialmente ruinosos para la vida en democracia ●