

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

Hacia un Estado de y para la democracia

*Guillermo O'Donnell**

I. COMENTARIOS PRELIMINARES

El presente texto es una primera aproximación a un tema muy complejo. Partiendo del PRODDAL¹ y su marco teórico, aquí presento una fundamentación de la importancia de encarar las interrelaciones entre el Estado y la democracia en el actual contexto latinoamericano. Asimismo, propongo algunos criterios para una primera desagregación conceptual y empírica del tema. Este es por lo tanto un documento preliminar o, mejor, inicial.

El intento de fundamentación del tema me parece necesario, porque el gran descuido que ha sufrido es todo un comentario del clima ideológico que ha prevalecido hasta hace poco. Se han escrito innumerables textos académicos y hecho muchos comentarios por parte de dirigentes políticos y sociales, así como por los medios de comunicación, acerca de las interrelaciones entre el Estado y la economía. Asimismo, ha habido numerosos proyectos de reforma de diversas instituciones del Estado. También hoy abundan argumentos según los cuales la globalización está condenando a los Estados a la irrelevancia. Pero, cualquiera fuere el juicio que se emita acerca de esas opiniones, lo que es seguro es que su abundancia contrasta con el ya comentado descuido². El mismo no es casual; es producto de ideologías y teorías que por un lado proponen una visión sumamente restrictiva de la democracia, y por el otro ven al Estado fundamentalmente como un facilitador de mercados (míticamente concebidos) y garante de un reducido haz de derechos de seguridad individual y de propiedad. Estas restricciones (o, para usar un término de la jerga de las ciencias sociales, estos reduccionismos) han creado el vacío

* Universidad de Notre Dame y CIEDAL / EPG, Universidad Nacional de San Martín.

conceptual que impide preguntarse sobre las interrelaciones entre Estado y democracia. Estas visiones no son políticamente inocentes; ellas aparecen implícitamente reflejadas en la casi nula atención que se ha prestado en la agenda pública de nuestros países a esa interrelación.

Fue por esto que el PRODDAL decidió dar la batalla no sólo en el plano de los datos y las propuestas sino también en el terreno delineado por su marco teórico: la concepción ampliada de la democracia que allí se propone critica explícitamente la primera reducción y avanza hasta plantear la necesidad de engazarla con la problemática del Estado.

II. VOLVIENDO AL PRODDAL: ALGUNOS ASPECTOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. El régimen es un componente fundamental de la democracia, por al menos dos razones. Una, porque en su ausencia simplemente no hay democracia. Otra, porque su existencia define la ciudadanía política, aquellos³ que tienen derecho a votar, intentar ser electos y ejercer las libertades recién mencionadas. La ciudadanía política implica que, en este plano, todos somos iguales en términos de derechos, libertades y obligaciones. Esta igualdad es consagrada por el sistema legal de un país que contiene un régimen de este tipo y, como veremos abajo, ese sistema es parte constitutiva del Estado.

Por otro lado, la democracia en su sentido pleno implica la extendida existencia de otras ciudadanía: civil, social y cultural. El régimen democrático no garantiza, como la experiencia de América Latina muestra, la vigencia de esos otros aspectos de la ciudadanía. Pero si se considera que el régimen democrático instituye la visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser muy relevantes para el bien público (no sólo votar sino participar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes), es injustificado ignorar (aunque así lo hace buena parte de las corrientes teóricas hoy dominantes) el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia;⁴ es por eso que el PRODDAL recaló que el sujeto de la democracia no es el votante sino el ciudadano. ¿Cuáles son las condiciones sociales que pueden efectivamente permitir a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y libertades que les asigna el régimen democrático? Si esas condiciones faltan para muchos; cuáles serían los caminos para construir democracias más plenas y de mejor calidad mediante la expansión de las otras dimensiones de la ciudadanía?⁵ Estas son preguntas centrales del PRODDAL. Ellas remiten a numerosos temas y problemas, entre los cuales se encuentra el de qué tipo de

Estado tenemos en la región, cómo puede el mismo entorpecer o promover la expansión de la ciudadanía, y cuáles serían los caminos en la segunda de estas direcciones. En el horizonte está el desafío de si podemos o no avanzar en la construcción de un Estado de y para la democracia. Este es el tema del presente texto.

III. PREMISAS BÁSICAS

Ya que ellas guían el resto de este texto, enuncio ahora sus premisas básicas. Una es que **el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia**. Un “buen” Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es **un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia**. Esto a su vez significa que **los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia**.

Ningún Estado cumple plenamente estas condiciones. Pero en el mundo hay una amplia gama de diferencias de caso a caso, que van desde Estados razonablemente consistentes con la democracia hasta Estados brutal y desnudamente represivos. Parece claro que América Latina, aunque con variaciones de país a país, se sitúa en una zona intermedia, con Estados que cumplen aquellas condiciones sólo parcialmente, y en algunos casos con agudas deficiencias. Aunque el campo de datos potencialmente relevantes es inmenso, esas características deben ser en todo lo posible empíricamente mapeadas, anotando tanto deficiencias como logros. Más abajo me ocupo de aspectos relacionados con este tema.

Como no hay conceptos pacíficos en las ciencias sociales, menos aun en el tema que aquí nos ocupa, debo ahora ofrecer algunas definiciones básicas.

IV. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL ESTADO⁶

Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por diversos actores en el sistema internacional. Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias, tanto generales como

específicas de nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros Estados; ellas no deben ser ignoradas en un análisis contemporáneo de los mismos y de sus posibilidades de adecuación a metas que, además de la democratización, tienen que incluir el desarrollo humano, el crecimiento económico y la justicia social. Todo análisis del Estado en América Latina deberá tratar de tener en cuenta cuál es actualmente el punto de partida en cada país; este es otro tema complejo, sobre el cual al final de este texto ofrezco algunas guías preliminares.

Los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, y sujetos a complejas influencias de las sociedades doméstica e internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente. Como primer paso propongo una definición del **Estado**. Por el mismo entiendo:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Esta definición está enfocada en lo que el Estado **es**, no en la enorme variedad de cosas que el Estado **hace** o **puede hacer** (aunque más abajo me ocupo de esto). Esta definición, de cuño weberiano, se aparta de este autor al no postular como atributo componente del Estado que su coerción o violencia deba ser legítima; esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país. Veremos que lo mismo vale para las otras dimensiones del Estado incluidas en la definición que propuse. Otra característica de esta definición es que ella apunta directamente al tema del **poder**, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de **poderes**) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado.⁷

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el Estado como **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general.

El Estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Actualmente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes: el Estado se expresa en la gramática del derecho.

Juntos, las burocracias del Estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación, o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: ser un **foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un Estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos, brasileros, peruanos,” etc.) que, según se postula, estaría por encima de los conflictos y clivajes sociales o debería prevalecer sobre ellos.

Hay aún una cuarta dimensión. El Estado es un **filtro** que trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

He propuesto cuatro dimensiones básicas del Estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal Estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un Estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo. Además, si ese Estado es **democrático** (ver definición abajo) hace esas contribuciones a la sociedad de maneras que garantizan y eventualmente expanden los derechos implicados por la existencia de un régimen democrático y es, consiguientemente, un aliado consistente de la promoción del desarrollo humano.

Resumiendo estas características, se trata entonces de la **eficacia** de las burocracias estatales, de la **efectividad** de su sistema legal, de su papel de **foco de identidad** y de su condición de **filtro**. Pero estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber logrado siquiera medianamente. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o

aun a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un “Estado para la nación” puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el Estado puede haber en gran medida abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

Lo precedente implica que **las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes**; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente. Hay un aspecto de lo precedente que merece elaboración. La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, generalmente grandes y complejas. Por **burocracia** entiendo

Un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.

Adviértase que el carácter burocrático-organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto como para los que trabajan en su interior como, generalmente, para los que desde la sociedad se relacionan con el mismo. Asimismo, esa característica tiende a acentuarse cuando opera en relación a individuos y grupos que suelen ser discriminados y/o que ya se hallan sometidos a relaciones muy desiguales en la sociedad.

Prosigo con otras definiciones necesarias para la claridad del argumento y análisis a desarrollar. Volviendo al PRODDAL, recuerdo que entiendo por **régimen**

Los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales

Nos interesa aquí en especial un subtipo del anterior, un **régimen democrático**. Este es uno en el que

El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.

Necesitamos ahora una definición de **gobierno**. Por el mismo entiendo

Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes para la población y el territorio delimitadas por el Estado.

De acuerdo con estas definiciones, el gobierno es una parte fundamental del Estado, su cúpula institucional. Por su parte, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado. En un régimen democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.⁸

Nos interesa también un subtipo del Estado que he definido arriba, un **Estado que contiene un régimen democrático**. Además de lo ya apuntado sobre el Estado en general, se trata de

Un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado —los ciudadanos políticos— implicados por la existencia de aquél régimen.

Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface esos aspectos e impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías, va adquiriendo el carácter de consonante con la democracia, no ya simplemente de un Estado que contiene un régimen democrático. Esto nos permite identificar a este Estado como otro subtipo, que agrega nuevas características al arriba definido. Un Estado realmente consonante con la democracia, es decir un **Estado de y para ella** o, más simplemente un **Estado democrático** es

Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.

En las definiciones que acabo de presentar hay una gradación normativa. La definición más general del Estado permite que funcione con cualquier régimen político, incluso altamente represivo. La definición de un Estado que contiene un régimen democrático identifica un Estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía (excuso agregar que esta es la situación que se aplica hoy a buena parte de los países de nuestra región). Por su parte, la definición de un Estado democrático es un horizonte normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga consecuencias empíricas, ya que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia.

Terminadas estas definiciones queda agregar que, obviamente, el sistema de representación que implica el régimen democrático no agota las mediaciones de poder, intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las instituciones estatales. Diversos intereses económicos y corporativos nacionales y transnacionales, intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, intereses públicos y privados de gobernantes y funcionarios estatales, las ideologías y visiones de estos y otros “insumos,” suelen determinar complejamente las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en que pesan efectivamente, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas en relación con otros insumos. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático proviene la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del Estado), la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten en decisiones que se acepta generalizadamente que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática. En todos los países el resultado es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.⁹

Esto plantea importantes problemas prácticos: ¿En qué grado (y en cada caso, período y tipo de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre los restantes? ¿En qué medida la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar o realizar aspiraciones expresadas a través del régimen democrático corresponde a la realidad? ¿En qué medida los insumos extra-régimen son ocultos, ilegales y/o corruptos? Obviamente, estas cuestiones tienen directa incidencia sobre las pautas reales de funcionamiento del Estado y, a través de ellas, sobre la propia democracia.

Las reflexiones precedentes sirven como indicación de lo que me parece uno de los principales problemas que afligen a nuestra región: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los Estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.¹⁰ Esto lleva a otras preguntas, que deben ser confrontadas por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber que es lo que el Estado es, sino también **para qué y para quiénes es y debería ser** ese Estado. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde, en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado. Esto es grave en sí mismo y porque disminuye la calidad de funcionamiento y hasta amenaza la supervivencia del propio régimen democrático. Asimismo, responder, aunque fuere aproximadamente, a las preguntas de “para qué” y “para quiénes” debería abrir las necesarias discusiones pendientes acerca de qué es lo que es hoy este Estado, tomando en consideración las características propias de cada uno de nuestros países pero también sus irrenunciables deberes como sustento de

ciudadanía. Por supuesto, no pretendo responder a esta pregunta; se trata, más bien, de proveer elementos y marcar algunas direcciones generales para que los propios actores políticos y sociales elaboren una enriquecida agenda pública. Esto a su vez sería útil para dar mejor rumbo a los esfuerzos de reforma del Estado que se han realizado y se hallan en curso en nuestra región.

V. ACERCA DEL ORIGEN DEL ESTADO

La pretensión universal al bien común de toda autoridad adquiere características particularmente exigentes cuando es planteada por una autoridad que intenta delimitar y monopolizar el control de un territorio, máxime cuando lo hace en un mundo donde también existen otros Estados con similares pretensiones. En tal mundo, donde los seres humanos, lo mismo que otros animales, tienden a ver la delimitación monopólica de su territorio como condición crucial de su existencia, la pretensión del Estado a la lealtad suprema de sus habitantes es tan exigente como —a veces— efectiva.

El Estado es un fenómeno relativamente reciente. Emergió en el Noroeste¹¹ tras largas y violentas luchas que no cabe resumir en el presente texto.¹² Estos procesos fueron coetáneos con la expansión del capitalismo. Una conexión crucial fue provista por la extensión del Estado y su legalidad, que promulgó las reglas que establecieron sólidas garantías de la propiedad privada (incluso de los medios de producción), la comerciabilidad de la propiedad inmobiliaria y la libertad de contratar, especialmente la libertad de vender la fuerza de trabajo. Estos desarrollos crearon un espacio económico y una moneda unificadas que fueron fundamentales para la expansión y consolidación del capitalismo.¹³

El Estado que resultó era y es absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. El Estado es masculino, en el sentido de que éste era el género de prácticamente todos los situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho Estado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, también aparece en los cimientos de sus sistemas de bienestar social, originariamente basados en el modelo del hombre “jefe de familia” asalariado y la mujer dedicada a actividades domésticas. Ese mismo carácter se ha atenuado menos en América Latina, no sólo en términos de nuestros (escasos) derechos sociales sino también de derechos civiles y de la continuidad, aunque atenuada últimamente, de prácticas discriminatorias de género y etnicidad.

Y el Estado también es celoso. Donde, como generalmente es el caso incluyendo América Latina, la nación no precede al Estado, el Estado se esfuerza por crearla. Defino la nación como sigue:

Un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros” que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un Estado

Con esta definición me alinee con la posición “constructivista” de la literatura reciente sobre el tema.¹⁴ De acuerdo con esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de gran violencia y esfuerzos de movilización política. Como Sunny (2001:892) anota, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido.” Sabemos que algunas naciones carecen de Estado y otras –ya sea que se definan o no como tales naciones– están contenidas en Estados donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los Estados tratan de ser, y de lograr amplio reconocimiento como, “estados para la nación”. Por supuesto, como entre otras regiones las Américas muestran, esta intención ha generado grandes tragedias, por medio de la eliminación cruel –o a veces la también cruel “asimilación”– de otras asociaciones políticas e identidades colectivas.¹⁵

Vemos entonces algo que, aunque introduce una complicación adicional a nuestro tema, no podría ser ignorado sin grave distorsión: no estamos tratando simplemente con el Estado; tratamos con Estados que son o dicen ser Estados nacionales, Estados-para-una-nación cuyos intereses y destino dicen interpretar y hasta corporizar. Esto tiene complejas consecuencias en relación con la democracia, entre otras cosas porque el discurso de la nación puede mezclarse con ideologías de racismo, xenofobia, exclusión y similares. Por otro lado, en algunos casos, como parte de la literatura argumenta, el discurso de la nación puede devenir “cívico”, en el sentido de no apelar a un todo orgánico sino a ciudadanos a quienes dicho discurso acepta en su diversidad individual y grupal. Pero aún en éstos casos los discursos nacionales del estado invocan, y constantemente tratan de recrear, una lealtad primaria al “nosotros” colectivo que el Estado dice servir.¹⁶

Este hecho tiene varias consecuencias. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía –derivada de la nacionalidad– es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación. La ciudadanía define no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático; también es un sinónimo de nacionalidad, la cual

“denota la pertenencia legal de un individuo a un Estado en particular...[y] define la categoría de personas que los Estados soberanos reconocen como los objetos legítimos de sus respectivos poderes soberanos.”¹⁷

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que “el Estado no es una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un estatus atribuido.”¹⁸ Volviendo a las consideraciones iniciales de este texto, vemos entonces que el Estado y la nación son concomitantes cruciales, históricamente cristalizados, del régimen democrático.

La naturaleza combinada de la ciudadanía –activa y participativa por el lado del régimen democrático y adscriptiva y pasivamente otorgada por el lado de la nacionalidad– ha motivado que, en las luchas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de sus derechos de ambas ciudadanía, el Estado fuera un referente fundamental. Cuando, en el Noroeste, los campesinos, los trabajadores urbanos, las mujeres y varias minorías lucharon por esos derechos, un referente fundamental fue, y sigue siendo, el estado. Esas luchas por derechos, algunos tradicionales y otros inventados en el fragor de esas luchas, buscaban **inscribirlos en el sistema legal del Estado como la mejor manera de efectivizarlos**. Buscaban además que se crearan, o reformaran, agencias estatales autorizadas y dispuestas a implementar esos derechos. Asimismo, no pocas veces, tal como ha venido ocurriendo con las llamadas políticas neoliberales, esas luchas han incluido resistir los intentos de abrogar parte de esos derechos.

En estos sentidos, en el Noroeste el Estado ha resultado un elemento en la reducción de desigualdades, en la extensión de derechos civiles y en el logro para casi todos de al menos un piso básico de derechos sociales. Esto, claro está, ha presupuesto un Estado que, en sus burocracias y en su legalidad, ha debido plegarse a relaciones de poder que hicieron posible esas conquistas, a veces contra los deseos de las clases y sectores dominantes. Durante el largo y tortuoso camino resultante, en el Noroeste el Estado y el régimen se han “ensanchado,” mediante la admisión como participantes de pleno derecho de clases y sectores antes excluidos. En ese proceso ese Estado **más ancho** se ha hecho **más fuerte**, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía.

Poco de esto ha ocurrido en América Latina. Desgraciadamente, aunque ha habido valiosas contribuciones,¹⁹ carecemos de suficientes conocimientos sobre la formación del Estado en nuestros países, su relación con la emergencia de naciones y concepciones de lo popular, la sucesión de diversos autoritarismos y democracias, y los *tempos* de todos estos procesos en relación con la emergencia y funcionamiento del capitalismo en nuestra región y sus relaciones con el sistema mundial. Aunque es aventurado generalizar, parece claro que en buena parte de nuestro continente ha faltado la relativa coetaneidad de los procesos del Noroeste; desde la independencia ha habido no pocos casos de gobiernos que intentaban mandar, casi sin aparato estatal, a poblaciones que no se reconocían como miembros de una misma nación; de constituciones formalmente democráticas –o liberales– que en sus presupuestos individualistas se contraponían a concepciones de tipo comunitario ampliamente compartidas; de relaciones sociales capitalistas implantadas en alguna parte del territorio pero escasamente difundidas en otras; de prolongada incertidumbre y conflictos acerca de los límites de cada emergente país; y de centros

que, en lugar de forzar la homogeneización legal y política lograda en el Noroeste, acabaron pactando la coexistencia de sus patrones más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad en buena parte de su territorio.²⁰

La resultante heterogeneidad estructural aparece hasta hoy retratada no sólo en la economía, en la sociedad y en la demografía sino también en las burocracias estatales y en su legalidad. Con sus variaciones de país a país, en América Latina las resultantes trayectorias históricas han marcado fuertemente las características de aquellos. Cada uno de nuestros Estados tiene su propia “arqueología,”²¹ acumulación histórica de constelaciones de poder, normas legales e instituciones que en su momento surgieron como respuesta a cierta cuestión social y luego perduraron transformando esas cuestiones, enlazándolas con otras y a veces simplemente subsistiendo sin misión claramente identificable. Contra lo que aducen algunas visiones tecnocráticas, ningún Estado ha sido diseñado ni podría serlo *ex novo*; menos aun Estados como los nuestros que reflejan en su anatomía las crisis y la profunda heterogeneidad de sus sociedades. Es por eso importante reconocer que los actuales puntos de partida de nuestros países son diferentes en no pocos aspectos; por lo tanto, y aunque sea aproximadamente, ellos tendrán que ser tenidos en cuenta al estimar la situación actual y las expectativas razonables de corto y mediano plazo que se pueden formular en cada caso acerca de cómo orientar el Estado hacia un más pleno cumplimiento de sus responsabilidades con la democracia.

He tratado, repito, con cuatro aspectos del Estado. Uno, su **eficacia** como un conjunto de burocracias; segundo, su **efectividad** como sistema legal; tercero, su **credibilidad** como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y cuarto, su condición de **filtro** adecuado al interés general de su población. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales y con las ya mencionadas variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores he denominado “zonas marrones,” a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias.²² Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos Estados (y los respectivos gobiernos) como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros Estados carecen de las capacidades técnicas necesarias para operarlo eficazmente y a veces (Argentina en la década del 90) han abdicado de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados son **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los respectos; otros han sido eficaces —a veces terriblemente eficaces— como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. Un gran tema, y problema, del Estado en

América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, aunque con excepciones relevantes, el Estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente trunca y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común. Este es un Estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es también un Estado **angosto**: se resiste a admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales y sus demandas e identidades, a los que suele encarar con prácticas clientelísticas y, a veces, con violencia. Asimismo y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados o no tardan en ser cancelados.²³ Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque —como ya he anotado pero insisto porque me parece fundamental—, estos Estados y sus gobiernos **tienen escasa capacidad para democratizar** sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social.

Para peor, la furia anti-estatista que en los años pasados se propagó en varios de nuestros países (es cierto, facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido algunas burocracias estatales en ellos) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales o a su apresurada y desfinanciada “descentralización,” de manera que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos. Estos Estados frecuentemente desmantelados en sus burocracias y truncados en su legalidad son un enorme problema pero también presentan una oportunidad: la evidencia de la imperiosa necesidad de su reforma puede imprimir a esos esfuerzos el sentido de dirección que, creo, sólo puede provenir —más allá de los buenos criterios técnicos necesarios— de redescubrir la constitutiva imbricación entre el Estado y la democracia. Para ello, como ya he comentado, no se podrán dejar de considerar que los puntos de partida no son iguales en cada país de la región, en términos de los recursos existentes en los mismos y al interior de sus Estados. Pero el prudente reconocimiento de las restricciones resultantes no debería implicar acatar un pasivo acomodamiento del *status quo*.

Este es un tema que atañe directamente a una cuestión que el PRODDAL recalcó: la imperiosa necesidad de ampliar la agenda pública de nuestros países. Como sabemos, al menos hasta hace poco esta agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según una rigurosa ortodoxia neoliberal), así como por preocupaciones de seguridad personal que se ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza. Estas cuestiones están impregnadas de poder. Quien maneja la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida.²⁴ La ausencia de discusión pública acerca del tipo de Estado que sería consistente con la expansión de la democracia es un silente pero espectacular síntoma del poder de ciertas ideologías y los intereses que les subyacen para empobrecer la agenda pública.

VI. ACERCA DE LA ACCOUNTABILITY Y EL ESTADO

En algunos textos distinguí varios tipos de *accountability*. Uno de ellos es el **vertical**, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporariamente las posiciones de gobierno. Otro es el **societal**,²⁵ que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses. Un tercer tipo es la *accountability* horizontal, que definí como²⁶

la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Como este tipo de *accountability* es el que se refiere directamente al funcionamiento del Estado, aquí me refiero sólo a este. Se trata de un aspecto fundamental de un Estado que funciona de acuerdo a la legalidad implicada por un régimen democrático. Su supuesto básico es que, contrariamente a todo tipo de sistema autoritario, en aquel Estado nadie, incluyendo las más altas autoridades gubernamentales, es *de legibus solutus*. Es decir, todos estamos sometidos a la ley, y nadie puede declararse explícita o implícitamente exento o por encima de la misma. Nadie es “dueño” de la autoridad que ejerce desde el Estado y/o el gobierno; esa autoridad le es “prestada” por la ciudadanía mediante las elecciones competitivas e institucionalizadas que caracterizan la *accountability* vertical del régimen democrático.²⁷ El acatamiento del marco legal por los gobernantes y la subordinación de sus intereses privados a su obligación de atender el bien público, son un componente fundamental de la tradición republicana que ha quedado formalmente inscripto en todas las constituciones democráticas.

Sin embargo, las tentaciones del poder son inmensas. Por eso se han desarrollado diversos mecanismos institucionales destinados a establecer los controles necesarios para que las transgresiones sean prevenidas y, llegado el caso, castigadas. Esos mecanismos incluyen, en regímenes presidencialistas, los clásicos *checks and balances* mutuos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo incluyen, en todos los regímenes, instituciones tales como auditorías públicas, fiscalías, *ombudsmen* y similares.

Al ritmo de las constituciones dictadas o revisadas durante el pasado período de democratización, los países de América Latina ofrecen una amplia gama de esas instituciones. La cuestión importante, sin embargo, es el grado en que esas instituciones efectivamente desempeñan las funciones que les son atribuidas. En este sentido, la variedad observable no es menor que la de las instituciones formalmente existentes.

Sabemos de instancias en las que la legislación general o los presupuestos anuales han privado aquellas instituciones de los recursos mínimos indispensables para desempeñar su cometido, así como casos del poder ejecutivo controlando o subordinando celosamente esas mismas instituciones. De esta manera, aunque la *accountability* horizontal existe en los papeles, es de hecho suprimida. Estas supresiones suelen ser hechas por democracias que he llamado “delegativas”, aquellas en las que hay un presidente que cree que el voto popular le da pleno derecho a decidir lo que a su entender más conviene a los intereses de su país, sin las “trabas” provenientes del veto o el examen de sus actos por otras instituciones estatales. Esta visión cesarista y super-mayoritaria de la democracia tiene profundas raíces en varios –pero no todos– de nuestros países, sobre todo los marcados por fuerte influencia de gobiernos y/o movimientos populistas. Muchas veces el reclamo delegativo del derecho, y el deber, de actuar decisivamente y sin cortapisas se funda en una profunda crisis, que por cierto no han faltado en no pocos de nuestros países. Pero aunque ese reclamo sea entendible en sí mismo y en la generalizada aceptación que en el corto plazo suele lograr, deja abierta la cuestión de cuándo y cómo, superada la emergencia, se debería volver al normal funcionamiento institucional implicado por los postulados republicanos de la *accountability* horizontal. No sorprendentemente, los gobernantes y partidos que comparten una visión delegativa de la democracia no parecen nunca encontrar que esa ocasión haya llegado.

Discuto esta cuestión porque tiene directa relevancia sobre el funcionamiento institucional al interior del aparato estatal, incluso el verdadero grado de funcionamiento de un sistema legal democrático. Es dable imaginar que un estado y su gobierno pueden por un tiempo funcionar con razonable eficacia prescindiendo de la *accountability* horizontal, pero un Estado propiamente democrático presupone el funcionamiento de la misma. Su ausencia o severo debilitamiento implican que el sistema legal de ese Estado ha sido truncado, precisamente en las relaciones que atañen a sus circuitos superiores de poder. Por otro lado, es una complicada cuestión empírica evaluar el grado en que, más allá de formalidades legales, esa *accountability* existe en cada caso; además, me imagino que indagar en este asunto puede ser irritante para algunos gobiernos. Pero no por eso esta dimensión deja de ser fundamental para un Estado de y para la democracia.

VII. ACERCA DEL ESTADO Y LA GLOBALIZACIÓN

No hay duda de que la globalización impone restricciones, incluso a los Estados más fuertes. Pero hay gran distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental: es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente a ella y hasta celebrar todas sus consecuencias. Como comenta un destacado especialista en el tema:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado; en realidad, está transformando las condiciones en que las que se ejerce el poder del Estado... Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos para que los Estados-nación estén siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización.”

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

“Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto —ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales— no son experimentados uniformemente por todos los estados... el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias gubernamentales específicas, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización.”²⁸

Asimismo, hay evidencia que, contrariamente a los dogmas que han estado en boga en nuestra región, los Estados del Noroeste no han disminuído sus actividades frente a la globalización sino que respecto de algunas las han expandido y en otras han reacomodado sus instituciones (y las capacidades técnicas del caso) para regular y redireccionar la globalización hacia el bien público de sus poblaciones.²⁹ Hay también evidencia que el esfuerzo que han hecho los países que recientemente accedieron a la Unión Europea, siguiendo las pautas reclamadas por esta, ha redundado en un notable crecimiento de las responsabilidades y la capacidad técnica de sus respectivos Estados.³⁰

Aunque no puedo extenderme en este tema, creo que es importante insistir en el mismo. La prédica que sólo podemos aceptar pasivamente todos los vientos que traiga la globalización ha producido en algunos de nuestros países consecuencias terriblemente negativas (Argentina es probablemente el ejemplo extremo). Entre otras consecuencias cuenta lo mucho que esto ha ayudado a promover el desmantelamiento del aparato estatal, incluso la omisión de crear al interior del mismo las capacidades necesarias. Este no es un argumento por un Estado cerrado y hostil al mundo externo, sino para un Estado que es un inteligente **filtro** de la globalización.

VIII. LAS MÚLTIPLES CARAS DEL ESTADO

Hay muchas caras del Estado, y ellas no suelen mostrarse con el mismo gesto para todos, aunque así debería ser en un Estado democrático. Estas caras, en las micro realidades de los encuentros con el aparato estatal, han sido desatendidas por politólogos y sociólogos, y sólo recientemente los antropólogos³¹ han comenzado a prestar atención

a ellas. Y ellas son muy importantes, porque es en buena medida a través de esos encuentros que los individuos construyen visiones de Estados amigos, indiferentes o enemigos, y a través de ellas evalúan cómo son tratados por las democracias. Como un estudio antropológico de Turquía comenta, “En lugar de mirar al Estado en instituciones concretas o en grandes personajes, los lugares de la vida diaria, en los que la gente intenta construir sentido apropiándose de lo político, deberían ser estudiados como un aspecto central de la producción y la reproducción del Estado.” (Navaro-Yashin 2001:135)

Hay juicios de valor implícitos, implicados por las estrategias de evasión de los privilegiados, cuando ellos “salen” del Estado para contratar seguros privados de salud y jubilación, para enviar a sus hijos a colegios privados y, más significativo aun, cuando contratan sus propios servicios de seguridad. Los segmentos del aparato estatal implicados por estos servicios son, para los privilegiados, la otra cara de la luna, lugares que cuando no pueden ser evitados movilizan gestores e influencias para no tener que someterse a las filas y demoras que sufren los que no tienen esa suerte.

Esas caras suelen aparecer hostilmente respecto de estos últimos. La indiferencia si no el maltrato dispensado en no pocas oficinas públicas y la presencia a veces temible de una policía que no es claro de qué lado de la ley está, son ejemplos entre muchos otros. En estos casos, como se ha argumentado (Ippolito 2004), no se trata sólo de lo que el Estado provee y deja de proveer; también se trata de maneras de hacerlo que no deberían ser ofensivas de la dignidad que el agente/ciudadano de la democracia merece.

Esto es importante también porque, en el extremo de situaciones de maltrato al público, el Estado muestra su fundamental ambigüedad. Por un lado, cuando funciona razonablemente bien provee el gran bien público del orden y previsibilidad de las relaciones sociales; asimismo cuando coexiste con un régimen democrático, mediante sus burocracias y su sistema legal el Estado sanciona y respalda —al menos— los derechos de la ciudadanía política. Y por el otro lado el Estado es, inevitablemente, complejas organizaciones burocráticas, cuya textura es una serie de relaciones jerárquicas. Esas burocracias pueden sentirse, y ponerse a sí mismas, en una relación de superioridad incontestable con los individuos que atienden, máxime si éstos pertenecen a sectores desfavorecidos en sociedades muy desiguales. En los últimos tiempos la tentación autoritaria de esas burocracias, se ha reforzado por componentes tecnocráticos que provienen de la cúpula del Estado. Esta permanente tentación sólo puede ser contrarrestada, aunque nunca totalmente controlada, por una ciudadanía que se “pone” frente a ella con conciencia de sus derechos.

Una de las caras del Estado que en nuestra región es particularmente importante es la que presenta a las comunidades indígenas y de origen africano. En su mayor parte, esta es una dolorosa historia de violencia, explotación, exclusión e intentos de “asimilación.” En el reciente par de décadas, gracias en buena medida al *élan* democrático de los tiempos, el dictado de nuevas constituciones o su reforma, la adopción de algunos

tratados internacionales y ciertos avances legislativos y jurisprudenciales han implicado una parcial reversión de las prácticas precedentes. Pero la dimensión y real efectividad de estas medidas ha variado bastante de un país a otro, y en todos ellos queda mucho por hacer. No voy a intentar resumir aquí una rica y creciente literatura sobre el tema.³² Señalo simplemente que la democracia y un Estado consistente con ella proveen valiosos elementos. Como ya comenté, la democracia postula el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad; con esto ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen sus propias concepciones colectivas, o comunitarias, de su identidad y derechos. Es claro que esto no va a resolver enteramente problemas que también afligen a países dotados de un sólido sistema legal democrático.³³ Pero puede, debería, dar criterios de respeto y reconocimiento en base a los cuales sería posible negociar cuestiones casi inevitablemente conflictivas entre, por un lado, aquéllas concepciones y por el otro las universalistas e individualmente basadas del régimen democrático. Pero esa posibilidad depende en buena medida de adecuar el sistema legal e instituciones estatales relevantes (incluyendo el poder judicial y varios mecanismos extra judiciales de resolución de conflictos) para que ellas entren a estas relaciones en un espíritu de respeto y reconocimiento de la alteridad cultural y legal de aquéllas comunidades. Por su relevancia y visibilidad creo que este tema, esta frontera problemática del Estado nacional (y los Estados locales) con dichas comunidades, merece ser cuidadosamente explorado.

IX. ACERCA DE LA "GOVERNANCE", LA "NUEVA GESTIÓN PÚBLICA" (NGP)³⁴ Y SIMILARES

Desde la formación del Estado moderno y hasta buena parte del siglo pasado, se consideró que el llamado modelo "weberiano" del Estado y la burocracia proveía una aproximación adecuada al real funcionamiento de los mismos. Esto es, las autoridades políticas superiores, democráticas o no, toman las decisiones de política pública y ellas son ejecutadas por organizaciones jerárquicamente ordenadas –burocracias– integradas por funcionarios de carrera y políticamente imparciales, quienes implementan las consiguientes decisiones con relación a una sociedad que acepta la legitimidad, o adecuación, de las mismas. Mientras las tareas del Estado fueron relativamente simples (y casi no existió investigación empírica sobre el tema), ese modelo no fue cuestionado.

Pero cuando después de la segunda guerra mundial se produjo, en el Noroeste y con sus propias características en varios de nuestros países, una gran expansión del Estado de Bienestar y una creciente complejidad de la política económica doméstica e internacional, las deficiencias del modelo weberiano fueron quedando de manifiesto. La

gran complejidad de las políticas sociales y de no pocas políticas económicas apareció no sólo en los períodos decisorios sino también en los de implementación. La presunción implícita en el modelo weberiano, que los dirigentes políticos y los funcionarios estatales poseen suficiente información para tomar por ellos mismos decisiones adecuadas contrastó con que no pocas veces ellos dependen de información que proveen diversos sectores sociales. Esa carencia se manifestó ya desde el principio del proceso de políticas públicas, cuando se trataba de definir si una cuestión merece o no atención estatal y por lo tanto si debe o no entrar a la agenda pública. Asimismo quedó en claro que en una serie de áreas de políticas públicas, sobre todo las sociales y económicas arriba mencionadas, era irrealista otra presunción de aquél modelo, que una vez tomadas las decisiones estatales ellas serían eficaz e imparcialmente implementadas por la burocracia respectiva, y que las mismas serían generalizadamente acatadas por los sectores sociales a las que estaban destinadas. Por el contrario, fue quedando en claro que en una (creciente) serie de cuestiones la eficacia de las políticas públicas requería procesos de información, consulta y creación de acuerdos con, al menos, los sectores sociales directamente afectados por las mismas.

Fue entonces que en la década del setenta emergió la idea de *governance* como complemento conceptual y práctico del modelo weberiano. En su acepción originaria y más restringida indica el acto de gobernar por medio de conducir (*steering*), no necesariamente comandar, la sociedad;³⁵ pero la formulación dejaba a salvo que en diversas áreas de política el modelo weberiano podía seguir siendo válido, coexistiendo con otras en las que el *steering* y no el comando era más adecuado. En otras palabras, estas versiones relativamente restringidas de la *governance* llenaron útilmente un vacío teórico, al puntualizar que el modelo weberiano estaba lejos de tener aplicabilidad generalizada, pero sin intentar sustituirlo por completo. Como comentan dos destacados especialistas (Peter y Pierre 1998:229) “La *governance* siempre ha sido un elemento central de un sistema democrático; por cierto, la *governance*, en un amplio campo de concreciones, es tan antigua como el gobierno mismo.”³⁶

Pero la idea misma fue ganando aceptación y, con ella, expandiéndose considerablemente. La acepción que ganó más apoyo recalzó que la modalidad preferible de acción del Estado se realiza en algún tipo de concertación con sectores sociales, en el que el Estado no usa, o renuncia a usar, su poder de emitir decisiones obligatoriamente vinculantes. La explícita consecuencia de esta versión es que el *steering* debe por completo sustituir las modalidades de acción estatal afines al modelo weberiano.³⁷

La observación subyacente a esta afirmación es que el *steering* es en diversos casos más eficaz que las decisiones tomadas según el modelo weberiano. Insisto que esta opinión recoge un importante elemento de verdad y ha sido sustentada empíricamente en varias áreas de política. Pero muchos de los adherentes de la *governance* pasaron de esa observación a la prescripción: es así como debería en general actuar el Estado. Este pasaje de lo objetivo a lo normativo fue grandemente impulsado por la emergencia

alrededor de la década del ochenta del “movimiento” (así llamado por algunos de sus propiciadores) de la NGP³⁸. El primer impulso a esta corriente fue dado por las ideas que propagaron los gobiernos de Reagan y Thatcher, junto con la avasalladora influencia que algo después ganaron las teorías económicas neoliberales. La idea básica de estas teorías es expandir al máximo posible las relaciones de mercado, incluso al interior del propio aparato estatal. El paradigma normativo es el del (idealizado) funcionamiento de la gran empresa privada, donde se supone que la gestión es evaluada objetivamente por sus resultados, sobre la base de criterios previamente especificados, y donde una de las principales motivaciones es el lograr un alto grado de satisfacción de los clientes. Otro componente de ese paradigma es que, como el Estado es considerado un enemigo de sumacero del mercado, impulsó vigorosamente políticas de privatización, descentralización, contrataciones a terceros y “flexibilización” laboral. El Estado ya no tendría entre sus responsabilidades emitir decisiones vinculantes con vistas al logro de algún aspecto del bien público, sino coordinar las actividades económicas privadas. Desde esta perspectiva es obvio que numerosos funcionarios públicos son por definición redundantes. Esto guió numerosos programas de “racionalización administrativa,” que al parecer en general racionalizaron poco pero en mucho ayudaron a dismantelar el Estado.³⁹

Siguiendo la implicación de este paradigma, la relación del Estado y los ciudadanos es definida como un vínculo con clientes. Sea directamente o, mejor, por medio de empresas a las que el Estado ha dado acceso, se busca proveer bienes y servicios de manera similar a la del mercado. Contra la obtusa incapacidad e indiferencia de no pocas burocracias de nuestros países –antes y durante el período actual– no hay duda que esas reformas han resultado en una mejor provisión de algunos bienes y servicios, al menos para ciertos sectores sociales. Frente a ese Estado “minimizado” en sus funciones e instituciones el ciudadano ya no sólo es reducido a la condición de votante sino también a la de consumidor. En su versión más extrema, la NGP se metamorfoseó en teoría de redes, según las cuales el Estado no es ni debe ser más que uno de los nodos en las relaciones de poder horizontales de diversas redes sociales, sin que tenga razones teóricas ni prácticas para reclamar prioridad sobre otros nodos: ya no hay ni *steering*, sólo interacciones en redes.⁴⁰

Como señala quien es seguramente la mayor autoridad mundial en estos temas “La gestión por contrato y resultados ha reemplazado a la gestión por dirección. Los ciudadanos son concebidos como un conjunto de clientes, que tienen una relación comercial más que política con el gobierno... [Pero] los aspectos relacionados con el poder y los dilemas éticos involucrados raramente son explicitados.” (Olsen 2005:32). En estas visiones el Estado ha renunciado a su básica responsabilidad como custodio del bien público porque todo lo que hace en esa dirección sólo agrava los males sociales; el bien público debe ser provisto por el libre juego de los mercados. Esa renuncia del Estado incluye necesariamente la de su capacidad de emitir en última instancia decisiones universalísticamente vinculantes, respaldas por su autoridad legal y por su control de los medios de coerción.

Por supuesto la realidad social mal corresponde a esa ideología. Pero la NGP y diversas versiones de la teoría de redes han tenido importante impacto en nuestros países. Una razón no menor ha sido que durante las décadas del ochenta y el noventa el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo e incluso, en clara extralimitación de sus atribuciones, el Fondo Monetario Internacional, hicieron parte de sus condicionalidades la adopción de reformas administrativas orientadas por estas corrientes, así como, cabe agregar, la contratación de expertos internacionales supuestamente capaces de implementar esas reformas en numerosas áreas del Estado. Por supuesto, esto fomentó la proliferación de esos expertos, lo cual ayudó a que la NGP adquiriera importante peso en la disciplina de administración pública. Las décadas arriba mencionadas no son casuales; NGP y teorías de redes corriente han guardado cercana correspondencia (son en realidad su traducción directa al campo de la administración pública) con las ideologías neoliberales y el dogmático empeño anti-estadista que ellas contuvieron. El Estado simple coordinador del mercado (o nodo en una red) es un Estado supuestamente despolitizado, pero en las concreciones que esta corriente ha logrado en algunos de nuestros países, evidencia su funcionalidad a intereses que reproducen activamente la desigualdad de nuestras sociedades. La reducciones y el hiato entre Estado y democracia que comento al comienzo de este texto alcanzan en este plano su máxima dimensión.

Recientemente la NGP ha sido criticada por destacados especialistas,⁴¹ incluso algunos que han analizado este tipo de reforma en países del Noroeste,⁴² al tiempo que las críticas al antiestadismo de las políticas neoliberales han repercutido en la decreciente influencia de estas corrientes. No es este el lugar para resumir y analizar esas críticas. Basta comentar que ellas se centran en los siguientes aspectos: 1. El dogmatismo anti-estadista que las impregna; 2. La indebida generalización desde situaciones en las que es justificada la crítica al excesivo burocratismo del Estado, hacia su crítica *in toto*; 3. La también indebida generalización desde situaciones en las que diversas maneras de cooperación con sectores sociales es adecuada, hacia hacer de ellas el modelo normativo para todas las actividades y responsabilidades del Estado; 4. La “importación” indiscriminada de criterios y experiencias del Noroeste (idealizados, también) hacia países de muy diferentes características⁴³; y 5. Como ya vimos que señala Olsen, la profunda distorsión que establece en las relaciones que deben vincular, en democracia, el Estado con la ciudadanía. Asimismo, la NGP ha continuado siendo propiciada (y en no pocos casos, forzada por la ya mencionada condicionalidad de algunas IFI) a pesar que se carece de evaluaciones razonablemente serias y comprensivas de sus consecuencias;⁴⁴ en este aspecto el dogma ha prevalecido sobre lo que sus creyentes predicán, en este sentido con razón: la obvia necesidad de evaluar debidamente las políticas públicas.⁴⁵

Una buena manera de resumir lo dicho en esta sección es referirme a un interesante texto de Heredia y Schneided 2003.⁴⁶ Estos autores distinguen tres tipos de diagnóstico y estrategia de reformas en relación al funcionamiento del aparato del Estado. El primero, que llaman, “weberiano,” tiene como “principal meta eliminar administraciones patrimonialistas, *amateur* y clientelistas... [y las soluciones

habitualmente recomendadas son] entrada por medio de exámenes u otros criterios de calificación profesional, promoción por mérito, seguridad en el empleo, salarios razonables y predecibles, y gestión por medio de reglas escritas.” A un segundo tipo lo denominan “reformas de *accountability*,” o democratizantes, que “ven el problema como de excesivo poder en la administración ejecutiva: los remedios son mayor control democrático, *accountability* y transparencia.” El tercer tipo es el “gerencial,” o sea el preconizado por la NGP (y las teorías de redes), que ve “la ineficiencia como el mayor problema de la administración y propone diversos remedios gerenciales [*managerial* en el original],” y partir de ello propone “muchos instrumentos tomados prestados del sector privado, incluyendo el manejo descentralizado del personal y la eliminación de la seguridad de empleo en el sector público; gerenciamiento por resultados incluyendo contratos de gerenciamiento [*management contracts* en el original] y pago de remuneraciones basado en el desempeño...” (Heredia y Schneider 2003:7-8). En concordancia con los autores ya citados pero agregando útiles detalles, los autores que aquí comento, luego de anotar que cada uno de estos modelos tiene sus propias “patologías” y obstáculos políticos para su implementación, llegan a la conclusión de que la gran variedad de tareas que incumben al Estado prohíbe el simplismo de creer que sólo alguno de esos tipos sería adecuado para todas las instituciones estatales. Junto con las opiniones concurrentes de los autores antes citados, la ecléctica conclusión de Heredia y Schneider parece basarse sólidamente en el sentido común y en cualquier observación objetiva del funcionamiento de los Estados. Que estas finalmente obvias conclusiones tengan que ser formuladas, es todo un testimonio de la fuerza que en su momento adquirió el dogmatismo de los *true believers* en la NGP y las teorías de redes como las grandes panaceas.

Otra coincidencia que comparto de las opiniones arriba reseñadas es que el Estado tiene y debe seguir teniendo un papel irrenunciable como emisor de reglas vinculantes en todas las materias en las que, de acuerdo con decisiones adoptadas por autoridades constitucionalmente responsables, así lo demanda el bien público. El Estado puede coordinar, guiar y estimular en no pocas áreas, pero no debe renunciar a su autoridad de emitir aquellas reglas.

He resumido ceñidamente un largo trayecto. Empieza con la necesaria crítica al Estado hipertrofiado de hace varias décadas, sigue con la justificada crítica al modelo Weberiano como único posible y deseable, continúa con la implantación de un denodado (y seguramente no menos dañino que la hipertrofia) anti-estatismo, y termina hoy con eclécticas conclusiones que diversos estudiosos comparten: simplemente, no hay un único modelo de gestión que sea adecuado para todo el Estado. Esto lleva a dos conclusiones. Una, que se trata de aprender de los aciertos y de los no pocos errores cometidos para poner en el tapete la necesidad de un diseño inteligente de las diversas instituciones y responsabilidades del Estado. La otra conclusión es que para ello no hay sustituto para una informada discusión pública acerca del perfil (o, mejor, los diversos perfiles) que deberá adoptar un estado que, además de propiciar mercados y crecimiento económico, es un Estado que propicia una democracia de y para ciudadanos.

X. ACERCA DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Implícitamente, he estado hablando de poder. Es sabido en las ciencias sociales lo difícil que es tratar de estimar empíricamente el poder. El poder es una relación entre A y B, o entre A...G y M...Z. No depende sólo del *quantum* de recursos que tiene A sino de su relación con los que controlan B...Z. Y no es sólo un *quantum*, ya que depende también de la voluntad y habilidad que tiene cada uno de los actores de poner en juego sus recursos en esa relación. Finalmente, los recursos en que puede basarse el poder de un actor son variados; puede tratarse de alguno o varios, tales como supremacía de coerción física, capacidad de presión económica, posibilidad de inducir el apoyo de aliados, y la dominación ideológica o simbólica entrañada por la capacidad de que B defina como propios o aceptables los fines que se propone A.

Estos problemas se multiplican cuando se trata de una entidad tan compleja como el Estado y sus múltiples relaciones en el interior y el exterior del territorio que delimita. Hecha esta salvedad, debemos sin embargo avanzar en el tema. Arriba he dicho que los Estados latinoamericanos son débiles y angostos. Pero ¿qué es un Estado fuerte?, ¿es esto lo mismo que un Estado autónomo? Comenzando por la negativa, un Estado y su gobierno son débiles cuando no pueden decidir y/o implementar las decisiones que sus dirigentes consideran necesarias o convenientes. Por su lado, un Estado carente de autonomía es un Estado colonizado, en el que sus decisiones y omisiones son decisivamente dictadas por influencias y presiones que provienen de la sociedad doméstica y/ o internacional. Pero obsérvese que un Estado no autónomo puede ser fuerte, en el sentido de que puede implementar efectivamente las respectivas decisiones. Por su parte, un Estado débil es incapaz de cumplir su tarea básica como organizador y garante de relaciones sociales ordenadas y previsibles. Pero por otro lado un Estado fuerte, autónomo o no, puede ser una pesadilla aun peor: decide e implementa efectivamente decisiones violentas y represivas.

Hemos girado en un círculo que la literatura recorre con frecuencia. El eslabón que falta es la manera en que el Estado se relaciona con su sociedad. Aquí encuentro útil la distinción que Michael Mann (1993) propone entre el poder unilateral⁴⁷ y el infraestructural del Estado. El primero se refiere a decisiones que se toman desde el Estado (y el gobierno, agrego) de manera impositiva, esperando sin más la obediencia de los sujetos y amenazándolos con penalidades en caso de incumplimiento. El segundo se refiere a

“La capacidad institucional del Estado central... para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones. Esto es poder colectivo, poder “a través” de la sociedad [no “por encima” de la misma, O'D] que coordina la vida social mediante las instituciones estatales.” (Mann 1993:59).

Este tipo de poder entraña una imbricación entre Estado y sociedad por la cual las decisiones e implementaciones respectivas, aunque no renuncian a la autoridad finalmente decisoria del Estado, ocurren con y a través de diversas negociaciones y

persuasiones que tienden a cristalizarse institucionalmente. Esto es lo que (como vimos en la sección precedente) también postulan las versiones moderadas de la *governance* y los recientes textos críticos allí citados. Comparado con las imposiciones unilaterales, en diversas áreas de políticas públicas el poder infraestructural suele ser a la vez menos visible y más eficaz, así como políticamente menos costoso para quienes lo ejercen.

Pareciera que en el Noroeste se ha producido un importante, aunque por cierto no completo, desplazamiento desde el poder unilateral originariamente ejercido por los *state makers* hacia el infraestructural; este cambio es parte de la fortaleza de esos Estados. Asimismo, este tipo de poder implica un Estado ensanchado, en el sentido de que, para operar de esa manera, suele abrirse a diversas voces en sus etapas de deliberación, decisión e implementación. Queda pendiente, claro está, tal como vimos al discutir los insumos del régimen, la cuestión de cuán representativas de los diversos intereses e identidades afectados son aquellas voces. Por eso, a pesar de que sus proponentes suelen olvidarlo, la *governance* y el poder infraestructural no son necesariamente democráticos; los entrelazamientos entre Estado y sociedad que ese poder presupone pueden excluir intereses e identidades gravemente afectados por las decisiones en cuestión. Vemos que no bastan, aunque son necesarias, definiciones genéricas del Estado y de la fortaleza del mismo; es necesario agregar a ellas la de un **Estado democrático**, que en este sentido es, precisamente, uno que se ensancha abriéndose a aquellas identidades e intereses.

Por otro lado, la debilidad del poder infraestructural suele llevar a usar y abusar del unilateral, como intento a veces desesperado de obtener resultados que los gobernantes consideran necesarios. Como ya advirtió Tocqueville para el caso de la Francia pre-revolucionaria, el uso de este tipo de poder genera prácticas de resistencia que tienden a reiterar el uso de ese mismo poder por parte de un Estado que aparece cada vez más lejano, hostil y, en términos de las dimensiones que he propuesto, escasamente eficaz y creíble. Estos son Estados que, incluso obedeciendo a las mejores intenciones de sus dirigentes, generan ola tras ola de frondosas e incumplibles leyes y reglamentos que disminuyen la efectividad del sistema legal respectivo. Por las mismas razones, estos son Estados angostos, ya que poco suele interesar a los gobernantes admitir en sus procesos decisorios y de implementación voces que podrían entorpecer esa unilateralidad.

XI. HACIA UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA

Estamos en condiciones de intentar una primera aproximación, orientada hacia futuros esfuerzos empíricos, a las características y capacidades del Estado. ¿Cuáles serían las características que interesa anotar? Por razones ya comentadas, las que siguen no pretenden ser exhaustivas. Para introducir algún orden, a continuación distingo cuatro niveles, de “menos” a “más” Estado, culminando en un Estado propiamente democrático.

Comienzo, en un primer nivel, por tareas o desempeños absolutamente básicos de todo Estado:

1. Primero y fundamentalmente, “[se preserva] a sí mismo así como el territorio y la población sobre la cual reclama control” (Huber 1995:165)
2. Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente, sea que la considere o no legítima.
3. Logra un cierto orden y previsibilidad de las relaciones sociales de la población ubicada en el territorio que el Estado delimita, aunque no garantiza plenamente la seguridad física de sus habitantes.
4. Extrae de su sociedad y eventualmente del exterior los recursos necesarios para lograr y mantener los logros anteriores.
5. Diversos actores en el sistema internacional, incluyendo otros Estados, lo reconocen como tal Estado.

Esta es una caracterización **minimalista**. Sabemos sin embargo que hay Estados que no satisfacen estos requisitos. Basada principalmente en África, hay una creciente literatura sobre Estados “fallidos” o “colapsados;”⁴⁸ pero más allá de estos casos extremos, sabemos que en América Latina hay países que, aunque satisfacen los puntos 1 y 5, presentan deficiencias respecto de los otros tres puntos. Estas son indicaciones de un problema primordial, el de una **truncada estatalidad**.

Subiendo un poco en la exigencia de las categorías relevantes, podemos enunciar características de un Estado **funcionante**, en el sentido de que desempeña un conjunto de actividades normalmente presupuestas por la existencia de tal entidad.

6. Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente y en principio legítima.
7. Extrae de manera regular y básicamente previsible recursos económicos de su población.
8. Paga regularmente los salarios de sus funcionarios.
9. Por medio de las instituciones pertinentes emite decisiones vinculantes que habitualmente argumenta apuntan a satisfacer algún aspecto del bien común.
10. Emite esas decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tenga efectividad sobre todo el territorio que delimita.

Un nivel más alto es el de un Estado **adecuado**, es decir, es un Estado que se desempeña de maneras que satisfacen más plenamente sus responsabilidades. Ese Estado tendría las siguientes características:

11. En la generalidad de los casos logra el acatamiento voluntario de las decisiones que emite.
12. Cumple su pretensión de que la legalidad se extienda sobre el conjunto del territorio y de las relaciones sociales que cada norma pretende regular.
13. El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la ley existente los casos que le son sometidos.
14. Tiene habitualmente capacidad de implementar, o de inducir la implementación, de las decisiones que adopta.
15. Sus burocracias administran con razonable eficacia y actúan en dirección a ejecutar las decisiones de las superiores autoridades políticas.
16. Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos.
17. Intenta prevenir y, llegado el caso, sancionar la corrupción al interior del aparato estatal.
18. Tiene instancias institucionalizadas en algunas de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con algunos sectores sociales directamente interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
19. Desarrolla capacidades internas para filtrar los insumos e influencias provenientes del exterior.

Adviértase que el listado precedente es una desagregación apuntada al mapeamiento empírico de las dimensiones del Estado que analicé en la sección III de este texto: un Estado que tiene estas características ha hecho avances importantes en sus dimensiones de **eficacia** de sus burocracias, de **efectividad** de su sistema legal y de su capacidad de **filtraje**. Pero es importante advertir que estas características también pueden ser (y de hecho lo han sido) aproximadas por un Estado autoritario, que puede usarlas para implantar extensa y, en ese contexto, efectiva represión.⁴⁹ Vale la pena también advertir que buena parte de los Estados latinoamericanos cae en esta categoría, pero no completamente: algunos de ellos no satisfacen más o menos plenamente alguna(s) de estas características (por lo que se podría decir que son Estados **parcialmente truncados**), mientras otros, e incluso alguno de los anteriores, han hecho avances hacia satisfacer alguna(s) de las características de la categoría siguiente. Queda pendiente enunciar las características de lo que sería un **Estado democrático**. Ellas serían:

20. El sistema legal y los funcionarios respectivos garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas.

21. El sistema legal incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano.
22. El sistema legal e institucional contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos, incluso los que acarrearán los costos y *trade-offs* provocados por el punto anterior.
23. Existen, diversas instituciones de *accountability* horizontal, que están dotadas de suficientes recursos y funcionan adecuadamente..
24. El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la legalidad democrática los casos que le son sometidos, y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos.
25. La actuación de las burocracias es no sólo eficaz sino también adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidir las.
26. Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos, con atención a abrir los mismos a miembros de sectores sociales poco favorecidos.
27. Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.
28. Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisivos, las decisiones y la implementación de políticas estatales.
29. Tiene instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con, así como participación de, todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.
30. El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en un constructivo espíritu de respeto y diálogo en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivos o comunitarios y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.

Por su parte, este último listado es en realidad una desagregación de los atributos que especificué cuando definí un Estado democrático. Un Estado que ha avanzado en la dirección de satisfacer todas o buena parte de estas características es **un Estado de y para la democracia**. Es algo más que un Estado adecuado, no sólo por su democraticidad sino también porque, además de las dimensiones de eficacia, efectividad y filtraje que un

Estado adecuado puede lograr, agrega ahora la muy probable de su amplia **credibilidad** como verdadero agente del bien público. Es un Estado fuerte y ancho, capaz no sólo de promover paz interior y crecimiento económico sino también de sustentar y reforzar la democracia y el desarrollo humano. Por supuesto y como ya he comentado, ningún Estado ha logrado plenamente estas características. Pero ellas marcan un horizonte al que hay que proponerse ir aproximando, aunque a veces el punto de partida lo haga parecer lejano.

He propuesto, agrupadas en cuatro categorías, una serie de dimensiones. Como advertí, ellas no son exhaustivas y seguramente durante las discusiones de este texto otras que he omitido serán agregadas. Por otro lado, podría haber agregado unas cuantas más, pero me he prohibido hacerlo porque su proliferación haría inmanejable la grilla conceptual a cuya elaboración ellas apuntan. Asimismo, se habrá advertido que algunas de las categorías en diferentes niveles se superponen parcialmente, cuando la de un nivel superior agrega un *plus* de eficacia (nivel 3 respecto del 2) o de democraticidad (nivel 4 respecto del 3) a la anterior. Lo he hecho así por dos razones. Una es porque creo que facilitaría captar importantes gradaciones. La segunda, y más importante, es el reconocimiento de que todo Estado es heterogéneo y los nuestros lo son en alto grado; esto implica que determinados Estados puede caer en cierta dimensión en una categoría baja, cuando al mismo tiempo clasifica en una categoría alta en otra dimensión.

En otras palabras, esta grilla no tiene sentido sino en la medida que ayude a mapear empíricamente diversas situaciones. Se trata, como ya dije, de registrar tanto deficiencias como logros. Idealmente de la grilla debería surgir una “anatomía” de cada Estado, que marque tanto situaciones básicamente satisfactorias cuyo sostenimiento y perfeccionamiento cabe alentar,⁵⁰ así como, por otro lado, situaciones especialmente preocupantes y por lo tanto merecedoras de especial atención. Por supuesto, es muy probable que ningún Estado entre enteramente en alguno de los cuatro niveles. Al contrario, sería interesante ver cómo en diversos aspectos de su desempeño cada Estado cae en diversos niveles, ayudando así a ubicar los logros y los desafíos principales que en cada uno de ellos aparecen.

En esta materia queda un punto que hasta ahora no he incluido porque sospecho que corta empírica de manera diferente a la de los niveles arriba identificados. Me refiero a lo que tiene básicamente que ver con las capacidades propias de las instituciones estatales, es decir, con los recursos con que cuentan para cumplir las tareas que les son asignadas. Entre ellas:

- A. Ingresos estatales (nacionales, provinciales y locales) en dinero constante y en relación con el PBI nacional.
- B. Parte de esos ingresos corresponde a impuestos, diferenciando entre ellos los que al menos en principio no parecen ser regresivos.
- C. Egresos estatales, con particular atención a los que corresponden en principio a políticas sociales, acceso al poder judicial y control/promoción de elecciones.

- D. Escalas de salarios estatales, diferenciadas por grandes categorías y su comparación con categorías relevantes del sector privado.
- E. Porcentaje de funcionarios/as con al menos educación secundaria cumplida, diferenciando en lo posible Estado nacional, provincial y municipal, así como grandes ramas (economía, seguridad, defensa, bienestar social y relaciones exteriores) del Estado nacional.
- F. Idem, con educación universitaria, terminada o no.
- G. Existencia o no de exámenes competitivos para ingresar a la función pública y evaluación cualitativa de la calidad y real competitividad de los mismos.
- H. Porcentaje, al menos a nivel nacional, de funcionarios/as que han ingresado por medio de esos exámenes.
- I. Existencia o no de oportunidades de entrenamiento/perfeccionamiento para funcionarios/as y evaluación cualitativa de ellas, al menos al nivel nacional.
- J. Huelgas y otros actos de protesta por parte de funcionarios/as estatales.
- K. Recopilación o realización de encuestas que permitan evaluar el grado de satisfacción y motivación al interior de las instituciones estatales.
- L. Realización o recopilación de encuestas de opinión pública con datos sobre prestigio/aprobación de diversas instituciones estatales.

La lista que antecede es tentativa. Esto se debe a que de mis exploraciones sobre el tema surge que hay una gran masa de datos potencialmente relevantes, pero están extremadamente dispersos y carentes de compatibilización. Esto va a exigir, me temo, un cuidadoso trabajo de relevamiento.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

Un texto de este tipo no puede tener un final con conclusiones ceñidamente trazadas. He recorrido un largo y complejo camino, definiendo y marcando algunos temas y conceptos que me parecen fundamentales para instalar en la agenda pública el tema y desafío de construir un Estado de y para la democracia. Como dije al comienzo y espero sea claro ahora, estas son, fundamentalmente, reflexiones que buscan orientar y promover necesarias discusiones.

Como también espero sea claro que el conjunto de este texto surge de una motivación tan intelectual como ética. Ella es que en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de

elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. El dinamismo del capitalismo lo hace un constante productor y reproductor de desigualdades y, con ellas, de la abrogación de parte de esos derechos. En el Noroeste, aunque no sin fluctuaciones y diferencias en los respectivos países, el Estado ha servido para compensar, aunque parcial y temporariamente, esas desigualdades. En contraste, en nuestra región el Estado ha cumplido sólo pasajeramente ese papel e, incluso, bajo varios regímenes autoritarios y durante la implantación de políticas neoliberales bajo algunos gobiernos democráticamente electos, ha sido un factor de promoción de esas desigualdades y las consiguientes negaciones de los derechos de ciudadanía. En este contexto, tal como lo muestran los datos generados por el PRODDAL, el Estado, su gobierno y sus principales instituciones sufren un serio déficit de credibilidad como verdaderos agentes del bien público. Una consecuencia es que entonces la democracia y sus dimensiones universalistas de igualdad aparecen reducidas a un régimen que flota tenuemente alrededor de un Estado y una sociedad profundamente fragmentados. La “crisis de la política,” o de la “representación,” tan frecuentemente comentada, es expresión de la generalizada percepción de la impotencia, si no la negativa de algunos Estados y gobiernos para actuar como timón que guíe a su sociedad hacia mejores puertos de democracia y desarrollo humano.

De lo que he argumentado en este texto también surge que un Estado débil, angosto y fragmentado reproduce la desigualdad y es impotente para democratizar. Las ideologías que proponen un Estado neutro respecto de las necesidades sociales, confiando que el crecimiento económico “derramará” sobre los sectores más necesitados, de hecho proponen aquel Estado impotente y reproductor de la desigualdad. Ciertamente, este tipo minimizado de Estado podría convivir con una concepción sumamente reducida de la democracia, pero nada asegura que a la larga siquiera esto sea posible.

Finalmente y como manera de resumir todo lo que antecede, se puede decir que, paradoja de paradojas, en América Latina tenemos hoy el inmenso logro y promesa de un régimen democrático, pero carecemos del Estado necesario para sostener y expandir ese fragmento de democracia que hemos logrado.

BIBLIOGRAFÍA

- ANNINO, ANTONIO et al., Orgs. 1994. *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*. Zaragoza, IberCaja.
- ASSIES, WILLEM, G. V. HAAR y A. HOEKEMA. Orgs. 2001 *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam, Thela-Thesis.

- 2002. Diversidad, Estado y Democracia; Unos Apuntes. Ponencia para el Taller Regional sobre Desarrollo Democrático en América Latina, auspiciado por el Proyecto Desafíos del Desarrollo Democrático en América Latina, PNUD-DRALC.
- BOURDIEU, PIERRE. 1989. *La Noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et Esprit de Corps*. Paris, Editions de Minuit.
- 1999. Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, org. G. Steinmetz. Ithaca, Cornell University Press.
- BRUIN DE, J.A. y E. TEN HEUVELHOF. 1997. Instruments of Network Management. W.J. Kickert, E. Klijn y J.F. Koppenjan orgs. *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- BRUSZT, LAZSLO. 2006. On State Capacities. A Comparative Approach. Borrador en circulación por el momento restringida. Florencia, European University Institute.
- BURKI, SHAHID y GUILLERMO PERRY. 1998. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*. Washington DC, World Bank.
- CALDERÓN, FERNANDO y MARIO DOS SANTOS. Orgs. 1989. *¿Hacia Un Nuevo Orden Estatal en América Latina? Centralización, Descentralización del Estado y Actores Territoriales*. Buenos Aires, CLACSO.
- CENTENO, MIGUEL A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- CENTENO, MIGUEL ANGEL y ALEJANDRO PORTES. 2006. The Informal Economy in the Shadow of the State. En *Out of the Shadow: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, org. por P. Fernandez-Kelly y J. Shefner. University Park, Pennsylvania State University Press.
- CLAD. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1998. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, CLAD.
- CUNILL GRAU, NURIA y SONIA OSPINA BOZZI. Orgs. 2003. *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna*. Caracas, CLAD.
- DAGNINO, EVELINA, ALBERTO OLVERA y ALDO PANFICHI. 2006. Para uma Outra Leitura de Disputa pela Construção Democrática na América Latina. *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*, Org. por *idem*. São Paulo, UNICAMP / Paz e Terra.
- DUNKERLEY, JAMES. Org. 2002. *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. London, Institute of Latin American Studies.
- ECHABARRÍA, KOLDO. 2006. Caracterización Empírica de las Burocracias Latinoamericanas: Configuraciones y Roles en el Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. *Reforma y Democracia*. 34: 147-166.

- EVANS, PETER. 1995. *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- 1997. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in a Era of Globalization. *World Politics* 50 (1):62-87.
- FALETTO, ENZO. 1989. The Specificity of the Latin American State. *CEPAL Review* (38):69-87.
- FUKUYAMA, FRANCIS. 2004. *State Building. Governance and World Order in the 21st. Century*. Ithaca, Cornell University Press.
- GILBERT, FELIX. Org. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York, Oxford University Press.
- GRINDLE, MERILEE. Org. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Cambridge USA, Harvard Institute for International Development.
- 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- HABERMAS, JURGEN. 1998. The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.
- HELD, DAVID. 1999. Conclusions, Org. D. Held, A. McGrew, et al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, Stanford University Press.
- HELD, DAVID y MONTSERRAT GUIBERNAU. 2001. Cosmopolitan Democracy. An Interview with David Held. *Constellations* 8 (4):427-440.
- HEREDIA, BLANCA y BEN R. SCHNEIDER(2003). The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Org. por B. R. Schneider y B. Heredia. Miami, North- South Center Press.
- HENDERSON, J. et al. 2003. Bureaucratic Effects, ‘Weberian’ State Structures, and Poverty Reduction. <http://gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf>
- HUBER, EVELYNE. 1995. Assessments of State Strength. *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Peter Smith org. Boulder, Westview Press: 168-193.
- IAZZETTA, OSVALDO. 2006. *Democracias en busca de Estados. Ensayos sobre América Latina*. Rosario, Homo Sapiens
- KERTZER, DAVID. 1988. *Ritual, Politics & Power*. New Haven, Yale University Press.
- KJAER, ANNE M. 2004. *Governance*. Cambridge, Polity Press.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 1998. Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más Allá de Dogmas y Convencionalismos.” *Gestión y Política* 7(2):267-310.

- 2005. Hacia un Nuevo Perfil del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia*, 6: 53:88.
- LÓPEZ-ALVES, FERNANDO. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America. 1810-1900*. Durham, Duke University Press.
- LUKES, STEVEN. 1974. *Power. A Radical View*. Vol. London: Macmillan.
- MAÍZ, RAMÓN. 2002. El Lugar de la Nación en la Teoría de la Democracia y el 'Nacionalismo Liberal.' Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.
- MALLOY, JAMES M. 1991. Política Económica e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economía Comparada*. Org. Lourdes Sola. S^ao Paulo, Paz e Terra.
- MANN, MICHAEL. 1993. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MAYNTZ, RENATE. 1998. New Challenges to Governance Theory. Multicopiado. Jean Monnet Chair RSC. N. 98/50. Florence, European University Institute.
- MAZZUCA, SEBASTIÁN. 2001. Southern Cone Leviathans. State Formation in Argentina and Brazil. Multicopiado. Berkeley, University of California, Berkeley, Department of Political Science.
- MIGDAL, JOEL. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations in the Third World*. Princeton, Princeton University Press.
- NAVARO-YASHIN, YAEL. 2001. *Faces of the State. Secularism and Public Life in Turkey*. Princeton, Princeton University Press.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1993. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.
- 1999. Horizontal Accountability and New Polyarchies. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Orgs. A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner. Boulder, Lynne Rienner.
- 2003. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In *Democratic Accountability in Latin America*. Orgs. S. Mainwaring y C. Welna. New York, Oxford University Press.
- 2004a. Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis Para Discusión. *La Democracia en América Latina. Contribuciones para el Debate*, Org. PNUD/UNDP. Buenos Aires, PNUD y Aguilar.
- 2004b. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel, Orgs. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Rosario, Homo Sapiens.
- OLSEN, JOHAN P. 2004. Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. *PS* 37(1): 69-79.

- 2005. Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Reforma y Democracia* 34: 25-62.
- OSBORNE, DAVID, and TED GAEBLER. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, Addison-Wesley.
- OSZLAK, OSCAR. 1982. *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- 2003. El Mito del Estado Mínimo: Una Década de Reforma Estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico* 42 (168):519-544.
- OSZLAK, OSCAR y GUILLERMO O'DONNELL.1984. Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia un Agenda de Investigación. Oscar Oszlak, org. *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- PETERS, B. GUY y JON PIERRE. 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-243.
- Orgs. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London, Routledge.
- PIERRE, JON y GUY PETERS. 2000. *Governance, Politics, and the State*. New York, St. Martin's Press.
- PIERRE, JON. Org. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- POGGI, GIANFRANCO. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford, Stanford University Press.
- POLLITT, CHRISTOPHER. 2005. Desde Allá hasta Acá, desde Ahora hasta Entonces: Comprando y Replicando las Reformas de la Gestión Pública. *Reforma y Democracia*. Febrero, 7:22.
- POLLITT, CHRISTOPHER y GEERT BOUCKAERT. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- PREUSS, ULRICH K. 1996. Two Challenges to European Citizenship. *Political Studies* 44 (3):534-552.
- ROTBERG, ROBERT. Org. 2004. *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton, Princeton University Press.
- SÁBATO, HILDA. 2001. Review Essay. On Political Citizenship in Nineteenth Century Latin America. *American Historical Review*, 106/4, n. 1: 1290-1315.
- SIEDER, RACHEL. 2002. Org. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies.
- SMULOVITZ, CATALINA y ENRIQUE PERUZZOTTI. 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4) 147-158.

- STAVENHAGEN, RODOLFO. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. London, MacMillan.
- 2002. Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate. Org. R Sieder *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies: 24-44.
- STEINMETZ, GEORGE. 1999. Org. *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press.
- STRASSER, CARLOS. 1991. *Para una Teoría de la Democracia Posible. La Democracia y lo Democrático*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 2004. La Democracia del Siglo XXI en América Latina. Apuntes sobre lo que es/no es y lo que será/no será. *El Debate Político* 1 (1):23-35.
- SUNY, RONALD. 2001. Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations. *Journal of Modern History*. 73: 862-896.
- TILLY, CHARLES 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge, Blackwell.
- VAN COTT, DONNA. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VOGLER, CHARLES M. 1985. *The Nation State. The Neglected Dimension of Class*. Aldershot, Gower.
- WEBER, MAX. [1922] 1964. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Dos volúmenes, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- 1995. *General Economic History*. New Brunswick, Transaction.
- WEISS, LINDA. 2005. L'Integrazione Globale Accresce il Potere degli Stati. *Rivista Italiana di Scienza Politica* 35 (3) 397-416.
- WHITEHEAD, LAURENCE. 1994. State Organization in Latin America since the 1930s. Org. L. Bethell *Cambridge History of Latin America. Volume VI*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 2003. Notas sobre Desarrollo Humano, Derechos Humanos y la Evaluación de la Calidad de la Democracia. Orgs. G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullel, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Rosario, Homo Sapiens.
- WOLLMAN, HENRY. 2001. Org. de número especial: Evaluating Public Sector Reforms. An International and Comparative Perspective. *Journal of Political Studies* ???
- WORLD BANK. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press.

----- 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington DC, World Bank.

ZUVANIC, LAURA y MERCEDES IACOVELLO. 2005. El Rol de la Burocracia en el Proceso de Elaboración de Políticas en América Latina. Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington DC., multicopiado.

NOTAS

- ¹ Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco del PRODDAL se elaboró y publicó el Informe PNUD (2004) "La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos".
- ² Excepciones importantes son los textos de Carlos Strasser que cito y el reciente libro de un autor con el que hemos discutido repetidas veces estos temas Iazzetta 2007.
- ³ Con las disculpas del caso, para no recargar el texto con constantes referencias a ambos géneros, voy a usar el género masculino como genérico.
- ⁴ Ippolito 2004.
- ⁵ Para mayores detalles sobre el tema de la calidad de la democracia remito a O'Donnell et al., eds. 2004b.
- ⁶ En esta sección recojo con algunas variantes mi texto en O'Donnell 2004a.
- ⁷ Pierre Bourdieu 1989 y 1999 ha insistido correctamente sobre este punto, marcando la gran importancia que, además de recursos más mensurables, tiene lo que llama el capital simbólico que suelen acumular los estados. Esto se conecta cercanamente con el tema de la credibilidad de estado, que discuto abajo.
- ⁸ Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.
- ⁹ Strasser (ver entre otros textos 1991 y 2004) ha teorizado en detalle estas complejas interrelaciones entre lo que aquí llamo diversos "insumos."
- ¹⁰ Paráfraseo aquí una observación de Malloy 1989.
- ¹¹ Uso este término para designar sucintamente los países altamente desarrollados situados en el cuadrante noroeste del mundo, a los que agrego, con gran licencia geográfica, Australia y Nueva Zelanda.
- ¹² El análisis clásico de estos procesos se encuentra en Weber 1964. Ver también las contribuciones de Otto Hintze (en Gilbert 1975) y, para un útil panorama general, Poggi 1978.
- ¹³ Como Weber (1995:248) comentó "Fue el estado nacional [económicamente] cerrado el que dió al capitalismo su posibilidad de desarrollo."
- ¹⁴ Según esta posición, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo "etnocultural" o "primordialista," (criticadas entre otros por Maiz 2002 y Stavenhagen 1996) que argumentan en favor de un tipo de existencia substantiva, transhistórica,

organicista y pre-política de la nación—éstas versiones han sido particularmente proclives a generar terribles actos de violencia.

- ¹⁵ Esta no fue la única pero probablemente la principal razón de que “La historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos.” (Held y Guibernau 2001: 431). Conviene agregar que las Américas en su conjunto no han sido excepción.
- ¹⁶ Para discusiones sobre estas versiones “cívicas” del nacionalismo ver Habermas 1998, Maíz 2002a y 2002b. Pero, aunque es importante reconocer junto con estos autores que actualmente algunos estados no tratan de eliminar o “asimilar” a sus minorías, sus apelaciones aún contienen importantes elementos organicistas; además, estos mismos estados pueden ser extremadamente agresivos en la arena internacional. Vale la pena mencionar que el lema del estado-nación considerado epítome de nacionalismo cívico, Estados Unidos, es *De Pluribus Unum*, y que cuando, como en la actualidad, se siente amenazado internacionalmente sus líderes tienden a realizar fuertes apelaciones a una lealtad nacional casi absoluta. Asimismo, el país en el que se originó la idea de nacionalismo cívico o “constitucional” (ver Habermas 1998) puede argumentar ser un caso de tal nacionalismo sólo por un período, en términos de tiempo histórico muy corto.
- ¹⁷ Preuss 1996: 538.
- ¹⁸ Brubaker 1992: 32
- ¹⁹ Ver especialmente Centeno 2002, Dunkerley 2002, Faletto 1989, López-Alves 2000, Oszlak 1981 y Whitehead 1994. Un volumen pionero que discute críticamente algunos aspectos de la transformación del estado a comienzos de la era de predominancia liberal es Calderón y dos Santos 1989.
- ²⁰ Lo que antecede es una extremada simplificación de una interesante y variada literatura histórica reciente (para una buena reseña de la misma ver Sábado 2000); un volumen ilustrativo de estos interesantes trabajos es Annino 1994. Pero un detalle bastante importante es que esta literatura se centra en los procesos de formación de naciones y de emergencia de ciudadanía, no sobre el tema conexo pero no idéntico de la formación de estados.
- ²¹ Recojo esta expresión de Dagnino et al. 2006. Para similares consideraciones ver también Mann 1993 y Oszlak y O'Donnell 1984.
- ²² O'Donnell 1993. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del estado en América Latina, y en contraste con los países del Noroeste, Centeno 2002:275 anota que “La exitosa implantación de autoridad política [por parte del estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla.”
- ²³ Sobre el punto ver Whitehead 2004.
- ²⁴ Tal como expresa Lukes 1974:21, es necesario “incorporar al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político.”
- ²⁵ Sobre este tema ver Smulovitz y Peruzzotti 2000.
- ²⁶ Para discusión de este tema ver O'Donnell 1999 y 2003.
- ²⁷ Esta metáfora me fue sugerida por Jorge Vargas Cullel en una comunicación personal.
- ²⁸ Held 1999:441. Para similares conclusiones de otros reputados estudiosos ver Agnew 1999 y Evans 1997.
- ²⁹ Ver Weiss 2005 para un interesante estudio que argumenta y en parte demuestra esto en relación con los países de la Unión Europea.
- ³⁰ Bruszt 2006. Este autor comenta el contraste entre estas influencias y las que al mismo tiempo se ejercían en América Latina a partir de las convicciones neoliberales del gobierno de Estados Unidos y las respectivas IFIs.
- ³¹ Ver por ejemplo Steinmetz 1999.
- ³² Ver entre otras obras dignas de mención Assies 2001 y 2002, Sieder 2002, Stavenhagen 1996 y 2002, y Van Cott 2000 y 2005.

- ³³ Por ejemplo Canadá, Noruega y Nueva Zelanda respecto de sus respectivas comunidades indígenas.
- ³⁴ Mejor conocido por su nombre y sigla en inglés, *New Public Management* (NPM).
- ³⁵ Ver por ejemplo "Governance es la capacidad del gobierno de decidir e implementar políticas, en otras palabras, de conducir (steer) la sociedad." Pierre y Peters 2000:1, mi traducción.
- ³⁶ Para discusión detallada del concepto de *governance* y sus diversas acepciones se puede consultar con provecho Pierre 2000 y Pierre y Peters 2000.
- ³⁷ Para útil discusión de este tema y otros que toco en la presente sección ver Kjaer 2004, Heredia y Schneider 2003 y Olsen 2004.
- ³⁸ Osborne y Gaebler 1992 es generalmente considerado el principal manifiesto de esta corriente. La misma inspiró también las poco exitosas iniciativas de reforma del estado por parte del ex Vicepresidente Al Gore.
- ³⁹ Sobre este tema en un caso admitidamente extremo, Argentina, ver Oszlak 2003.
- ⁴⁰ Ver por ejemplo de Bruin y ten Heuvelhol 1997.
- ⁴¹ Ver entre otros Olsen 2005 y Oszlak 2003, *ops.cits*, así como Mayntz 1998 y Kliksberg 1998 y 2005. Para una excelente crítica de estas reformas desde un punto de vista macrosociológico ver Centeno y Portes 2006, quienes acentúan sus negativas consecuencias sobre la desigualdad social.
- ⁴² Ver por ejemplo las escépticas conclusiones que Pollitt y Buckaert 2000 extraen de su estudio de varios países de la OECD.
- ⁴³ Sobre estas acrícticas "importaciones" ver Pollitt 2005.
- ⁴⁴ Aunque no faltan en la literatura interesantes contribuciones acerca de los criterios que deberían guiar esas evaluaciones (ver sobre todo Cunill Grau y Ospina Bozzi 2005), por todo lo que sé ellas avanzan poco en su aplicación empírica. Desde otra perspectiva, ver también Grindle 1997 y 2000.
- ⁴⁵ Sobre estas carencias ver Wollman 2001. Olsen 2005:34 en consecuencia comenta: "Existe una conspicua discrepancia entre el entusiasmo [de la NGR, O'D] por el diseño organizacional y la reorganización [administrativa del estado, O'D], y la falta de conocimiento sistemático acerca de los impactos organizacionales."
- ⁴⁶ Además del capítulo escrito por estos autores, el libro que ellos organizaron (y en el que aparece ese capítulo) contiene varios estudios de intentos de reforma en varios países latinoamericano, muchos de ellos orientados por la NGR. Aunque esos estudios son de desigual calidad, junto con Grindle 2000 dan una visión del accidentado desarrollo de esos intentos.
- ⁴⁷ En realidad este autor usa el término "despótico," pero no lo adopto porque tiene connotaciones negativas que no corresponden a todas las situaciones a las que se refiere este concepto.
- ⁴⁸ Ver entre otros Rotberg 2004.
- ⁴⁹ Por ejemplo, Fukuyama 2004 propicia y enuncia características bastante parecidas pero se detiene en ellas, dejando abierta la posibilidad de que se trate de un estado autoritario. En sentido similar Migdal 1988.
- ⁵⁰ Me refiero por ejemplo a avances en algunos países en términos de transparencia por medio de gobierno electrónico (punto 21), en el efectivo empoderamiento de algunas instituciones de *accountability* (punto 22), la autorización de acciones legales colectivas (también punto 22), en tratamiento más adecuado de algunas comunidades indígenas y étnicas (punto 23), y en la apertura hacia la ciudadanía por medio de presupuestos participativos y otros mecanismos realmente participativos de control de gestión de ciertas instituciones estatales (punto 17).