

Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina

**Autor:
Osvaldo Iazzetta**

e-mail: lazzetta@arnet.com.ar

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
y Consejo de Investigaciones de la
Universidad Nacional de Rosario**

**Área temática:
Política Comparada**

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano
de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia
Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013**

Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina

Oswaldo Iazzetta

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

RESUMEN:

La ponencia aborda la problemática de la democratización entendida como un proceso expansivo que no tiene término y no se agota en el régimen político sino también comprende a la sociedad y al estado. Si bien ese impulso democratizador atraviesa diferentes niveles, en esta ocasión nos concentraremos en la democratización del estado, tomando en cuenta la experiencia reciente de nuestra región. Evaluaremos el papel del estado desde un doble registro: considerando por un lado su actuación como garante de los derechos ciudadanos prometidos por la democracia pero asumiendo por el otro, que ésta le impone un modo de operar que le exige entre otras cosas, desconcentrar –y democratizar- el enorme poder que reúne. En otros términos, no cualquier estado resulta consistente con la democracia y su responsabilidad de asegurar derechos coexiste con la necesidad de evitar la opacidad, el secreto y su inclinación a concentrar recursos de poder, en tanto entidad monopólica y centralizada que emite decisiones colectivas vinculantes.

1. Calidad de la democracia, democratización y ampliación del concepto democracia

Los estudios sobre la democracia de las tres últimas décadas han acompañado los climas políticos y contextos cambiantes que sacudieron a la región. Si la transición y consolidación de la democracia dominaron la agenda académica –y también la pública- de los '80 y '90, el tema calidad de la democracia ocupa hoy un lugar equivalente, como lo prueba la vasta literatura destinada a esta cuestión y la proliferación de iniciativas que ensayan distintas formas de evaluarla en diversos países de la región.

Si este desplazamiento hoy es posible se debe afortunadamente a que la mayoría de nuestras democracias cubren un umbral básico de condiciones –una “poliarquía”, según Dahl (1999) o una “democracia electoral”, según Przeworski (2004; 2008)- que, si bien resulta insuficiente, permite interrogarnos sobre lo que aún resta conquistar más allá de ese logro.

Dicha inquietud ya está presente incluso, en autores habitualmente asociados a la búsqueda de una definición minimalista de democracia. Tal es el caso de Dahl quien admite (1999:114) que la “democracia poliárquica” constituye un “*nivel de democratización mínimo*” –cursiva en el original- y que el desafío de las democracias donde ese piso ya está asegurado, “...reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica” (1999:115). La distinción entre ambos niveles lo induce a interrogarse

¿cuán democrática son nuestras democracias?,¹ una pregunta crucial que se convertirá en estímulo y guía para algunas investigaciones y experiencias de evaluación sobre calidad de la democracia encaradas en nuestra región.²

Esta pregunta se solapa con otra –muy cercana a la de Dahl- que formula Sartori (2003:172-173) al aludir a la “democraticidad” de una democracia. El sustantivo democracia –aclara Sartori- denota y circunscribe una cosa y nos conduce a preguntar *qué es*, y *qué no es* la democracia. En cambio, el adjetivo “democrático”, que connota una propiedad o atributo de alguna cosa, “...induce a graduar: democrático en qué medida, *cuán democrático*”.³

Esta modesta pregunta acerca de la *democraticidad de la democracia*, tanto como la distinción sugerida por Dahl entre un *nivel de democratización mínimo* y una *democratización que vaya más allá* de ese piso, abrieron un amplio y prometedor campo de indagación académica que aún debe lidiar, sin embargo, con desafíos conceptuales y operativos que van desde *cómo* debe evaluarse una democracia a *qué* aspectos o dimensiones de la vida democrática pueden tornarse objeto de tal evaluación.

Como bien resalta Vargas Cullell (2011:68), calidad de la democracia es un *concepto derivado* que está fuertemente atado al objeto que califica: la democracia. Sin embargo, los estudios sobre calidad de la democracia no sólo exigen una definición clara y precisa de aquella sino también *su ampliación*, desafiando de ese modo los límites que la teoría democrática predominante ha aceptado como válidos. Este enfoque –agrega el autor- contribuyó a ampliar nuestra mirada y a incluir otras dimensiones que desbordan la comprensión procedimental de la democracia centrada en el régimen político.

La cuestión se desplaza por consiguiente, hacia la materia a evaluar y calificar, esto es, la democracia. Pese a los avances y acuerdos básicos que, desde Schumpeter a Dahl, se han acumulado en la búsqueda de una definición empírica, “democracia” sigue siendo un concepto “esencialmente debatible” de modo que ninguna definición será “...consensuada para siempre o por completo” (O’Donnell, 2010:44).⁴

¹ En rigor Dahl (1990:10) señala: “¿cuán democrática es la ‘democracia’ en países que hoy calificamos como democráticos...”.

² Véase Vargas Cullell (2003:149).

³ Las ciencias sociales, lamenta Sartori (2003:174), “...han difundido la idea de que la pregunta ‘¿qué es la democracia?’ es obsoleta y superada por la pregunta ‘¿cuánta democracia?’”. Sin embargo, concluye, ambas preguntas se necesitan e influyen mutuamente pues “atribuir democraticidad presupone que ya se sabe cuáles son sus características”, esto es, que incluye o excluye una democracia.

⁴ El filósofo británico W. B. Gallie (1956:169) definió a la democracia como un “concepto esencialmente controvertible” que encierra “...disputas interminables sobre sus empleos correctos por parte de los usuarios”. Esta idea de Gallie ha sido recogida por Collier y Levitsky (1998). Tiempo después Whitehead (2011a; 2011b) la extendió al concepto “democratización” y Lukes (2007:65) la aplica al concepto de “poder”, advirtiendo que “en verdad, meterse en tales disputas es meterse en política”.

Se trata –como destaca Whitehead (2011a:52-53)- de un concepto que, si bien contiene principios necesarios e invariables, también expresa ideales y valores subjetivos que mudan con el tiempo y el espacio.

En suma, dos rasgos distinguen a este concepto: su carácter esencialmente “debatible” (o disputable) y su inevitable variabilidad.

En lo que respecta a su variabilidad, O'Donnell (2010:294-295) destacó que la democracia “...es el único tipo de arreglo político que inherentemente implica un horizonte normativa e históricamente abierto (...) Esa proyección hacia un futuro interminable, indefinido, riesgoso y esperanzador es la razón de *horizonte histórico abierto* por la que debemos preferir la democracia”.⁵

Ese carácter contingente explica la constante tentación –y necesidad- de incluir nuevos elementos en dicha definición. Sin embargo, pese al extendido consenso que existe sobre la conveniencia de ampliar este concepto, aún constituye un motivo de controversia definir *qué* dimensión de la política o la sociedad debe considerarse y por qué éste resulta relevante para una democracia. Incluso quienes adhieren a la necesidad de tal ampliación reclaman prudencia para que “...la adición de criterios que van más allá de la democracia electoral sea propuesta en términos conceptuales claros y sea justificada en sólidos fundamentos teóricos” (Munck, 2011:25).

O'Donnell (2010:295) se ha destacado por defender y alentar una ampliación teóricamente disciplinada del concepto de democracia que permita investigar y reconocer sus complejas relaciones con el estado y la sociedad, siempre que ello no comprometa su operatividad ni anule su capacidad de establecer comparaciones. En sus textos de las últimas dos décadas, ha sostenido que los déficit de las democracias latinoamericanas no logran comprenderse plenamente con un enfoque centrado sólo en el régimen político, es preciso conocer además, el tipo de estado y sociedad con la que aquél convive.

2. La democratización como un proceso potencialmente reversible

En su último trabajo O'Donnell (2010:292-293) señala que la “...histórica variabilidad e indecidibilidad de diversas libertades y derechos...” prohíbe una rígida definición de la democracia, por lo que ésta mantiene un carácter siempre

⁵ En la idea de democracia existe por consiguiente, una tensión entre realidad y valores cambiantes. Sartori (2003:22), sostiene que la democracia es un concepto “deontológico” de modo tal que lo ella es no puede desligarse de lo que *debería ser*. La democracia es tanto un concepto descriptivo como valorativo y su significado varía según las condiciones históricas y culturales y de la costumbre, que son maleables. Dahl (1999:35-37) por su parte, advierte que nada induce “...más a la confusión que el simple hecho de que ‘democracia’ se refiere tanto a un ideal como a una realidad. Muchas veces somos incapaces de aclarar esta distinción (...) Aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender también cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática”.

abierto. Por esa razón concluye, "...el objeto adecuado de reflexión, así como de la práctica política, reside más en la *democratización* que en la *democracia*. (...) Los grados y solidez de esas expansiones son medida, si bien difícil de calibrar empíricamente, del grado de democratización o calidad de las democracias en cada caso".

Este desplazamiento del foco hacia la *democratización* -como objeto de estudio y como práctica-, permite rescatar la idea de un impulso democratizador sin término que trasciende el momento electoral y también abarca a la sociedad y al estado.⁶

Asimismo, O'Donnell (2010:196) advierte que estos procesos de democratización no sólo no tienen fin sino que son "... potencialmente reversibles: siempre es posible que sean interrumpidos..." e inviertan la ruta.

En un mismo sentido se pronuncia Tilly (2010:29) cuando sugiere que "la democratización es un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y corre permanentemente el riesgo de inversión, de desdemocratización".

La experiencia histórica enseña que no existe democracia –incluso aquellas más antiguas- que pueda reposar en la confianza de que ha sido conquistada de una vez para siempre y que ese logro resultará irreversible. Como advierte Lefort (2011:142), la *incertidumbre* es inherente a la democracia: su suerte permanece *incierto* y "...nada garantiza la perennidad de esta aventura...".

La idea de democratización recoge y expresa adecuadamente ese carácter abierto y evoca un proceso continuo por medio del cual la organización democrática de relaciones de poder se disemina en una sociedad, afectando los distintos ámbitos de la vida social (Vargas Cullell, 2011:70).⁷ Esa difusión de principios democráticos en diferentes esferas de la práctica social, no se limita a la democratización del régimen político, algo que el propio Dahl (1999) ha aceptado como *un nivel de democratización mínimo*. El conjunto de derechos y procedimientos que hacen posible elecciones libres, periódicas y competitivas, son *condición necesaria* para la democratización pero ésta no se agota en ese instante fugaz, por crucial que resulte para su puesta en marcha.⁸

⁶ Cabe aclarar que la problemática de la *democratización* ya formaba parte de las preocupaciones de O'Donnell, como lo prueba el título de un clásico texto publicado en 1993 ("Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas").

⁷ Vargas Cullell (2011:77) aclara que mientras que *democratización* implica examinar una trayectoria histórica, *calidad de la democracia* es un concepto evaluativo estático que focaliza un momento de ese trayecto.

⁸ Tilly (2010:43), entiende a la democracia "...como una clase de relaciones entre Estados y ciudadanos, y democratización y desdemocratización consistirán en cambios en tales modalidades". De acuerdo a Tilly (2010:44), el grado de democracia depende de la medida en que el estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos y la democratización –tanto como su reverso, la desdemocratización- puede evaluarse según aumente o disminuya dicha conformidad.

Esta manera de entender a la democratización como un proceso expansivo –no terminal- que propaga principios democráticos hacia diversas esferas es reflejado por una amplia literatura (Ackerman, 2006; Vargas Cullell, 2008; 2011), que recoge y actualiza aspiraciones contenidas en ciertos textos seminales de los años 80 (O'Donnell y Schmitter, 2010 [1986]⁹ y Bobbio, 1994 [1984])¹⁰.

Ahora bien, lo que contrasta entre los estudios de los años 80 y los más recientes, es que aquella primera generación de trabajos estaba impregnada de cierto optimismo que los inducía a concebir la democratización como un proceso que, una vez iniciado, conduciría -con algunos pocos inconvenientes y problemas-, hacia una democracia. Ellos aún no podían percibir, como mostraron algunas experiencias posteriores, que la lucha por la democracia también incluye casos de democratización fallida y regresiones autoritarias (Pasquino, 2011:423).

Los trabajos recientes han abandonado esa perspectiva optimista y unilineal –en parte por las evidencias de fracasos y retrocesos acumulados en este lapso- y no son pocas las versiones que introducen una idea más compleja de democratización, admitiendo, como contracara inseparable, el riesgo potencial de revertir la ruta transitada.

La idea de que dichos procesos son “potencialmente reversibles” (O'Donnell (2010), o la noción de desdemocratización (Tilly, 2010; Bovero, 2010, Pasquino, 2011), son reveladoras de una nueva aproximación dispuesta a revisar el simplismo y optimismo señalado por Pasquino.

La proliferación de nuevos conceptos destinados a retratar democracias disminuidas o híbridas que emergieron durante la última oleada democrática, evidencian el interés en captar conceptualmente regresiones registradas por algunas experiencias que no obstante mantienen elecciones periódicas y competitivas: “elecciones sin democracia” (Diamond, 2004), “autoritarismo competitivo” (Levitsky y Way, 2004), “autoritarismo electoral” (Schedler, 2004), o

⁹ Uno de los textos seminales sobre la transición a la democracia, O'Donnell y Schmitter (2010:29-31 [1986]) al desarrollar el concepto de “democratización” presenta a la “ciudadanía” como el principio rector de la democracia. Tal como ambos autores la definieron entonces, la democratización es concebida como un triple proceso expansivo que se manifiesta: a) extendiendo los procedimientos democráticos a áreas e instituciones regidas hasta entonces por otros principios; b) expandiendo derechos y obligaciones a individuos que antes no gozaban de los mismos; y c) abarcando ámbitos e instituciones públicas y privadas que no estaban abiertas a la participación ciudadana.

¹⁰ Una formulación temprana de esa misma expectativa podemos hallarla en *El futuro de la democracia*, libro en el que Bobbio (1994:71 [1984]) señala que en adelante, los avances de la democracia deberán medirse por la conquista de nuevos espacios que no han sido alcanzados por el proceso de democratización. Si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, agrega Bobbio (1994:71), “...éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de ‘quién’ vota, sino el de ‘dónde’ vota (y que quede claro que aquí entiendo ‘votar’ como el acto típico y más común del participar, pero de ninguna manera pretendo limitarla participación al voto)”.

“autocracia electiva” (Bovero, 2010). Estas categorías se solapan con otras forjadas en los 90: “democracias híbridas” (Malloy, 1993), “democracia delegativa” (O’Donnell, 1997) o “democracias iliberales” (Zakaria, 1998), pero si se repara en las versiones más recientes, “democracia” ha dejado de ser un *sustantivo* calificado por algún adjetivo. Asimismo, en estas nuevas expresiones parecen resonar ciertas ideas clásicas gestadas a finales del siglo XVIII (tales como “despotismo electivo” de Thomas Jefferson¹¹) para alertar sobre las tensión entre una concepción mayoritaria de la democracia y los controles republicanos, un conflicto que adquiere renovada vigencia ante el riesgo de deslizamiento hacia el autoritarismo que enfrentan algunas democracias, un desemboque posible sobre el que también alertó O’Donnell (2011) en sus últimos textos destinados a actualizar su concepto democracia delegativa.

La búsqueda de nuevos conceptos ilustra sobre las dificultades y desafíos que enfrenta la teoría democrática actual para explicar, desde las tipologías disponibles, situaciones no previstas en las que las elecciones periódicas conviven con ambientes poco favorables para extender y sostener la democratización más allá de ese momento.

3. La democratización y sus alcances

La democratización del *régimen político* es un requisito *de primer orden* que no agota el proceso de democratización. Sin un régimen político que garantice elecciones libres, periódicas y competitivas no hay democracia, pero al mismo tiempo, la democracia presupone algo más que eso. El logro importantísimo de conquistar un régimen democrático aún convive en nuestros países con grandes dificultades para expandir esa democratización a la sociedad y al propio estado (O’Donnell, 2012:31).

Superar positivamente esa reducción no sólo exige ampliar nuestra mirada interesándonos por lo que sucede *después* de las elecciones, sino también por *otras dimensiones* (la sociedad civil y el estado) desatendidas por las teorías democráticas predominantes.¹²

La idea de democratización se presenta como un concepto multidimensional que contiene enormes potencialidades para evaluar las variaciones que, en un sentido favorable o desfavorable, experimenta cada uno de esos ámbitos e identificar sus efectos sobre las otras esferas.

Las elecciones que periódicamente se celebran en América Latina para elegir representantes en todos los niveles de gobierno y la fuerte implantación del voto como recurso democrático básico y sustento del poder legítimo, sugieren que la

¹¹ José Nun ha rehabilitado este concepto de Jefferson para aludir a ciertos riesgos que enfrenta la democracia argentina contemporánea (véase la entrevista realizada por Astrid Pikielny, “Hay que luchar para que en la Argentina no se instale un despotismo electivo”, *La Nación*, 30/12/2012).

¹² Sobre esta postura puede consultarse O’Donnell (2003, 2010).

democracia se ha afianzado en la región como régimen político.¹³ Con sus matices, este es un logro que comparte la mayoría de los países que integran esta región. Los contrastes en cambio se acentúan si incluimos en esa evaluación a la sociedad civil y al estado.

Al considerar de manera desagregada cada una de estas dimensiones advertimos claros oscuros, de modo tal que algunos logros conviven con asignaturas pendientes que aún reclaman nuestra atención.

a. *A nivel de régimen político:*

La realización de elecciones competitivas y periódicas a nivel nacional han venido acompañadas de avances en materia de régimen electoral ya sea creando tribunales electorales independientes, introduciendo regulaciones en materia de financiamiento y duración de las campañas electorales, etc. Sin embargo, esos logros registrados en algunos países conviven con otros casos marcados por la falta de alternancia en el gobierno nacional o, cuando ésta ha sido posible, con situaciones de fuerte hegemonía local que comprometen el carácter competitivo de las elecciones en el nivel subnacional, ubicándose al límite de lo que admite una democracia electoral.¹⁴

De todos modos conviene no subestimar la conexión y compromiso que nuestras sociedades manifiestan con la dimensión electoral de la democracia –refrendada en las múltiples y periódicas elecciones realizadas desde su recuperación- que actúa como un potente ámbito de expresión y demanda capaz de expandir sus efectos sobre otras dimensiones de la vida democrática.

b. *A nivel de sociedad civil:*

La participación y movilización de la sociedad civil representa un potencial que contribuye a expandir la arena política democrática pero que se mantiene en tensión con una institucionalidad democrática que no siempre logra traducir sus logros y conquistas en nuevas instituciones que aseguren su perdurabilidad. Asimismo, las experiencias nacionales pueden diferir según el grado de autonomía y auto-organización que las organizaciones sociales mantienen frente al estado y según sus posibilidades efectivas de configurar una vigorosa *esfera pública societal* que exprese su pluralidad y diversidad, sin riesgo de ser absorbida por el estado.

¹³ Véase Cheresky (2006)

¹⁴ Respecto a ciertos signos de alarma que ensombrecen el desarrollo del momento electoral en Centroamérica y el Caribe puede consultarse Chaguaceda (2012), Vargas Cullerell (2011) y Sonnleitner (2012), al tiempo que Olvera (2011) describe la ausencia de alternancia que presenta México a nivel subnacional pese a la ruptura que significó la derrota del PRI en el orden nacional en el año 2000.

c. *A nivel de estado:*

La democratización del estado no sólo supone el compromiso de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos de manera homogénea (tanto territorial como socialmente), algo que ha experimentado significativas mejoras tras el regreso del estado registrado tras la clausura del ciclo neoliberal (véase PNUD, 2011), sino también en sus acciones orientadas a institucionalizar nuevas formas de participación, control ciudadano y rendición de cuentas. Sin embargo, en aquellos países con aspiraciones refundacionales (Venezuela, Ecuador y Bolivia), los procesos de inclusión (social y étnicos) registrados en los últimos años, aún conviven con la amenaza de que *gobierno y estado se vuelvan y parezcan una misma cosa*, cancelando de ese modo la disociación entre poder político y poder estatal que sería deseable.¹⁵

Cada uno de los países de la región combina de diferentes maneras estas dimensiones, lo que explica la actual diversidad de escenarios democráticos. Esto nos recuerda que los caminos de esta democratización no reconocen una vía única y tampoco recorren secuencias uniformes. Los diversos senderos y etapas por los que ella transcurre confirman la singularidad histórica de cada experiencia y la dificultad de hallar un patrón homogéneo que las contenga.

4. El estado como dimensión de la democratización

Nos centraremos de ahora en más en una de esas dimensiones: la democratización del estado. En los albores de la transición democrática este tema formaba parte de las preocupaciones de los intelectuales de la región y algunos muy tempranamente advirtieron que la construcción de una democracia también incluía la construcción de un *estado democrático*.¹⁶ Ellos señalaban que la democratización del régimen político no bastaba para asegurar una “reconstitución democrática del estado”¹⁷ sino que exige otras tareas destinadas a dotar a la sociedad de una multiplicidad de controles de la sociedad sobre el gobierno y sobre el estado. La idea de democratización del estado entonces estaba asociada a la expectativa de generar herramientas que ofrecieran mayores posibilidades de control democrático a la ciudadanía y contribuyeran a *transformar lo estatal en público*.¹⁸

Pese a esas advertencias, el balance de aquellos años revela que se trató más una mudanza del régimen político que del estado y que el entusiasmo inicial que rodeó a la recuperación de la democracia no permitió advertir que ésta necesitaba de “otro” estado que le diera sustento.

¹⁵ Véase sobre este tema la alusión de Lefort (2011:29) a la “tentación del populismo”.

¹⁶ Véase Reis (1988).

¹⁷ Basta recorrer el número especial sobre el estado editado por la revista *Pensamiento Iberoamericano* en 1984, reunido en dos tomos. El primero de esos tomos (5 a) llevaba por título “La reconstitución del estado”.

¹⁸ Véase Martins (1984); Portantiero (1984) y Cardoso (1984).

Asimismo, los mapas conceptuales que acompañaron este retorno de la democracia no permitieron apreciar que la reconstrucción del estado era parte de una tarea democrática pendiente. En esos años, la mirada predominante sobre la cuestión estaba limitada por un *doble reduccionismo conceptual* que por un lado identificaba a la democracia con el *régimen político democrático* -ignorando otros ámbitos destacados por la literatura más reciente- y por el otro concebía al estado como un simple aparato económico primero (bajo los efectos del neoliberalismo) o como un mero aparato burocrático después (desde el enfoque neo-institucional que intentó corregir al anterior). Hoy, en cambio, se acepta que la democracia es mucho más que un régimen político y que el estado no sólo comprende una dimensión económica y administrativa sino también, como sugirió tempranamente O'Donnell (1993), una dimensión jurídica que lo convierte en un sostén decisivo de los derechos ciudadanos prometidos por una democracia.

La literatura reciente (PNUD, 2004; 2007; O'Donnell, 2004; 2007; 2010) admite que la construcción de un *estado democrático* es una parte ineludible del proceso de democratización y que aquella aspiración define un horizonte normativo que debe guiar nuestras futuras tareas democráticas.

Antes de avanzar sobre este tema, nos detendremos un momento para detallar cómo entendemos a este estado.

En primer lugar es preciso recordar que el estado es por definición, una *institución monopólica* que, según Mazzuca (2012:553) concentra un *stock* de recursos - algunos tangibles y otros etéreos- que le permiten resolver diversos problemas de la acción colectiva.

Al monopolio legítimo de la violencia física destacado inicialmente por Weber (1997), la literatura posterior le ha sumado el *monopolio fiscal* (Elias, 1993), y el monopolio de la *violencia simbólica* (Bourdieu, 1996), tan indispensables para ambos autores, como lo fuera la violencia física para el primero.¹⁹

Este listado de mecanismos monopólicos no se confunde con -ni agota- el amplio abanico de *funciones básicas* que un estado moderno cubre habitualmente. Con el advenimiento de la sociedad de masas el estado asumió nuevas responsabilidades que sobrepasan su papel de simple garante de la seguridad pública y de acceso a la justicia pues existe una mayor presencia de masas y sus

¹⁹ La definición clásica de estado proveniente de la tradición weberiana destaca la centralización y territorialidad como dos componentes inseparables. Desde esta perspectiva el estado es entendido como una institución *monopólica* que controla los medios legítimos de coerción física, ejerciendo sobre esa base, un dominio sobre un territorio delimitado. En su "sociología del estado" Weber resalta -siguiendo la tradición inaugurada por Hobbes- la importancia del monopolio legítimo de la violencia física convirtiéndolo en el medio específico del estado sin cuyo control éste perdería su condición de tal. En consecuencia, el estado puede resignar otros medios -económicos, ideológicos, etc.- pero nunca a aquél.

necesidades son tomadas en cuenta por dicho estado (políticas de salud, educación y seguridad social).²⁰

Vale recordar que si bien el estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva²¹, también instala nuevos riesgos e incertidumbres originados en el enorme poder que debe reunir para hacer posible tales soluciones. Eso explica que la concentración de recursos y tareas asumidas por el estado haya coexistido con una persistente búsqueda de la sociedad civil para hallar modalidades de control y supervisión destinadas a “institucionalizar la desconfianza” que despierta el abrumador poder reunido por aquél.²²

Aceptar la necesidad de un estado para una democracia no significa renunciar a su fiscalización. En suma, el estado *es tan necesario* para proveer bienes públicos y derechos ciudadanos como *necesitado* de control democrático.

Para identificar esas tareas pendientes es preciso distinguir dos niveles: uno alude a los atributos que debe reunir todo estado -independientemente del régimen político que lo acompañe-; el otro nivel describe lo que imaginamos como un *estado democrático*, esto es, un estado *en y para* una democracia, retomando una conocida expresión de O'Donnell (2007) que sirvió de inspiración para uno de los informes del PNUD (2007) sobre esta cuestión.

Guiados por este mismo propósito, presentaremos a continuación un listado de condiciones estatales diferenciando los dos niveles de estatalidad mencionados.

4.1. Atributos estatales en sentido estricto y atributos estatales democráticamente relevantes²³

Recuperando –y recreando- una conocida distinción que Weber ofreció sobre las instituciones y fenómenos económicos,²⁴ nos atrevemos a diferenciar atributos estatales *en sentido estricto*, decisivos para establecer si existe o no estado, y atributos estatales *democráticamente relevantes*, reservados para designar

²⁰ Weber (1997:664) reconoce que junto a las clásicas funciones de “...protección de la seguridad personal y de orden público (policía)...” y a “...la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)...” asociadas al monopolio legítimo de la violencia física, también existe “...el establecimiento del derecho (función legislativa)...”, “...la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, políticos-sociales (las diferentes ramas de la administración)...”.

²¹ El estado es –siguiendo la interpretación que Rosanvallon (2008:16) nos ofrece de Hobbes-, un *reductor de incertidumbre*. Ello es así porque teniendo el monopolio de la violencia legítima, reduce la incertidumbre física, organiza la defensa y limita la violencia interior.

²² Véase O'Donnell (2001).

²³ Hemos presentado algunos de estos atributos en un texto anterior (Iazzetta, 2012).

²⁴ En sus ensayos metodológicos, Max Weber (1973:53) formuló una distinción entre instituciones económicas en *sentido estricto* e *instituciones económicamente relevantes* que retomamos –con cierta licencia-, para pensar el vínculo entre *estado* y *democracia*. Un abordaje de este mismo tipo efectuó Medina Echavarría al analizar la problemática del desarrollo distinguiendo *requisitos de primer orden* y *requisitos de segundo orden* (véase Faletto, 1996:193).

aquellos aspectos que favorecen la democratización y no necesariamente están presentes en todo estado.

Dentro de los primeros ubicamos ciertas condiciones básicas que definen a un estado a secas, con independencia del régimen político que lo acompañe. A simple título ilustrativo, erradicar la violencia privada y contar con recursos fiscales básicos para afrontar sus responsabilidades públicas constituyen un umbral mínimo de estatidad que antecede a cualquier juicio acerca del carácter democrático o no de ese estado. Un régimen democrático que realiza elecciones periódicas, competitivas, etc., pero convive con un estado incapaz de suprimir la violencia privada o se muestra impotente para recaudar impuestos que sostengan sus responsabilidades, nos habla de un régimen político democrático desprovisto de estado en su sentido más elemental. Estas condiciones establecen una frontera entre la *existencia* o *ausencia* de un estado efectivo y nos sugieren cuál es su *fortaleza* o *debilidad*, mucho antes de poder evaluar su *democraticidad*.

Sin embargo, no resulta indistinto para una democracia disponer o no de un estado capaz de cubrir estas funciones. Un mapeo de la realidad latinoamericana nos exige aceptar que algunos de sus estados aún revelan dificultades para imponerse en ciertos aspectos centrales de la soberanía (monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza legítima).²⁵ Aunque un estado débil sigue siendo de todos modos un estado²⁶, una *estatidad incompleta*, como la que padecen algunos estados latinoamericanos, no deja de acarrear serias consecuencias para la edificación de un orden democrático.

Las condiciones de *segundo orden* son aquellas que el estado fue sumando a medida que se ampliaba la arena democrática y las demandas ciudadanas crecían en complejidad, asumiendo tareas que exceden a las que son propias de un simple estado.

4.1.1. Condiciones estatales de primer orden

a. Capacidad de suprimir el riesgo potencial de la violencia privada

La construcción del estado, supone como bien recuerda Weffort (1993:150) "...un proceso de supresión de la violencia privada". Este es un rasgo decisivo para todo estado pues implica disponer de capacidad para proteger a los ciudadanos de otros ciudadanos y en especial de grupos privados armados ligados al narcotráfico, mafias, etc.²⁷ Sin embargo, ciertos estados aún enfrentan el reto de

²⁵ Véase al respecto Waldmann (2003:15).

²⁶ Tal es lo que sugiere Waldmann (2003:15).

²⁷ Frente a la extendida imagen de un "estado fuerte", el estado latinoamericano aún mantiene zonas y huecos controlados por grupos privados que se sustraen ampliamente a su alcance (véase Waldmann, 2003:29). O'Donnell (2004:53) sugiere que un punto ciego en la teoría democrática predominante radica en que éstas asumen la existencia de un "estado pos-hobbesiano" que ejerce un alto grado de control sobre su territorio. Sin embargo, tal estado raramente existe en muchas de las nuevas democracias latinoamericanas en las cuales, el poder estatal coexiste con poderes

suprimir el riesgo potencial que representa la violencia privada. Las tasas de delitos y homicidios en la región son un indicador ilustrativo de esta dimensión del estado²⁸, como así también de su capacidad efectiva para reducir el recurso a la violencia en las relaciones interpersonales.²⁹

Concentrando temibles medios coercitivos propios y promoviendo un desarme progresivo de la población civil, el estado moderno hizo una enorme contribución a la pacificación de las relaciones interpersonales haciendo menos frecuente el uso de la violencia. Esta ecuación observada por Tilly (1992:111-112) en los países europeos -a mayor monopolio estatal de los medios de violencia, mayor pacificación de las relaciones interpersonales-, no se compadece sin embargo, con el modo en que esa balanza parece inclinarse actualmente en algunos países de la región.

En aquellos casos en los que el estado ha perdido el control de la violencia organizada, los peores crímenes suelen ser ejecutados por milicias irregulares, organizaciones políticas o cárteles criminales. En esos casos, la principal amenaza contra la libertad ya no proviene de un estado superpoderoso sino de su debilidad o ausencia, una situación que se convierte en una tentación para grupos privados dotados de fuerte capacidad operativa.³⁰ Si bien la calificación de “estado fallido” puede resultar excesiva para calificar a algunos países -como actualmente sucede con México-, no lo es en cambio para retratar a ciertas regiones en las que el narcotráfico dispone de un control real sobre amplias zonas de su territorio nacional y no solamente por su poder de fuego, sino también por su influencia económica.³¹

b. Capacidad para ejercer el monopolio fiscal

Esta dimensión ha sido señalada por varios textos clásicos que destacaron la existencia de un vínculo indisoluble entre *estado e impuestos*.³² Disponer de un estado eficaz supone entre otras cosas, contar con ciertas capacidades extractivas como el cobro de impuestos. En tanto poder centralizado, el estado concentra cuantiosos recursos que la sociedad contribuye a formar con sus tributos, asegurando emprendimientos de magnitud que no lograríamos concretar en forma aislada. La prestación de funciones y servicios básicos del estado (seguridad pública, justicia, salud, educación, funciones de regulación, entre otras) exige

locales que logran imponer su propio orden. El estado –agrega- es relevante en estos casos, pero por su *ausencia*.

²⁸ Mainwaring y Scully (2009:132) señalan que un ejemplo de la dramática variedad de la gobernabilidad democrática puede verse reflejada en esta competencia del estado.

²⁹ Véase Auyero y Berti (2013).

³⁰ Este escenario plantea preguntas que el pensamiento liberal no está preparado para contestar (véase Gray, 2001:150-152) y explica la reciente e inesperada revalorización del estado encarada por algunos exponentes de esta corriente, alarmados por la fuente potencial de riesgo que representa su erosión en diversos puntos del planeta. Un claro testimonio de esto último es el libro de Fukuyama (2005).

³¹ Véase Gómez-Tagle (2012:332-333).

³² Nos remitimos especialmente a Elias (1993) y Schumpeter (2000).

recursos que no se corresponden sin embargo, con la recaudación fiscal que muchos estados latinoamericanos logran obtener.³³

A nadie escapa que en ciertos países con desigualdades sociales extremas las posibilidades de ejercer dichas capacidades extractivas se ven seriamente desafiadas por grupos privados muy concentrados, reproduciendo un círculo vicioso en el que un estado “pobre” queda desprovisto de capacidad fiscal para revertir esas desigualdades.³⁴

Esta debilidad también resulta agravada por la ausencia de políticas persistentes en el largo plazo tanto como por la falta de recursos tecnológicos adecuados y equipos técnicos competentes y comprometidos con lo público, que no siempre guardan relación con la sofisticación que han adquirido ciertas formas de evasión ligadas a actividades ilícitas. Incluso aquellos estados dotados de mejores herramientas tampoco quedan exentos de resultar burlados por el desvío de capitales a paraísos fiscales que permiten a los grandes contribuyentes, eludir las obligaciones tributarias en sus países de origen.

c. Capacidad de asegurar una moneda

Esta dimensión no sólo alude a la necesidad de garantizar una moneda única y estable, sino también capacidades regulatorias que permitan filtrar los efectos nocivos de un mercado financiero global volátil y extremadamente sensible a las variaciones de las políticas domésticas. El índice de inflación, el nivel de reservas de los Bancos Centrales y la capacidad de supervisar los movimientos de capitales especulativos de corto plazo son indicadores decisivos para juzgar las posibilidades de respuesta estatal en este aspecto.

Los procesos hiperinflacionarios desatados en los años 80 en algunos países de la región (Argentina y Brasil, especialmente) pusieron a prueba la capacidad de sus estados para garantizar una moneda que resultara previsible para las transacciones cotidianas y no se deteriorase como unidad de reserva. En el caso argentino, la hiperinflación galopante de aquellos años no sólo expresaba la erosión de la moneda nacional sino también traducía la dramática *evaporación del estado* como agente productor de certidumbre.³⁵

³³ Como sugieren Mainwaring y Scully (2009:134-136) la recaudación tributaria de los estados latinoamericanos es deficiente e inadecuada para sostener sus obligaciones. En nueve países de la región la recaudación tributaria equivale a menos del 15% del PBI cuando el promedio de los 15 países de la Unión Europea en el 2003 fue del 40%.

³⁴ Przeworski (1998) ha sugerido que a mayor desigualdad social menor capacidad de recaudación estatal. La capacidad de chantaje del sector privado les permite obtener ventajas impositivas a cambio de inversiones que aseguran la generación de empleos. Sin embargo, una vez obtenido ese beneficio agitan el fantasma del desempleo ante cualquier tentativa de ajuste tributario.

³⁵ La crisis económica desatada en Argentina a fines del 2001 creó un escenario caótico en el que la moneda nacional convivía con cuasi-monedas emitidas por las jurisdicciones provinciales, retro trayendo al país a una situación pre-estatal comparable a la que existió antes de la imposición de una moneda común.

Si bien la moneda es un indicador decisivo de la capacidad del estado para aportar previsibilidad económica y social, también es preciso reparar en los casos en que esa búsqueda de certidumbre se ha encarado renunciando a un signo monetario propio (los modelos de dolarización adoptados en Ecuador, Panamá y El Salvador), o bien atando la suerte de la moneda nacional a otra extranjera (la convertibilidad argentina que en los años 90 equiparaba un peso a un dólar). Estas variantes representan formas de obtener alguna estabilidad momentánea resignando el control de instrumentos macroeconómicos autónomos y expresan situaciones límite en las que los estados se ven imposibilitados de garantizar una moneda propia.³⁶

d. Capacidad de gestionar políticas públicas

Formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad del estado.³⁷ Para que ello resulte posible el estado debe contar con un cuerpo de funcionarios públicos permanentes –claramente separados del ámbito privado– indispensables para sostener sus funciones e instrumentar las decisiones públicas. En efecto, la formación del estado moderno no sólo se apoyó en la formación y control de ciertos mecanismos monopólicos cruciales sino también, en el desarrollo de capacidades administrativas que le permitieron procesar crecientes y cambiantes demandas de la sociedad civil. Por otra parte, la creación de un cuerpo profesionalizado y estable es condición para que el estado aspire a una mayor autonomía frente a las tentativas de colonización privada que constantemente lo acosan.

En este ámbito, la fortaleza de un estado no se mide por su tamaño sino por su capacidad para llevar adelante sus funciones.³⁸ Ello exige, entre otras cosas, la adopción de criterios rigurosos para la selección del personal empleado, garantías de estabilidad que coloquen al personal al margen de las fluctuaciones políticas, recursos tecnológicos actualizados y disponibilidad de masa crítica en condiciones de generar una base informativa autónoma y confiable.

En otras palabras, no existe estado si éste no es capaz de reunir y procesar información compleja, esto es, disponer de *capacidad analítica*. Un mundo cambiante y dinámico exige equipos competentes y estables provistos de saberes sofisticados y sensibilidad analítica para actualizar diagnósticos y anticipar escenarios. La política es derrotada cuando marcha detrás de los acontecimientos, recortando el margen de opciones disponibles para adoptar decisiones. El estado es, retomando la metáfora de Durkheim (2003), un “cerebro social” capaz de “pensar” y fijar su atención sobre un tema común, en un mismo lugar y un mismo instante, algo que una multitud dispersa no podría asegurar. Esta dimensión, que

³⁶ Véase sobre este tema Weffort (1991:177).

³⁷ Véase Oszlak (1984:15).

³⁸ Sikkink (1993) asocia esta condición con factores organizativos, operativos (procedimientos) e intelectuales que configuran la “infraestructura institucional del estado” y definen sus chances de disponer de autonomía.

Bourdieu (1996) designa como el “capital informacional” que todo estado debe reunir para tomar decisiones fundadas en un conocimiento objetivo, se refleja en el paciente y sostenido proceso de construcción de sistemas generadores de información, y especialmente, de sistemas estadísticos confiables.

e. Capacidad de asegurar un orden jurídico efectivo

El estado también contiene una dimensión jurídica pues emite “...decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tener efectividad sobre todo el territorio que delimita” (O’Donnell, 2007:49).

En la clásica definición weberiana el estado es entendido como una “relación jurídica” que garantiza al individuo derechos que le otorgan la probabilidad de “pedir la ayuda de un ‘mecanismo coactivo’” cuando alguna infracción motive su “queja”.³⁹ Weber (1997:253-255) identifica este “orden jurídico estatal” con el derecho que el estado garantiza en una comunidad política mediante el empleo de medios coercitivos, pero no ignora que ese dominio puede verse desafiado por un “derecho extraestatal” sostenido por otros poderes coactivos, diferentes de los que controla la autoridad política legítima. La condición para que ese orden jurídico estatal resulte efectivo es que los poderes coactivos de esta última sean de hecho los más fuertes frente a los *demás* poderes.

4.1.2. Condiciones estatales de segundo orden

Dentro de estas condiciones incluimos el *plus* de responsabilidades y tareas que un estado democrático debe sumar a un simple estado. En este caso, el estado no sólo debe garantizar un orden jurídico, una moneda común, suprimir la violencia privada, cobrar impuestos, reunir capacidades administrativas sino también, otros atributos que son *relevantes* para una democracia.

En algunos casos se trata de aumentar las exigencias y cualidades de algunas condiciones de *primer orden*, otros en cambio, constituyen nuevos atributos del estado no contemplados en el listado anterior.

a. Auto-limitación y racionalización del uso de la fuerza física.

El fundamento del estado moderno radica en su capacidad de suprimir el riesgo potencial que representa la violencia privada. En democracia sin embargo, ello supone una doble exigencia: por un lado, a la expropiación de los medios de violencia en manos de particulares, que es lo propio de un estado a secas, se le agrega la auto-limitación y racionalización legal del uso de la fuerza para no emplear ese abrumador poder de coerción contra los propios ciudadanos a los que por definición debe proteger. Sin embargo, los abusos policiales –tan comunes a nuestros países-, marchan a la par de una violencia privada que dispone de una enorme capacidad de desafiar al estado. En efecto, el drama de la región no sólo

³⁹ Véase Weber (1997:258).

se manifiesta en la debilidad del estado frente a otros poderes privados armados sino también en los abusos de autoridad en los que incurren los agentes estatales que son depositarios del monopolio legítimo de la fuerza física. Los casos de atropello policial revelan que el estado sigue representando una fuente de incertidumbre para sus propios ciudadanos, de modo que el problema en este caso no se origina en la ausencia o debilidad del estado, sino en el uso *ilegítimo* de la fuerza que la sociedad le ha confiado. Las denuncias de organizaciones de la sociedad civil sobre dichos abusos deben ser respaldadas y garantizadas por los estados para esclarecer y sancionar una práctica extendida en muchos países de la región evitando situaciones en las que el monopolio legítimo de la violencia se confunde con su uso ilegítimo.

Este abuso de los agentes del estado también convive con diversas formas de *connivencia* que éstos mantienen con la economía del delito (Auyero y Berti (2013), que impiden establecer una frontera nítida entre el estado y ese orden extra-estatal dominado por prácticas ilegales. Expresiones como “zona gris” empleada por Auyero (2007) o “ilegalismos” utilizada por Kessler (2013), alude a ese tenso entrecruzamiento entre lo legal y lo ilegal que resta eficacia y credibilidad pública a las fuerzas que expresan al estado.

b. Capacidad de extraer y redistribuir los ingresos obtenidos por vía fiscal para garantizar derechos ciudadanos

El monopolio fiscal permite al estado sostener funciones básicas que en sus comienzos, estaban primordialmente orientadas al sostenimiento de las guerras y gastos militares. Sin embargo, esta dimensión fiscal del estado también es un soporte fundamental de la democracia en la medida en que actuando como un mecanismo extractivo y redistributivo, garantiza derechos que permiten atenuar la desigualación generada por los mecanismos de asignación propios del mercado. La redistribución de ingresos que promueve el estado en sociedades en las que el mercado desigual, resulta decisiva para generar capacidades colectivas.⁴⁰ De modo que la dimensión fiscal no sólo es la base de cualquier estado sino también de la democracia en la medida que sólo un estado dotado de recursos es capaz de asegurar los derechos ciudadanos prometidos por aquella.⁴¹ La democracia no es gratuita, requiere de impuestos y ello exige extraer y transferir ingresos desde un sector a otro, una tarea que no está desprovista de conflictos en la medida que siempre implica una distribución de poder social. La asignación de estos bienes públicos bajo la forma de derechos ciudadanos, es por consiguiente, responsabilidad de un *estado democrático*.

⁴⁰ En las sociedades capitalistas existen dos formas alternativas de distribución de los recursos y los ingresos: una basada en los criterios de asignación propios del mercado y otra en la intervención coactiva del estado cobrando impuestos y transfiriendo ingresos. “El problema radica en descifrar cuál es la combinación de elección voluntaria y de asignación coactiva que genera los resultados más deseados, en términos tanto de consideraciones de eficiencia como morales” (Wright, 2008:16).

⁴¹ Véase Holmes y Sunstein (2011).

c. Reunir capacidades administrativas para cumplir sus objetivos y brindar un trato digno a los ciudadanos

Una de los ámbitos en los que se refleja la *democraticidad* de un estado es la calidad del trato que sus agencias y funcionarios brindan a sus ciudadanos.⁴² Esto es, ¿cómo tratan los jueces, las escuelas públicas, los hospitales y las oficinas públicas a los distintos sectores de la sociedad?⁴³

En este caso no aludimos sólo a la situación extrema planteada por los abusos de autoridad en los que incurren las fuerzas de seguridad –resaltados en el ítem anterior- sino a las moleculares muestras de maltrato y sometimiento que el ciudadano común recibe del estado en su contacto cotidiano con las diferentes agencias estatales y funcionarios. Para los sectores más modestos de la población, las oficinas públicas suelen convertirse en kafkianos “espacios de espera” que tornan a dichos ciudadanos en verdaderos “pacientes del estado”.⁴⁴ Los estudios sobre etnografía política muestran cómo los encuentros diarios que los pobres urbanos mantienen con las burocracias estatales constituyen un ingrediente clave en la rutina de construcción del estado y en la estandarización de las relaciones de clase, convirtiendo a “la espera” en una de las formas privilegiadas de experimentar los efectos del poder (Auyero, 2011).

Estudios del mismo tenor revelan cómo la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos nos da una medida del grado de equidad que *de hecho* disfrutan en la sociedad nacional y frente al estado. En los pequeños gestos, rituales de acercamiento, vocabulario empleado y en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades, puede verse reflejado el respeto, consideración y dignidad que ese estado muestra con sus ciudadanos (Wanderley, 2009:68).

d. Capacidad de garantizar la realización de elecciones periódicas y competitivas⁴⁵

Si bien desde el punto de vista analítico es legítimo y necesario diferenciar *régimen político y estado*, en los hechos resulta difícil imaginar la constitución de un espacio electoral, convenientemente delimitado, pacificado y regulado, sin la existencia previa de una estructura estatal. La libre competencia que distingue a ese régimen así como la garantía de universalidad de los derechos que la sustentan, no serían posibles sin el arbitraje del estado. Esto es, el estado

⁴² Nos apoyamos en las reflexiones de O'Donnell (2003) y en el ensayo de Auditoría Ciudadana implementado en Costa Rica. Sobre esta experiencia véase también Vargas Culler (2003).

⁴³ Véase al respecto Mazzuca (2002:19).

⁴⁴ Véase Auyero (2011). El autor recuerda que la raíz latina de la expresión “paciencia” evoca precisamente, la cualidad de ser paciente en el sufrimiento.

⁴⁵ Nos apoyamos sobre este punto en O'Donnell (2007:50).

atraviesa al régimen político democrático y es una precondition para su desarrollo.⁴⁶

e. Capacidad de extender y garantizar de manera efectiva los derechos los ciudadanos dentro de un territorio delimitado.

El estado no sólo debe asegurar los derechos políticos garantizados en todo acto electoral sino también el alcance de otros derechos que se han incorporado gradualmente acompañando la expansión de la arena democrática. La idea de ciudadanía es dinámica y el catálogo de derechos reconocidos se ha diversificado (civiles, políticos, sociales y culturales). Las luchas democráticas son en buena medida expresión de una pugna por asegurar nuevos derechos a sectores hasta entonces privados de ellos. La expectativa de que el estado actúe como garante de los mismos no significa que esa tarea pueda hoy considerarse asegurada en todos los estados concretos. Esta advertencia cabe especialmente para los países de América Latina en los que amplias franjas de sus sociedades aún no tienen plenamente garantizados sus derechos básicos y cualquier ley formalmente sancionada es aplicada en forma intermitente y selectiva, revelando una severa incompletud del estado en su dimensión legal.⁴⁷

f. Creación de normas jurídicas a partir de procedimientos que expresan la voluntad popular

Si bien el estado expresa a un orden jurídico la democracia le agrega la particularidad de que sus leyes son generadas a partir de principios y procedimientos que expresan la voluntad popular. En un estado democrático el poder estatal no sólo procede del pueblo sino también presupone procedimientos que permiten la formación democrática de la voluntad colectiva en ámbitos públicos de deliberación e interacción institucionalizados. Por consiguiente, las normas legales consagradas por ese estado, son sancionadas de acuerdo a reglas de autoridad y representación fundadas en el principio de la soberanía popular, esto es, se trata de un orden en el que *los destinatarios* del derecho pueden entenderse a la vez como *sus autores*.⁴⁸

g. Publicidad y rendición de cuentas

El estado debe estar abierto al público y ofrecer la más amplia información sobre sus recursos, actos y decisiones de sus funcionarios de manera que ellos resulten cognoscibles para el conjunto de los ciudadanos. Dicha información es un bien público y es un derecho de los ciudadanos acceder a ella para posibilitar una mayor transparencia que contribuya a erradicar la cultura del secreto de estado.

⁴⁶Al respecto, Lamounier (2005:264) se pregunta “¿cómo imaginar el enfrentamiento periódico entre partidos –cada uno de ellos movilizand millones de electores y dispuestos a aceptar el resultado de las urnas- sin un poder arbitral (un estado) capaz de fijar los límites, principios y procedimientos reguladores de la competición?”

⁴⁷ Sobre este déficit en la región véase O'Donnell (2002).

⁴⁸ Sobre este aspecto nos remitimos principalmente a Habermas (1998; 1999).

En una democracia, la exigencia de visibilidad y publicidad tiene en el parlamento uno de sus espacios emblemáticos, en tanto constituye un ámbito de deliberación público institucionalizado que actúa como caja de resonancia de la sociedad. Sin embargo, existen otros órganos de control que integran el propio aparato estatal como así también mecanismos de control ciudadano que complementan a los anteriores. El carácter y las modalidades de ese control han mudado con el transcurso del tiempo, desde las primeras ideas relativas a la división de poderes hasta las nuevas formas que expresan la dinámica actual de la sociedad civil. En efecto, a las formas clásicas de control contenidas en la idea de *accountability* horizontal y vertical⁴⁹, se han sumado nuevos ensayos que promueven la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones (audiencias públicas, presupuesto participativo, auditorías ciudadanas⁵⁰), ampliando sensiblemente sus posibilidades de fiscalización y acotando los márgenes de opacidad del estado.

h. Capacidad de auspiciar y promover una ciudadanía más autónoma y participativa.

Una de las tareas del *estado democrático* es fortalecer a la sociedad civil. Como bien sugiere John Ackerman (2008:19), las conquistas democráticas que hoy tenemos son el resultado de innumerables luchas sociales y acciones cívicas de gran envergadura y, por consiguiente, las que tendremos en el futuro también provendrán del crisol de una ciudadanía movilizada, crítica y autónoma.

La experiencia comparada indica que una sociedad civil fuerte también requiere como contrapartida un estado vigoroso, no existiendo por lo tanto una ecuación de suma cero entre ambos términos. Al pensar sobre este vínculo es preciso renunciar a una concepción distributiva del poder basada en la suposición de que hay una cantidad limitada de poder a distribuir y que por ende, cualquier aumento de una parte sólo es posible a expensas de la otra.

Es preciso aclarar sin embargo, que las acciones del estado destinadas a promover una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil no deben comprometer su *autonomía*. Por el contrario, en algunos países de nuestra región hoy asistimos a ricas y variadas experiencias de participación alentadas “desde arriba” que no siempre logran conciliarse con la autonomía que sería deseable para dichas organizaciones en democracia.⁵¹ En ciertos casos, se observan indicios de “estatización” pues algunas de esas organizaciones parecen más próximas al estado –al que por definición deberían monitorear-, que a la sociedad civil de la que forman parte.⁵²

⁴⁹ Véase O'Donnell (1998).

⁵⁰ Véase Vargas Culléll (2003).

⁵¹ Véase de la Torre (2009) e Ippolito-O'Donnell (2011).

⁵² Esta “estatización” es palpable en ciertas organizaciones sociales de la Argentina actual – algunas de ellas emblemáticas por su lucha en materia de derechos humanos durante el régimen autoritario-, lo que ha generado una profunda grieta al interior del movimiento de derechos humanos. Ello también muestra una declinante vocación de control sobre los actos del estado que fue un rasgo saliente y novedoso durante las dos primeras décadas de vida democrática. Véase al

La proximidad -y en algunos casos dependencia material- de ciertas organizaciones con el estado, no resulta indistinto para juzgar la vitalidad de una democracia pues ésta requiere tanto de organizaciones sociales autónomas como de un genuino compromiso del estado a respetar esa condición.

Como sugiere Garretón (2000:90) "...en vez de fusión entre estado, partidos y sociedad, que fue lo típico de América Latina, se trata de ir a una matriz de tensión, autonomía, fortaleza y complementariedad sin absorción, entre estado, partidos y actores sociales".

5. De la estatalidad lograda a la estatalidad necesaria

La democracia necesita de *un estado tan fuerte como democrático*. Fortalecer nuestros estados es parte de una tarea democrática, sin embargo, un estado fuerte *no asegura su democracia*. Esta cualidad dependerá de otras acciones y dispositivos que lo tornen consistente con una democracia.

La experiencia democrática de las tres últimas décadas nos enseña que en una democracia el estado está sometido a ciertas exigencias y que un balance sobre su desempeño debe tener como horizonte posible, la construcción de una estatalidad democrática.

De modo tal que no basta aspirar simplemente a su retorno, sino que es preciso entender esa recuperación como parte de una estrategia de perfeccionamiento democrático y *desconfiar del simplismo fundado en la suposición de que más estado equivale a mejor democracia*. Aunque hoy existe mayor consenso en aceptar que la democracia necesita del estado, sabemos que *más estado no basta para asegurar mejor democracia*.

Esta advertencia cobra singular actualidad en estos días pues el nuevo clima ideológico instalado en la región tras el fracaso de la experiencia neoliberal tiende a presentar el regreso del estado como si ello bastase para mejorar nuestras democracias. Sin embargo, el estado no tiende inherentemente a la democratización ni es por esencia progresista. Estas cualidades son contingentes y que ello resulte posible no depende únicamente de las dimensiones y activismo del estado.⁵³

Aunque valoramos la adquisición de derechos sociales y culturales y el proceso de inclusión en curso en diversos países de nuestra región, esas conquistas resultarán insuficientes si no vienen también acompañadas de mejoras en la rendición de cuentas, acceso a la información pública y mayor autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al estado.

respecto los estudios en torno al concepto *accountability* social desarrollados por Peruzzotti y Smulovitz (2002).

⁵³ Véase Flisfisch, Lechner y Moulián (1985:94).

Como destaca Peruzzotti (2012), "...una agenda progresista que promueva un estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas". La construcción de una estatalidad propiamente democrática –agrega– supone la preservación y fortalecimiento del constitucionalismo y los mecanismos de rendición de cuentas legal y requiere por ende, de posiciones políticas *post* y no *antiliberales*.

El desafío por consiguiente, es *ir más allá* de aquellas instituciones, sin anular ni desconocer las potencialidades que contiene la idea de rendición de cuentas para contribuir a un mayor control y desconcentración del poder.

Paradójicamente, el actual retorno del estado convive en algunos casos nacionales con un debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, precisamente cuando más amplía sus responsabilidades. Su progresismo no puede cifrarse sólo en recuperar espacios que hasta hace poco estuvieron en manos privadas sino también, en la visibilidad y publicidad que logre mostrar a medida que aumenta su esfera de acción.

El desafío de construir una estatalidad democrática no sólo le impone al estado garantizar los derechos prometidos por la democracia –una responsabilidad indelegable por cierto–, sino también, tornarse amigable y consistente con ésta, despojándose de la opacidad, secreto y natural inclinación a concentrar recursos de poder que lo distingue, en tanto entidad monopólica y centralizada que emite decisiones colectivas vinculantes.

Bibliografía

ACKERMAN, John M. (2006). "Democratización: pasado, presente y futuro", *Perfiles Latinoamericanos*, N° 28, FLACSO, México, Julio-Diciembre.

AUYERO, Javier (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

_____ (2011). "Vidas e Política das Pessoas Pobres - as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo", *Sociologias*, 13, 28, Porto Alegre, set./dez., pp. 126-164.

AUYERO, Javier y María F. BERTI (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires, Katz.

BOBBIO, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*, Planeta-Agostini, Barcelona.

BOURDIEU, Pierre (1996). "Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático", *Sociedad*, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

BOVERO, Michelangelo (2010). "La democracia y sus condiciones", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 253, enero-junio.

CARDOSO, Fernando H. (1984). "La Sociedad y el Estado", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 5, Tomo A, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, enero-junio.

CHAGUACEDA, Armando (2012). "Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes", *Nueva Sociedad*, 240, Buenos Aires, julio-agosto, pp. 163-174.

CHERESKY, Isidoro (2006). "Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 206, Buenos Aires, noviembre-diciembre, pp. 14-26.

COLLIER, David y Steven LEVITSKY (1998), "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", *Agora*, 8, Verano, pp. 99-112.

DAHL, Robert (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.

DE LA TORRE, Carlos "Populismo radical y democracia en los Andes", en *Journal of Democracy. En Español*, Vol. 1, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 24-37.

DIAMOND, Larry (2004). "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos". *Estudios Políticos*, N° 24, Medellín, enero-junio, pp. 117-134.

DURKHEIM, Émile (2003). *Lecciones de Sociología. Física de las costumbres y del Derecho*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

ELIAS, Norbert (1993). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FALETTO, Enzo (1996). "CEPAL y la sociología del desarrollo", *Revista de la Cepal*, N° 58, Santiago de Chile, CEPAL, abril.

FLISFISCH, A., LECHNER, N. y MOULIÁN, T. (1985). "Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina", en *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina.

FUKUYAMA, Francis (2005). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones B.

GALLIE, W. B. (1956). "Essentially contested concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society*, N° 56. Disponible en <http://commonsenseatheism.com/wp-content/uploads/2011/05/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf>

GARRETÓN, Manuel Antonio (2000). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Homo Sapiens.

GÓMEZ-TAGLE, Silvia (2012). "México 1977-2008: Una democracia fragmentada", en S. GÓMEZ-TAGLE y W. SONNLEITNER (eds.), *Mutaciones de la democracia. Tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México DF, El Colegio de México.

GRAY, John (2001). *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, Barcelona, Paidós.

HABERMAS, Jürgen (1998). *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

LAMOUNIER, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*, Sao Paulo, Augurium editora.

MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY (2009). "América Latina: Ocho lecciones de gobernabilidad", en *Journal of Democracy. En Español*, Vol. 1, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 129-146.

MARTINS, Luciano (1984). "Expansão e Crise do Estado (Reflexões sobre o caso brasileiro)", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 5, Tomo A, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, enero-junio.

HOLMES, Stephen y Cass SUNSTEIN (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

IAZZETTA, Osvaldo (2012). "Capacidades estatales y crisis global. Apuntes para América Latina", en PNUD, *Crisis global y democracia en América Latina. Cuadernos de Prospectiva Política 2*, Buenos Aires, PAPEP-PNUD, Siglo Veintiuno editores.

IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela (2011). "Visiones ciudadanas en torno de la democracia delegativa", en O'DONNELL, O. IAZZETTA y H. QUIROGA (coords.), *Democracia Delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

KESSLER, Gabriel (2013). "Illegalismos en tres tiempos", en R. CASTEL, G. KESSLER, D. MERKLEN, N. MURARD, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.

LEFORT, Claude (2011). *Democracia y representación*, Buenos Aires, Prometeo.

LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY (2004). "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo", *Estudios Políticos*, 24. Medellín, enero-junio, pp. 159-176.

LUKES, Steven (2007). *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI. 2da. Edición.

MALLOY, John (1993). "Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais", in Lourdes Sola, (Comp.), *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

MAZZUCA, Sebastián (2002). "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina". *Aracauria*, 7, pp. 23-47.

_____ (2012). "Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", *Revista de Ciencia Política*, 32, 3, Santiago de Chile, pp 545-560.

MUNCK, Gerardo (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina", *Journal of Democracy en Español*, 3, Santiago de Chile.

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, Buenos Aires, Julio-Setiembre, pp. 163-184.

_____ (1997). ¿Democracia delegativa?, en G. O'DONNELL, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.

_____. (1998). "Accountability Horizontal", *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, 4, 8, Buenos Aires, verano, pp. 5-34.

_____ (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 7, Buenos Aires.

_____ (2002). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en J. MÉNDEZ, G. O'DONNELL y P. S. PINHEIRO (Comps.), *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

_____ (2003). "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos", en G. O'DONNELL, O. IAZZETTA y J. VARGAS CULLELL (Comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD, Homo Sapiens.

_____ (2004). "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

_____ (2007). "Hacia un Estado de y para la democracia", en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD.

_____ (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.

_____ (2011). "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa", en G. O'DONNELL, O. IAZZETTA y H. QUIROGA (coords.), *ob. cit.*

_____ (2012). "Política y Estado", en Grupo Quetzal, *Voces Argentinas. Una mirada sobre nuestro capital social*, Buenos Aires, Editorial Dunken.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires, Prometeo.

OLVERA, Alberto J. (2011). "¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales", en O'DONNELL, O. IAZZETTA y H. QUIROGA (coords.), *ob. cit.*

OSZLAK, Oscar (1984). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Estudios CEDES.

PASQUINO, Gianfranco (2011). "Orden político y democratización", *Revista SAAP*, Vol. 5, Nº 2, Noviembre, pp. 401-419.

PERUZZOTTI, Enrique (2012). "Estado y rendición de cuentas: El derecho a un buen Estado".
Escenarios Alternativos. Disponible en:
<http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=coyuntura1&subseccion=coyuntura1¬a=4299>

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.

_____ (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD.

_____ (2011). *EL Estado de Ciudadanía. Transformaciones logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, PNUD.

PRZEWORSKI, Adam. 1998. *The State and the Citizen*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Society and the Reform of the State", San Pablo (Brasil), Marzo 1998, mimeo.

PORTANTIERO, Juan C. (1984). "La democratización del Estado", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 5, Tomo A, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, enero-junio.

REIS, Fábio Wanderley (1988). "Consolidação democrática e construção do Estado", en F. W. REIS y G. O'DONNELL (comps.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.

ROSANVALLON, Pierre (2008). "Identidad nacional y democracia", *Archivos del Presente, Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, N° 47, Buenos Aires.

SARTORI, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus.

SCHEDLER, Andreas (2004). "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral", *Estudios Políticos*, N° 24. Medellín, enero-junio, pp. 137-156.

SCHUMPETER, Joseph A. (2000). "La crisis del Estado fiscal", *Revista Española de Control Externo*, N° 5. Disponible en: dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo

SIKKINK, Kathryn (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 32, 128, Buenos Aires, IDES, pp. 543-574.

SONNLEITNER, Willibald (2012). "Las transformaciones del voto en América Central: Una perspectiva comparada, territorial y transversal (1980-2010)", en S. GÓMEZ-TAGLE y W. SONNLEITNER (eds.), *ob. cit.*

TILLY, Charles (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*, Madrid, Alianza.

_____ (2010). *Democracia*, Madrid, Akal.

VARGAS CULLELL, Jorge (2003). "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos", en G. O'DONNELL; O. IAZZETTA y J. VARGAS CULLELL (Comps.), *ob. cit.*

_____ (2008). "Democratización y calidad de la democracia", en Oscar OCHOA (Comp.), *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*, México, Miguel Angel Porrúa, Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey.

_____ (2011). "La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, Quito, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Julio, pp. 67-94.

WALDMANN, Peter. 2003. *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

WANDERLEY, Fernanda (2009). "Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 34, Quito, FLACSO-Ecuador, mayo, pp. 67-79.

WEFFORT, Francisco. 1991. "Notas sobre a crise do Estado-Nação", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid, CEPAL, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

_____ (1993). *¿Cuál democracia?*, San José, FLACSO- Costa Rica.

WEBER, Max (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.

_____ (1997). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

WRIGHT, Erik Olin. 2008. "Introducción", en E. O. WRIGHT (Editor), *Repensando la distribución. Del ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario*, Bogotá, Universidad de los Andes.

WHITEHEAD, Laurence (2011a). *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2011b). "Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica", *Revista SAAP*, 5, 2, Buenos Aires, Noviembre.

ZAKARIA, Fareed (1998). "El surgimiento de la democracia iliberal", *Ciencia Política. Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, 49, Bogotá.