

# EL ESTADO DEMOCRÁTICO EN ALC: HACIA EL DESARROLLO DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

Una primera versión del presente trabajo fue escrita en el marco de un proyecto de la Revista *Nueva Sociedad*, que se propone generar un ámbito de reflexión en torno al estado democrático en América Latina y el Caribe (ALC) y a su rol en la superación de los desafíos que entraña para los países de la región, conciliar el desarrollo sustentable, la gobernabilidad democrática y la equidad distributiva de sus sociedades. El propósito fue contar con un documento de base para que un grupo de intelectuales latinoamericanos reflexione acerca del tipo de vínculos que el estado debería establecer con otras instancias y actores, a fin de lograr tal conciliación entre desarrollo, gobernabilidad y equidad.

El presente artículo adopta una visión histórica en la que se plantean algunas circunstancias que rodearon la formación de los estados de la región y las principales modalidades que asumió su vinculación con diferentes actores e instituciones en el proceso de dotarlos, o no, de sólidas bases democráticas. Se parte de una visión que a) distingue diferentes interlocutores de los estados nacionales (gobiernos subnacionales, actores e instituciones del mercado, organizaciones de la sociedad civil, incluyendo movimientos sociales, y actores supranacionales) y b), destaca algunos aspectos críticos de estos diferentes tipos de interlocución para la gobernabilidad democrática.

## **1. El rol del Estado Nacional desde una perspectiva histórica**

El rol del estado en cada caso nacional tiene una inherente especificidad que se explica por las cambiantes circunstancias enfrentadas, históricamente, por cada sociedad.<sup>1</sup> Por eso se dedicará una primera sección de este trabajo a analizar el papel inicialmente cumplido por el estado en ALC, ya que en el examen de los elementos comunes y dispares de una experiencia semejante, pueden hallarse algunas claves para comprender su papel actual.

### *La formación del Estado y el proceso de construcción social*

Visto en términos históricos, el estado nacional es un fenómeno institucional nuevo. En la mayor parte de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) tiene alrededor de un siglo y medio de existencia. De los apenas 36 estados creados en el siglo 19, una gran mayoría correspondió a América Latina. Mucho más reciente es la existencia de estados nacionales en el resto del mundo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para un desarrollo más extenso de estos procesos, véanse Oszlak (1982/1997) y Oszlak (1997)

<sup>2</sup> Durante el siglo 20 se crearon, por descolonización, guerras o declaraciones unilaterales de independencia, 160 países. E incluso el siglo 21 registra 5 casos de nuevos estados nacionales. Estos números dan cuenta de la "juventud" de nuestro objeto de estudio.

Aún así, no siempre las fechas de declaración formal de independencia de una nación implican la simultánea creación de estados nacionales. En tal sentido, la experiencia es muy diversa, aún en América Latina. Más de medio siglo debió transcurrir en la Argentina hasta que pudo iniciarse el proceso de organización definitiva de un estado nacional. Para algunos autores, Brasil recién contó con un verdadero estado nacional a partir del *Estado Novo* de Getulio Vargas. Y según Cotler (1978), Perú aún no consiguió constituir un estado nacional que integrara las tres dispares regiones de su territorio.

Por otra parte, el momento histórico de surgimiento del estado nacional es fundamental como elemento distintivo de su fisonomía y papel en el proceso de construcción nacional. Los estados latinoamericanos surgieron en sociedades aún coloniales, en territorios por lo general despoblados, que aún no habían construido las instituciones básicas que conforman una sociedad nacional (relaciones de producción, sentimientos de nacionalidad, estructura de clases cristalizada, bases jurídicas, circuitos comerciales). El propio proceso de formación estatal fue parte fundamental de ese proceso de construcción social más abarcador. En la experiencia de otras naciones que accedieron a su independencia en el siglo 20, sea a través de la guerra o del reconocimiento unilateral de los países colonialistas, los territorios ya estaban poblados y las instituciones básicas estaban creadas (v.g., la burocracia estatal en la India o Pakistán).

Sin duda, las circunstancias iniciales de constitución del estado fueron muy diferentes en América Latina, en comparación con las demás regiones. Entre otras razones, porque las naciones que los estados se propusieron preservar de las fuerzas secesionistas luego del rompimiento del vínculo colonial, surgieron en una etapa en la que recién comenzaba a producirse la inserción de su producción primaria en los mercados europeos, durante la fase del capitalismo que coincidió con la segunda revolución industrial y la revolución en los transportes. En cambio, en las naciones surgidas en el siglo 20, las relaciones de producción capitalistas ya se había establecido plenamente y las naciones se incorporaban como late-comers (y aún como late-late-comers) en el sistema capitalista mundial. Estas diferencias exigieron también la asunción de roles diferentes por parte del estado.

Otros elementos diferenciales pueden ser observados dentro de la propia región de ALC. Por ejemplo, la rapidez con que luego del proceso independentista se resolvieron los conflictos de intereses intra-burgueses;<sup>3</sup> las características territoriales y el potencial de los recursos naturales;<sup>4</sup> el peso de la inmigración y su impacto cultural;<sup>5</sup> el aislamiento geográfico de los países,<sup>6</sup> entre otros factores, probablemente afectaron

---

<sup>3</sup> En tal sentido, es muy significativo que dos de los estados democráticos más consolidados de la región, Costa Rica y Chile, hayan sido de los primeros en organizarse nacionalmente, teniendo en cuenta que tanto la población como sus élites dirigentes convivían en un espacio territorial muy pequeño, como son sus respectivos valles centrales que rodean a la capital y su zona de influencia. Los conflictos entre sectores dominantes, en ambos casos, se dirimieron muy tempranamente.

<sup>4</sup> La dotación de recursos naturales y las posibilidades que abrió el desarrollo tecnológico para su colocación en los mercados mundiales, signó el proceso de crecimiento económico de algunos países de la región, que se ubicaron rápidamente a la vanguardia del "progreso indefinido" augurado por el credo positivista vigente a una élite atenta a las oportunidades generadas por el desarrollo del capitalismo en el orden internacional. Perú y Argentina lo lograron rápidamente, aunque la crisis del guano peruano y el agotamiento de los recursos públicos, provocaron en Perú una crítica reversión de ese proceso.

<sup>5</sup> El impacto de la inmigración europea, que contribuyó a poblar territorios vacíos y a generar la fuerza de trabajo incorporada al proceso productivo, también trajo consigo nuevas ideas y valores que, volcadas a la lucha política, produjeron cambios significativos en la cultura y en las instituciones políticas de comienzo de siglo, impulsando la extensión del sufragio universal y el desarrollo de una ciudadanía cada vez más inclusiva.

<sup>6</sup> Los historiadores también han analizado los efectos del aislamiento geográfico y las dificultades para que ciertos países pudieran incorporarse a los flujos internacionales del comercio, como factores que

la naturaleza del estado nacional que se fue constituyendo en cada caso. Se ha aducido, asimismo, que el peso de la tradición colonial, de virreinos relativamente fuertes, como los que se crearon en México (de la Nueva España) y Perú, y de sus resabios culturales, persistieron en la etapa post-independentista, generando sistemas de dominación locales fuertemente autoritarios.<sup>7</sup>

### *Determinantes sociales del Estado democrático*

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, es evidente que ha existido una considerable heterogeneidad en los orígenes del estado nacional en América Latina, a pesar de la notable coincidencia temporal de sus procesos de emancipación. También es altamente probable que esas dispares condiciones en que se constituyeron las respectivas sociedades e instituciones de esas naciones, deben haber tenido alguna influencia sobre las perspectivas de afianzamiento de la democracia en cada una de ellas.

Sería ocioso discutir si los estados nacionales que se fueron formando y afianzando en ALC durante un siglo y medio, terminaron siendo fuertes o débiles, ya que estas “estimaciones” de fortaleza suelen basarse en aspectos vinculados con sus grados de intervención social, de efectividad de su gestión, de sometimiento a fuerzas foráneas o a sectores económicos dominantes en el propio ámbito nacional, de participación en el producto o de cualquier otra variable capaz de sugerir uno u otro juicio. La pregunta que importa a nuestros efectos es si los estados que consiguieron establecerse son, hoy, estados democráticos. El camino para responder a este interrogante es sinuoso, exige desbrozar un denso terreno analítico y despejar una serie de cuestiones previas.

No hay duda que la existencia del estado, a secas, cumple un papel esencial en el mantenimiento y reproducción de un determinado modo de organización social. Empleamos el término “modo de organización social” como concepto que nos permite abarcar la extraordinaria complejidad de la realidad contenida en las relaciones estado-sociedad y sus respectivas instituciones. En este sentido, suponemos que en cada experiencia nacional la existencia de un estado responde a la necesidad de resolver un conjunto de necesidades y demandas planteadas en el proceso de construcción de ese modo de organización social. Por lo tanto, la agenda del estado y su papel, son el resultado del involucramiento de las instituciones que van surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones socialmente problematizadas, exista o no consenso en que sea el estado nacional quien deba resolverlas.

Este planteo puede corresponder a una población (un demos) que convive en un territorio delimitado, que conforma un *nosotros* diferenciado por ser parte de un proyecto de nación. Obsérvese que esas instituciones estatales pueden no estar aún creadas, por lo que es la propia necesidad o demanda social la que, al mismo tiempo, genera la agenda estatal, construye el aparato institucional del estado y afianza el “proyecto nacional” vigente en cada momento. En la medida en que ese estado en formación “resuelve”<sup>8</sup> la demanda, confirma su capacidad para constituirse en la

---

postergaron el proceso de crecimiento económico y expansión poblacional. Las guerras, como la del Paraguay, que prácticamente diezmó su población y lo aisló del mundo, truncaron procesos de desarrollo autónomo como el que se insinuaba en ese país en la época en que consiguió separarse del ex virreinato del Río de la Plata.

<sup>7</sup> Estos efectos parecen haber sido mucho menos evidentes en las Capitanías, como las de Guatemala y Chile, o en los Virreinos de Nueva Granada (Bogotá) y del Río de la Plata (Buenos Aires), el último en constituirse y segundo en disolverse tras el proceso de emancipación.

<sup>8</sup> El entrecamillado pretende distinguir entre solucionar y resolver cuestiones sociales. La resolución puede no significar más que la eliminación del problema de la agenda estatal, mediante la represión de

fundamental instancia para la articulación de las relaciones sociales, legitimando a la vez su intervención y su carácter “nacional”.

### *El rol del estado y la conformación de su agenda*

Con independencia de la heterogeneidad de los estados nacionales que fueron emergiendo en la región, la conformación de sus agendas se produjo al ritmo con que se fueron desarrollando dos procesos paralelos: 1) la “expropiación” de funciones que antes de su formación como estados eran ejercidas por instituciones sociales (como la Iglesia o las asociaciones civiles) y gobiernos subnacionales (provincias, municipios), incluyendo el ordenamiento jurídico, la acuñación de moneda, la organización de fuerzas armadas o la administración del registro civil de las personas; y 2) la creación de nuevos roles, posibilitada por la extraordinaria capacidad de movilización de recursos que acompañó a los procesos de consolidación de los aparatos estatales nacionales (como la masiva recaudación de impuestos, la construcción de grandes obras públicas, la garantía de empréstitos, la representación externa del país, el sometimiento de poblaciones indígenas, la promoción de la inmigración o la conducción de guerras con otros países).

Cada una de estas “tareas” constituyó una adición a la agenda estatal de cuestiones problemáticas, generadas por el proceso de construcción social. Pero a la vez, supuso poner en marcha una serie de mecanismos que irían dándole al estado nacional los atributos que finalmente constituirían su “estatidad”, es decir, el conjunto de características que lo definen como tal. Estas son: 1) el reconocimiento externo de la soberanía política, de gran importancia en una época en que los estados “eran” por la aceptación de los demás; 2) el monopolio de la coerción física dentro de un territorio delimitado; 3) el ejercicio pleno de la potestad impositiva y la conformación de una burocracia profesionalizada; y 4) la capacidad de producción simbólica (Oszlak, 1982/1997).

Por otra parte, cada “tarea” implicó interacciones con uno o más actores, insertos en cuatro instancias o ámbitos de actuación diferentes: 1) los estados subnacionales; 2) las instituciones de la sociedad civil y los movimientos sociales; 3) los agentes del mercado; y 4) los actores supranacionales. La densidad de las interacciones en cada uno de estos ámbitos dependió centralmente de la modalidad que en cada caso fue adquiriendo la división social del trabajo en la resolución de los problemas y demandas sociales. Estos vínculos, que en la actualidad continúan siendo críticos para comprender el papel del estado y el replanteo de sus fronteras, tuvieron originariamente un contenido muy diferente al de nuestros días.

Históricamente, las interacciones con los estados subnacionales fueron de naturaleza conflictiva, en tanto supusieron en la mayoría de los casos dirimir luchas por la imposición de una instancia “vertical” (nacional) a la hasta entonces existente igualdad “horizontal” entre unidades territoriales menores. Ello implicó sublevaciones o manifestaciones contestatarias de esas unidades subordinadas, contra el orden nacional que se pretendía imponer, lo que dio lugar a enfrentamientos armados, intervenciones, centralización de funciones, pactos fiscales, empleo de mecanismos de cooptación desde el centro y, en última instancia, definición de los roles que corresponderían a las instancias nacional y local.

En el segundo caso, las vinculaciones con las instituciones de la sociedad civil fueron inicialmente escasas, con excepción de las que el estado nacional estableciera con la

---

quien lo plantea o la postergación de su solución en un sentido sustantivo. Al respecto, Oszlak y O'Donnell (1976).

Iglesia, las que según los casos adquirirían un carácter de plena identificación (como en Colombia o México) hasta un casi total divorcio (como en Uruguay). El carácter confesional del estado en las propias constituciones (como en Costa Rica, Bolivia y Argentina) o la plena separación entre Iglesia y Estado fueron parte de los conflictos iniciales. En los países en los que el estado se consolidó más rápidamente, las relaciones conflictivas con la Iglesia giraron en torno al tema de la educación, su carácter laico o religioso y el papel que debían cumplir en su administración las instituciones eclesiásticas y estatales. El estado también acrecentó su participación en la prestación de servicios que estaban anteriormente a cargo de la Iglesia y asociaciones civiles, como hospicios, cementerios, orfanatos, bibliotecas, registros de la identidad de las personas, etc. De todos modos, dentro del esquema de división social del trabajo, se produjo un creciente ejercicio de funciones compartidas entre la sociedad civil y el estado, como ocurriera en el propio campo de la educación, en la asistencia social o en el desarrollo de las ciencias, las artes y la cultura.

Las vinculaciones entre estado y actores del mercado fueron particularmente densas y, a veces, conflictivas. La inicial constitución de un "orden" o contexto estable en el que pudieron desarrollarse las fuerzas productivas, resultó fundamental para el rápido progreso económico en gran parte de los países de la región. La codificación jurídica, la promoción y regulación del comercio y la industria, la construcción de la infraestructura física necesaria para el transporte y la exportación, facilitaron el aprovechamiento de las oportunidades generadas por la gradual inserción en los mercados mundiales como proveedores de materias primas y alimentos. El estado oligárquico trasladó los costos del progreso a las clases subalternas mediante el control de una estructura impositiva regresiva y el manejo de las aduanas. La economía de enclave, en algunos casos, o el control nacional de los bienes primarios exportables (Cardoso y Faletto, 1969), vistos como modelos alternativos de desarrollo, tuvieron por su parte una incidencia dispar sobre a) la naturaleza de la fuerza de trabajo que se fue constituyendo, b) la distribución del ingreso y c) el tipo de instituciones que fueron incorporándose al aparato institucional del estado.

Las interacciones con actores supranacionales también se manifestaron de maneras muy variadas. Al rompimiento de los vínculos coloniales con las metrópolis europeas siguió el reconocimiento externo del carácter nacional de los nuevos estados, la intensificación del comercio y, a partir de mediados del siglo 19, una participación cada vez más decisiva del capital extranjero en el desenvolvimiento de las economías de los nuevos estados, mediante empréstitos e inversiones directas en obras públicas, actividades agrícolas, industria y servicios. Europa proveyó además importantes contingentes de inmigrantes que, en determinados períodos y ciudades, llegaron a superar a la población nativa. Y a través de la actividad financiera y mercantil de importación y exportación de sus empresas, contribuyó a la organización de los propios mercados nacionales. El carácter subordinado de los vínculos que las naciones latinoamericanas establecieron con los actores supranacionales, y su especificidad, terminaron por definir la naturaleza de su respectiva dependencia económica, política y cultural.

## **2. Las cuestiones centrales de la agenda y sus tensiones**

Hasta fines del siglo 19, las dos cuestiones centrales que integraban la agenda de los estados nacionales latinoamericanos eran, en un plano analítico de máxima agregación, las del orden y el progreso, obviamente reflejadas en los múltiples problemas implícitos en la organización nacional y la promoción del crecimiento económico. Sin embargo, la naturaleza desigual del proceso de desarrollo, el carácter represivo que adquirió en muchos casos ese "orden" o la relegación de los sectores populares en el goce de las oportunidades y beneficios generados por el progreso -

entre otros factores- alentaron el surgimiento de movimientos obreros y campesinos que se rebelaron contra la situación de sometimiento y marginalidad a la que se vieron sometidos. Las huelgas obreras, la acción sindical, los partidos de masas de tendencia anarquista y socialista, se hicieron sentir en la agenda del estado al problematizarse las cuestiones de la equidad distributiva y la participación ciudadana, La primera, originando políticas que procuraron aumentar la protección laboral de los obreros y el mejoramiento de sus condiciones de vida. La segunda, modificando en parte la correlación de poder y el "orden" vigentes, a través de la introducción de formas de acción directa de los sectores dominados en la esfera pública y la gradual apertura política hacia formas de participación ciudadana crecientemente inclusivas. De esta forma, el estado nacional comenzó -al menos en algunos casos- a adquirir rasgos democráticos que fueron modificando en parte la naturaleza oligárquica que lo había caracterizado hasta entonces.

La lenta institucionalización de los sindicatos, el afianzamiento de los partidos liberales y conservadores constituidos en la segunda mitad del siglo 19, así como el surgimiento de nuevos partidos de cuño europeo en las primeras décadas del siglo 20, como el socialismo, el comunismo y la democracia cristiana, completarian poco a poco el andamiaje institucional de la democracia representativa y la construcción de una escena pública. Claro está, las alternativas y vicisitudes de este proceso fueron muy diferentes dentro de ALC. No fueron pocos los casos en que se entronizaron regímenes patrimonialistas cuya subsistencia se extendió durante la mayor parte del siglo pasado. Por otra parte, la temprana irrupción de la institución militar en la política y el control del estado, interrumpió con efectos y alcances dispares la continuidad democrática que había caracterizado en algunos casos la sucesión de los gobiernos desde las primeras décadas del siglo 20.

Tal vez no se aprecie en toda su magnitud la importancia que tuvieron los golpes militares en ALC debido a que la experiencia común de la región al respecto fue particularmente intensa en la segunda mitad del siglo 20 y tuvo una coincidencia temporal notable en gran número de países entre los años 60s y 80s. Pero existe un relativo desconocimiento del total de intervenciones militares que interrumpieron o pusieron en serio riesgo a los gobiernos democráticos de la región así como sobre el grado en que estas experiencias influyeron sobre los procesos de democratización del estado.<sup>9</sup>

En seis países las sociedades pasaron varias décadas del siglo 20 bajo regímenes militares (Venezuela, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Argentina, Bolivia). En los únicos casos donde los ejércitos fueron derrotados y sustituidos temporalmente por milicias revolucionarias u otras formas irregulares de organización militar, encontramos a México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1958) y Nicaragua (1979). Algunos países

---

<sup>9</sup> Según Guerrero (2006), que cita también a Rafael V. Beltrán, desde 1902 y hasta comienzos del siglo 21, el total de pronunciamientos militares documentados en 25 países de América Latina y el Caribe suma 327 golpes de estado, contando los que se estabilizaron como dictaduras por meses o años y aquellos que duraron pocos días, como fue el caso de los repetidos golpes de estado en Bolivia, país que registró desde 1934 el mayor número de ellos (56). Le sigue Guatemala, con 36 golpes, desde 1944, Perú, con 31 y Panamá, que inauguró la serie en 1902, con 24. En Ecuador se cuentan 23 asonadas. Cuba tuvo 17 hasta 1958, Haití, 16 hasta 1995. la República Dominicana, 16, Brasil, apenas 10 golpes. Chile, sólo tuvo 9 y Argentina 8, desde el golpe contra Hipólito Irigoyen en 1930 hasta el último del coronel Seineldín en diciembre de 1991. México vivió sólo un golpe militar típicamente putchista, en 1929, pero cabe recordar que las FF.AA. mexicanas fueron integradas al estado como co-gobernantes, en un fenómeno parecido a Cuba (1959) y Nicaragua (1979). En Venezuela ocurrieron 12 golpes desde 1908 hasta noviembre de 2002 (el segundo atribuido a Chávez, que estaba preso), pero entre 1993 y 1998 se supo públicamente de 9 conspiraciones, todas abortadas. En Colombia hubo apenas 8 golpes y la más larga violencia del continente, y al sur, en Uruguay, sólo 5, con una de los más largos períodos de libertades públicas, junto con Chile. En las pequeñas islas-Nación de Surinam, Jamaica, Guyana, Guyana, Grenada y Trinidad&Tobago, se dieron, desde 1965, unos 15 cuartelazos para voltear regímenes democráticos y militares.

como Paraguay, Guatemala o Haití, recién conocieron en los últimos 15 años del siglo (o redescubrieron después de décadas) el voto y la libertad de expresión, aunque esas libertades fueran limitadas y recortadas recurrentemente. Los países donde las democracias han durado más en este siglo son: Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela (segunda mitad) y Costa Rica, suponiendo que México pueda ser exceptuada de la lista por la llamada “dictadura” del PRI, que desde 1930 hasta 1946 no permitió que un solo civil ocupara la silla presidencial. En casi el 30% de los casos, los golpes y las dictaduras resultaron de la intervención directa de tropas de los Estados Unidos, al menos desde el fin de la Guerra Hispano Norteamericana. Si sólo registramos el Caribe, Centroamérica y Panamá, la proporción se acercaría al 70%.<sup>10</sup>

### *Democracia, gobernabilidad, desarrollo y equidad*

Con estos antecedentes, no es sorprendente que los países de ALC no hayan conseguido todavía profundizar sus renacidas democracias, al punto de conferir a sus estados ese carácter. Menos aún, teniendo en cuenta que la recuperación de la democracia y el estado actual de la gobernabilidad no condujo a que sus países alcanzaran tasas aceptables de desarrollo económico y de equidad en la distribución del producto social.

Como región, ALC ocupa hoy -junto con Africa- el puesto más bajo dentro del ranking de regiones del mundo en que se comparan su desempeño en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad (Oszlak y Gantman, 2007)<sup>11</sup>. Con respecto a un valor promedio máximo de 100, ALC obtiene un índice de 30,98 y África de 30,03, presentando la primera valores en producto per capita y gobernabilidad muy superiores a la del continente africano pero muy inferiores en términos de equidad distributiva. Las desigualdades de ingreso y de riqueza, en África, son mucho menos extremas que en nuestra región.

Pero cuando comparamos a ALC con los 33 países que en un reciente trabajo aparecen formando el “cluster del primer mundo”, las diferencias son mucho más significativas, pues en conjunto promedian un valor 76 sobre 100 posibles.

REGION	DESARROLLO	IGUALDAD	GOBERNABILIDAD	IND. CONJUNTO
<b>A.Latina y Caribe</b>	18.57	33.90	40.47	<b>30.98</b>
<b>Asia</b>	12.55	71.40	32.83	<b>38.93</b>
<b>Oceanía</b>	57.32	70.24	79.49	<b>69.02</b>
<b>Europa</b>	50.01	85.20	61.35	<b>65.52</b>
<b>Africa</b>	4.98	59.48	25.63	<b>30.03</b>
<b>América del Norte</b>	97.74	66.63	84.43	<b>82.94</b>
<b>Promedio Mundial</b>	<b>21.58</b>	<b>68.09</b>	<b>39.14</b>	<b>42.94</b>

<sup>10</sup> Gunder Frank y otros autores clasificaron a los regímenes emergentes de estos procesos como “patriarcales”, “localistas”, “populistas”, “nacional-populistas”, “popular-fascistas” y “militar-progresistas”, en tanto que otros autores agregaron formas diferentes de bonapartismo, neopatrimonialismo o de autoritarismo burocrático a las formas estatales emergentes de estos procesos.

<sup>11</sup> En dicho trabajo se establece un ranking de 124 países para los que se dispone de indicadores de gobernabilidad, desarrollo y equidad, contruidos en base a fuentes del PNUD y el Banco Mundial.

Por lo tanto, si el capitalismo social y democrático se erige actualmente como modo de organización social deseable, ALC está muy lejos de alcanzarlo. Las tensiones entre sus tres componentes originan situaciones en que los países pueden presentar tasas de crecimiento económico relativamente altas y esquemas de gobernabilidad democrática muy aceptables, pero fuertes desigualdades sociales; o bien situaciones donde las tres variables son parejas pero tienen valores extremadamente bajos.

Obsérvese que en el análisis precedente, nos hemos referido a “modos de organización social” y no a democracias, sistemas democráticos o estados democráticos. Esta elección es deliberada, por cuanto un modo de organización social es un concepto mucho más comprehensivo en tanto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva. Por otra parte, el carácter democrático de la correlación de fuerzas que subyace al esquema de gobernabilidad vigente, no se limita al estado sino que involucra al conjunto de las relaciones entre este, la sociedad civil y los actores del mercado. Es inconcebible pensar en un estado democrático que actúe en un contexto social no democrático. Por lo tanto, referirse al estado democrático implicaría observarlo como actor que al promover procesos de cambio en la cultura política y fortalecer el carácter democrático de las instituciones sociales y estatales, logra justificar su adjetivación democrática.<sup>12</sup>

### 3. Relaciones del estado con otros actores e instancias

Hemos analizado más arriba los vínculos que, en su origen histórico, el estado fue estableciendo con los gobiernos subnacionales, las instituciones de la sociedad civil, los actores del mercado y los del ámbito supranacional, vínculos que contribuyeron a la vez a conferirle estatidad al estado y a completar el proceso de formación social. Retornaremos ahora al examen de estos vínculos en la actualidad, por considerar que su estudio encierra claves importantes para reconsiderar el rol del estado en ALC.

#### *Vínculos con los estados subnacionales*

Las relaciones entre el estado nacional y los estados subnacionales afectan el esquema de poder, la división social del trabajo y el pacto distributivo vigentes en una sociedad. En el primer aspecto, no es inusual hallar situaciones en que el estado nacional muestra avances serios en términos de institucionalización democrática y, en cambio, los regímenes políticos existentes en algunos estados sub-nacionales conservan rasgos patrimonialistas o no democráticos.<sup>13</sup> Liderazgos caudillistas, estilos nepotistas y personalistas de ejercicio del poder político, sin contrapesos institucionales, suelen caracterizar a los gobiernos de muchos estados, regiones o provincias, postergando *sine die* la plena vigencia de reglas democráticas en todo el territorio nacional.

Otro tema importante en este tipo de vínculos, relacionado con el anterior, se refiere a las reglas de la representación política, dado un determinado esquema constitucional.

---

<sup>12</sup> Para precisar el alcance de este concepto, se ha sugerido un mínimo de requisitos que debería reunir un estado para poder ser considerado democrático: a) que exista un *demos*, es decir, una ciudadanía que adopta decisiones políticas a través de alguna forma de procedimiento colectivo; b) que exista un territorio en el que se aplican las decisiones y donde reside el *demos*; c) que exista un procedimiento para la toma de decisiones, directo (v.g., un referéndum) o indirecto (v.g., elección de un parlamento); d) que el procedimiento sea considerado legítimo por el *demos*, lo cual implica que su resultado será aceptado incluso si contradicen sus intereses, valores o preferencias; e) que el procedimiento sea efectivo, en el elemental sentido de que pueda ser empleado para cambiar el gobierno, suponiendo que exista apoyo suficiente para ese cambio; y f) que en el caso de estados nacionales, el estado debe ser soberano. Véase Charles Blattberg (2000),

<sup>13</sup> En el sentido de las zonas marrones sobre las que llama la atención (O'Donnell, 1993), regiones a las que caracteriza por ciertos déficit de ciudadanía social y una baja presencia estatal.

Por ejemplo, la capacidad de veto que puede tener un Senado cuando la composición de la cámara sobre-representa a la ciudadanía de los estados subnacionales, y la forma de contrarrestar ese poder de veto cuando la sobre-representación es ejercida por regímenes de naturaleza patrimonialista. Otras cuestiones relevantes desde el punto de vista de la gobernabilidad se vinculan con la propensión de esos gobiernos subnacionales a formar bloques o pactos para contrarrestar las tendencias centralizantes del Estado nacional, lo cual puede incidir, en definitiva, sobre la distribución del poder de decisión política.

Desde el punto de vista funcional, se plantean principalmente cuestiones vinculadas con la división del trabajo entre estados nacionales y subnacionales. El peso relativo de las competencias funcionales otorgadas respectivamente a cada una de ambas esferas (por ejemplo, el grado en que las gestiones educativa, de salud o de seguridad están totalmente en manos de estados subnacionales) puede tener consecuencias importantes sobre el equilibrio de poderes jurisdiccionales, sobre todo después de implementarse procesos de descentralización de la gestión pública. En estos casos, los gobiernos locales suelen adquirir un mayor poder relativo respecto a la obtención y asignación de recursos públicos, planteándose a veces el problema de lograr equilibrios políticos que contrarresten su mayor protagonismo. Por otro lado, también suele plantearse la necesidad de establecer nuevas formas de administración territorial, cuyas premisas de funcionamiento pueden promover, o no, la vigencia de reglas e instituciones democráticas.

Sin dejar de tomar en cuenta las orientaciones democráticas de los respectivos estados (o su ausencia), interesa aquí observar cómo se distribuyen los respectivos roles de dirección y orientación política sectorial, de promoción, de financiamiento, de regulación, de control y, obviamente, de prestación directa de los servicios. Cómo se complementan (o no) las respectivas jurisdicciones continúa siendo parte de un proceso de aprendizaje y experimentación. Nuevas modalidades de acuerdos intermunicipales, interprovinciales o regionales comienzan a ser una práctica habitual, insinuándose una tendencia a funcionar como organizaciones en red (v.g., en Consejos Federales o mediante acuerdos con municipios, ONG u otros). Cómo influye esta nueva cultura sobre el carácter democrático de los estados involucrados es, todavía, una pregunta poco explorada. Del mismo modo, se plantea el interrogante más general acerca de si la descentralización alienta o promueve la actuación de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, o en el control de la gestión pública. Por último, una nueva línea de indagación podría examinar las novedosas formas de organización estatal que, atravesando en forma horizontal diferentes jurisdicciones, han sido caracterizadas por Oszlak (2001) como “estado transversal”.

Desde el punto de vista de la equidad distributiva, interesan las relaciones fiscales intergubernamentales, las modificaciones a los pactos fiscales y las fórmulas elegidas para su alteración, Si se admite que la gobernabilidad democrática alienta o es compatible con la equidad distributiva, interesará ver cómo el manejo de los recursos públicos, por parte de cada instancia de gobierno, afecta o altera -positiva o negativamente- una mejor asignación de los recursos con tal orientación. La tolerancia hacia la corrupción, la evasión tributaria, la captura o anulación funcional de los órganos de control por parte de los intereses concentrados del capital, también pueden alterar la equidad al crear ganadores y perdedores del implícito pacto distributivo.

#### *Vínculos con actores y fuerzas del mercado*

Como se ha visto en la descripción histórica inicial de este trabajo, el estado nacional fue, en cierto modo, el creador de las condiciones para que emergieran mercados

nacionales en los vastos territorios heredados del imperio colonial. La historia posterior ha oscilado entre mayores y menores grados de intervención estatal en la promoción y regulación de la actividad económica.

La oposición estado-mercado se convirtió, desde los tiempos de Adam Smith, en el eje de una polémica que aún hoy no ha sido superada. El argumento de que la mano invisible del mercado asegurará la eficiencia económica, provee una guía errónea para elegir entre distintos sistemas económicos. Ya no se trata de justificar la intervención del estado apelando al argumento de las “imperfecciones” del mercado. Lo que ocurre es que tal mercado perfecto simplemente no existe. Como afirma Przeworski (2004), debido a la existencia de mercados incompletos e información imperfecta, no existe tal cosa como “el mercado”, sino sólo sistemas económicos organizados de manera diferente. Incluso el lenguaje, con su alusión a “el mercado” sujeto a intervenciones de “el estado” confunde los términos. El problema a enfrentar no es liberar “el mercado” de “el estado” o regular “el mercado” a través de “el estado”, sino diseñar mecanismos institucionales específicos que induzcan a los agentes individuales que operan bajo condiciones de mercados incompletos e información imperfecta, a comportarse de una manera colectivamente beneficiosa. Este problema organizacional es la preocupación fundamental –intelectual y práctica- de la economía política contemporánea.

Pero Pzeworski (1996) lleva este razonamiento un paso más adelante. La eficiencia de un sistema económico depende ciertamente del diseño de relaciones entre el estado y los agentes económicos privados pero también, de los vínculos entre ciudadanos y el estado. Y agrega: los agentes privados deben beneficiarse comportándose a favor del interés público y deben sufrir cuando no lo hacen, al igual que los gobiernos. De este modo, lleva la discusión sobre cuánto estado y cuánto mercado al terreno de la institucionalidad democrática y el rol que juega el control gubernamental por parte de los ciudadanos.

Se ha dicho que la fórmula “transaccional” de la opción estado-mercado sería tener tanto menos estado como sea posible pero, a la vez, tanto más estado como sea necesario, planteo que en la práctica obliga a un análisis casuístico difícilmente generalizable. Por ejemplo, hasta qué punto una “excesiva” intervención estatal es compatible con un estado democrático sigue siendo una pregunta abierta. Weber alertaba que la burocratización y la democratización suelen ser procesos contradictorios, de modo que encontrar el “justo medio” en la relación estado-mercado sería un raro ejercicio de ingeniería social.

Tomemos, como ilustración el caso de la privatización, que exigió adoptar políticas conducentes a reducir el papel empresario del estado. Algunos países de la región, como Argentina, decidieron privatizar todo el aparato estatal empresario mientras que otros, como Uruguay, sólo llegaron a privatizar la gestión del puerto de Montevideo. La mayoría de los otros países adoptó posiciones intermedias. La decisión de Argentina no acabó siendo totalmente exitosa, provocó altos costos sociales y reversiones en el proceso privatizador. Además, la transferencia de responsabilidades al sector privado empresario (y, también, a los niveles subnacionales de gobierno) no sólo afectó sus respectivos roles, sino que sumió al estado nacional en una situación de desconcierto respecto del nuevo papel que debía asumir luego de la descentralización, privatización y desregulación. El análisis de estas experiencias debería constituir uno de los ejes centrales de la discusión en lo relativo al vínculo entre estado y agentes del mercado.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, las relaciones con actores del mercado se vinculan directamente con el grado de autonomía relativa del estado frente a los intereses privados. Como señala Peter Evans (1999), en el espectro que va desde el estado predatorio, sometido a la voracidad de los intereses privados pero también del

de los propios políticos corruptos, hasta el estado con autonomía “enraizada”, las formas que adopta esta relación resulta fundamental, no sólo porque expresa la correlación de fuerzas existente sino también porque formas más predatorias de relación no hacen sino aumentar el poder de esos intereses espurios. En este sentido, los procesos de privatización en muchos países de ALC han revelado el alto grado de captura de los débiles órganos reguladores del estado, por parte de las empresas concesionarias. A menudo, estos intereses lograron insólitas transferencias de ingresos vía tarifas de servicios cuyo nivel excedió largamente los valores fijados contractualmente.

Las relaciones entre el estado y los agentes del mercado también se manifiestan mediante formas directas e indirectas de transferencia de recursos, tales como la recuperación de empresas privadas en dificultades mediante el auxilio estatal; la promoción industrial, que a menudo encubre formas escandalosas de corrupción; la exención o reducción de impuestos a los sectores del capital; los blanqueos y perdones fiscales periódicos, y otros mecanismos por el estilo. Asimismo, el otorgamiento al sector privado de compensaciones y subsidios de diversa naturaleza, suele introducir opacidad en los mercados y falta de sinceramiento en la formación de los precios de la economía.

Más en general, el estado crea estructuras de incentivos que confrontan a los agentes privados en sus relaciones, al exigirles o prohibirles ciertas acciones bajo el imperio de la ley, modificando precios relativos a través de mecanismos fiscales, facilitando cierto tipo de transacciones o impidiendo acuerdos que promueven situaciones de monopolio. En años recientes, las tendencias hacia la desregulación de la economía y la supresión de organismos de distinto tipo que regulaban sectores específicos (v.g. inversiones externas, precios, tasas de interés, tipos de cambio, calidad de insumos, seguridad de servicios), pudieron haber aumentado la vulnerabilidad de los usuarios como resultado de la reducción del papel contralor del estado, aspecto que también merece una reflexión más detenida.

La relativamente baja participación de los estados latinoamericanos en el PBI, en comparación con otras regiones del mundo, expresa indirectamente otra forma en que el mismo ha contribuido a concentrar el ingreso en manos de sectores económicamente dominantes. La tolerancia a la evasión tributaria y a la corrupción, no han hecho sino agravar esta tendencia. Es decir, han favorecido el incremento de la inequidad distributiva del ingreso y la riqueza, limitando las perspectivas de ciudadanía de los sectores sociales marginales. Al parecer, los tibios esfuerzos que se registran en la región para instituir orientaciones y prácticas que alientan la responsabilidad social empresaria y las conductas éticas, no han producido todavía los efectos buscados.

#### *Vínculos con las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil*

El concepto de sociedad civil continúa siendo una categoría analítica y una referencia empírica ambigua, si de identificar su carácter “actoral” se trata. Gran número de definiciones incluyen una obligada alusión al estado, para señalar lo que la “sociedad civil” no es. Casi parece una categoría residual, que a veces hasta incluye al mercado. Pero sí, a su vez, el “mercado” es visto como un actor diferenciado de organización y acción, la sociedad civil pasa a convertirse en el único otro actor “no estatal” en el orden nacional. Por lo tanto, se requerirá distinguir las diferentes contrapartes estatales que actúan en este ámbito tan heterogéneo.

Una primera diferenciación consistiría en distinguir de este conjunto a los partidos políticos y las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. La

existencia, organización y funcionamiento de los primeros constituyen un test elocuente del carácter democrático del estado y la sociedad o de su debilidad. El autoritarismo militar proscribió a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en ALC. Pero aún en democracia, los partidos pueden jugar un rol muy diferente en su consolidación.

Los partidos pueden ser genuinamente representativos de corrientes político-ideológicas, sectores sociales, regiones o intereses distintos; pueden generar alianzas más o menos estables contribuyendo a un verdadero sistema de partidos; o bien pueden convertirse en simples sellos de goma para ocasionales enfrentamientos electorales, en la base política de líderes providenciales o en los residuos institucionales de un sistema de representación altamente pulverizado. La competencia electoral por ideas y proyectos fortalece al estado democrático. En cambio, la utilización abusiva de la cooptación a cambio de prebendas; o, en el otro extremo, el vaciamiento de la escena pública mediante la sistemática eliminación desde el estado de la oposición partidaria, debilita el funcionamiento de la democracia.

De igual manera, el corporativismo como mecanismo de estabilización política y económica a través del protagonismo de las corporaciones empresarias y sindicales en las decisiones relativas a las políticas públicas, suele debilitar a su vez a la naturaleza democrática del estado y de la sociedad civil. Si bien los sistemas corporativistas se difundieron y afianzaron en ALC hace ya varias décadas, su adaptación al nuevo entorno político y económico se manifestó a través de formas novedosas (como el neopluralismo), en respuesta a los imperativos de nuevos modelos de desarrollo, y en un contexto de heterogeneidad social y de democratización política crecientes. Pero en situaciones de debilitamiento creciente de los movimientos obreros, parecería que las nuevas formas de corporativismo sólo son compatibles con las versiones menos participativas de las que O'Donnell (1992) denomina democracias delegativas.

En cuanto a las ONG, también conviene distinguir entre aquellas que están constituidas formalmente (y legitimadas a través de formas jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.) y formas diversas de redes sociales solidarias cuyo rasgo dominante es su informalidad, su surgimiento en situaciones de crisis, su reducida sustentabilidad temporal, y su objetivo común de resolver diversas cuestiones sociales específicas no atendibles por el mercado ni incorporadas a la agenda del estado o de las ONG.

Las primeras han tenido un creciente protagonismo en los procesos de formulación e implementación de políticas, sea como representantes de grupos sociales que pugnan por la defensa o promoción de intereses específicos o como defensoras de ciertos valores que, según interpretan, son compartidos por extensos sectores no organizados de la sociedad. Algunos gobiernos de la región, como el brasilero, han promovido años atrás la transferencia a ONG de funciones gubernamentales (como la gestión de museos, bibliotecas o centros de investigación científica). En otros casos, ONG han sido convocadas para proponer políticas y programas de acción social en áreas de educación, salud, medio ambiente u otras. También estas instituciones colaboran habitualmente en la implementación de políticas públicas conjuntamente con gobiernos municipales, entidades religiosas y organizaciones comunitarias locales. En qué medida el ejercicio de estos nuevos roles impulsan la participación y el control de la sociedad civil sobre la acción de gobierno tornando, de este modo, más democrático al estado, es un interrogante que seguramente encuentra respuestas diferentes en cada experiencia nacional.

De todas maneras, el papel del Tercer Sector como socio activo o como servidor del estado y/o del mercado es un tema que concita la atención de los estudiosos, que buscan nuevas formas en que estas ONG logren mayores grados de institucionalización, como ocurre en Europa o en los Estados Unidos.

Las redes sociales solidarias, que han crecido notablemente en casi todas partes como resultado de la renuncia del estado a seguir cumpliendo ciertas funciones que lo identificaban como un "estado de bienestar", también plantean desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales. Hasta qué punto resulta posible o necesario canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los dilemas que ha acompañado y sigue acompañando el debate político de la región. En igual sentido se ha planteado la cuestión de la manipulación política de estos movimientos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del gobierno o como garantía de contención del descontento social.

Para ciertos autores, la actuación de la sociedad civil, sea a través de ONG o de redes sociales solidarias, no constituye una amenaza sino un necesario complemento de la democracia, al ampliar los canales para la expresión de la "voz" de la sociedad en los niveles más desagregados de acción ciudadana. Además, las ONG pueden cumplir un rol destacable en la co-producción y co-gestión de servicios socialmente valiosos. En este sentido, la literatura ha enfatizado la influencia de las ONG del lado de los insumos del sistema político y muy poco su papel del lado de los productos y efectos sociales de su participación, tema que una vez más nos remite a su actuación como agentes de la institucionalidad democrática.

#### *Vínculos en el ámbito supranacional*

La agenda del estado incluye cada vez más cuestiones relacionadas con tres procesos que lo involucran como actor en el plano internacional: el proceso de globalización, el de internacionalización del estado y el de integración regional. Cada uno de ellos entraña desafíos significativos para los estados nacionales en tanto suponen un recorte importante a su capacidad de decisión autónoma.

Las fuerzas que explican la globalización son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe, hoy, una "agenda mundial" que se compone -entre otras- de cuestiones relativas a las migraciones, el medio ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros on-line. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: borran las fronteras nacionales, que se vuelven móviles y porosas o, simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores tan poderosos.

La globalización representa, entonces, la explosión de la complejidad y la incertidumbre. Para los estados nacionales, supone la necesidad de contrarrestar algunos de sus efectos, de anclar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad y visibilidad de consecuencias. Se trata de una lucha desigual porque, en última instancia, la nueva agenda mundial parece originarse, en gran parte, en las nuevas modalidades que ha adquirido el sistema capitalista como patrón dominante de organización social, lo cual sobrepasa la capacidad de control individual por parte de un determinado estado nacional.

En este contexto, la integración regional puede ser vista como una manifestación de voluntarismo no resignado, como una concatenación de acciones deliberadas y conjuntas, llevadas a cabo por dos o más estados nacionales, para resolver algunas de las restricciones o efectos indeseables de una globalización tan determinante. En tal sentido, la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar **fronteras adentro**, el impacto de un mundo sin fronteras.

Lo expresado, sin embargo, no da cuenta totalmente de la distinción que se pretende establecer conceptualmente. Si bien la integración trasciende las fronteras nacionales, hecho que le otorga a esta cuestión un carácter diferente al de otras cuestiones más propiamente nacionales, también incorporadas a la agenda estatal, en el origen de muchas de estas últimas la presión internacional ha tenido un efecto determinante. Particularmente, en la conformación de las relaciones de fuerza al interior de los estados y de las propias sociedades nacionales. Esa presión es casi siempre selectiva: apunta a fortalecer a determinados actores sociales o estatales y a debilitar a aquellos que defienden intereses opuestos. El juego de los "anillos burocráticos", que tan bien describiera Fernando H. Cardoso (1972) hace un cuarto de siglo, se extiende de este modo a un plano supranacional, tornando mucho más complejas las relaciones entre agencias estatales, clientelas locales y lobbies foráneos de distinta naturaleza.

Una manera de distinguir "esta otra" frontera, vulnerable a fuerzas internacionales más "institucionalizadas" (llámese Iniciativa para las Américas, Fondo Monetario Internacional, OTAN, Foros, Consejos o lobbies supranacionales organizados), es apelando a la noción de "internacionalización del estado". Desde cierta óptica, este proceso podría verse como un aspecto más de la globalización. La diferencia estriba en que los efectos de esta última son más omnipresentes y menos visibles, en tanto que los derivados de la internacionalización, en el sentido expresado, pueden atribuirse con mayor facilidad a actores y decisiones concretas (v.g. condicionalidades de organismos financieros internacionales, presiones de gobierno a gobierno sobre legislación en materia de patentes medicinales o de control del narcotráfico, posiciones conjuntas sobre aborto o derechos humanos).

En cierto modo, podría afirmarse que los procesos de integración regional que se han producido en las últimas décadas han implicado la enajenación de la capacidad de decisión unilateral de los estados nacionales sobre ciertos aspectos de la gestión pública, que anteriormente estaban sometidos a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un sometimiento voluntario, la integración supone igualmente resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales cuya realización podría encontrar en la integración un medio idóneo. Cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supra-nacional de negociación se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la globalización, resulta evidente que los estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna. Pero como a la vez, los estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias. Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales.

Lo cierto es que los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras

economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros, dependientes de aquél, a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro. Los cambios en la economía mundial reformulan las situaciones de ventajas comparativas tradicionales, exigen una mayor articulación y dependencia del sector primario respecto al capital industrial, comercial y financiero, y subordinan los instrumentos de política económica domésticos a decisiones supranacionales (Mercosur, GATT, entre otros).

Con relación al plano interno de los países, las nuevas formas de articulación que se están produciendo entre el mercado globalizado y las economías regionales localizadas en determinados espacios del territorio nacional, rompe con las coordenadas del modelo anterior asentado en el estado-nación. La reproducción de este modelo parece depender de las posibilidades de profundizar la competitividad interurbana, en condiciones tales que pueden quedar excluidas las regiones que no tengan opción de desarrollar nuevas ventajas comparativas. Esta situación puede originar tentaciones separatistas, favorecidas por el proceso de globalización y libre circulación del capital.

Otro aspecto que merece atención es que en los actuales procesos integracionistas se manifiesta un cambio en la importancia relativa del papel de los actores que los concretan. Muchas negociaciones bilaterales en el marco del MERCOSUR han sido directamente realizadas por el sector privado, como es el caso del sector automovilístico. Las presiones sobre el estado nacional se fundan en la divergencia de los intereses que sustentan diferentes actores. Las empresas asociadas al capital transnacional se pronuncian por una mayor apertura al exterior y por reducir la protección y regulación estatal, mientras las empresas privadas de capital nacional, menos competitivas, demandan una mayor protección arancelaria. Se modifican asimismo las formas de la participación estatal. La integración continúa siendo un proceso desde arriba, con carácter intergubernamental, pero la presencia del sector empresarial -como actor real del proceso- descentraliza y desconcentra la gestión y decisión estatal, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial.

También la membresía en las organizaciones internacionales y supranacionales pueden conducir a cambios en la estructura de poder y autoridad de los estados individuales. Por ejemplo, la pertenencia a la Comunidad Europea o al MERCOSUR puede otorgar a algunos de los estados miembros más pequeños mayor voz en los asuntos internacionales que la que tendrían como naciones separadas. Pero la misma pertenencia ilustra la disyunción legal entre el concepto de soberanía y pertenencia a un grupo supranacional.

La apertura económica restringe la autonomía de los países en la planificación de sus políticas socioeconómicas y modifica inclusive las formas de organización y gestión empresarias. Sin embargo, algunos autores observan que se ha tendido a exagerar el grado en que las fuerzas globales determinan el destino de los Estados de Bienestar nacionales o explican el fracaso de la gestión macroeconómica. Por ejemplo, la globalización no ha afectado mayormente la acción de los Estados de Bienestar europeos, cuya vigencia se explica por el peso de los mecanismos políticos e institucionales de representación de intereses y de construcción de consenso.

Paul Krugman (1997) ha denunciado que la globalización ha sido responsabilizada muchas veces de todos los males (inestabilidad, desempleo, baja de salarios), afirmando que ni los mercados globales son omnipotentes ni la autonomía nacional ha muerto. El "globalismo económico desenfrenado" es, según este autor, una máscara para ocultar la insensatez y consecuente fracaso de ciertas políticas domésticas (estatales o privadas) que exageran el argumento de la competitividad para justificar reestructuraciones empresarias, creación de empleos insustanciales o promoción de la flexibilización laboral.

También puede observarse como un cínico intento por eludir un compromiso social con los sectores más desprotegidos o la adopción de medidas de defensa ambiental, que aumentan costos. Toda esta retórica plantea un riesgo muy sutil: estimula el fatalismo, una sensación de que no pueden enfrentarse los problemas porque superan la capacidad de los países (el denominado *horror económico* y su impetuoso avance en Europa Occidental), obviando la consideración -o justificando- las fallas propias de las políticas nacionales.

La conclusión es clara: globalización, internacionalización e integración son tendencias que ha instalado el propio desarrollo del capitalismo a escala planetaria. Pero a menos que estemos embarcados -como algunos sueñan- en un proyecto de "estado mundial", preservar para los estados nacionales un espacio de decisión autónoma, deliberada y responsable, es condición *sine qua non* para minimizar los efectos regresivos o desestabilizantes de esos fenómenos sobre el funcionamiento de las sociedades nacionales y la robustez de sus aún no consolidadas democracias.

### **Conclusiones preliminares**

El objetivo de este artículo ha sido, tal como se planteara en la introducción, servir como documento de base para un grupo de académicos interesados en desarrollar, de manera sistemática, reflexiones teóricas y propuestas políticas en torno a las condiciones necesarias para promover y afianzar el carácter democrático de los estados nacionales en América Latina. La estrategia elegida para elaborar el trabajo consistió, primero, en identificar actores con los que los estados nacionales interactúan, así como procesos en los que se ven involucrados, especialmente aquellos que conducen (o no) a una mayor democrática de su organización, gestión y vinculaciones con dichos actores. Segundo, se distinguieron actores que operan en cuatro ámbitos diferentes y originan, en su interacción con los estados nacionales, tomas de posición de ambas partes que tienen consecuencias más o menos significativas sobre el carácter democrático de la institucionalidad vigente: a) el ámbito estatal subnacional; b) el ámbito del mercado; c) el ámbito de la sociedad civil; y d) el ámbito supra-nacional.

En cada uno de estos planos se rastrearon las raíces históricas del surgimiento de los distintos tipos de interacción entre el estado y los actores de cada ámbito, de manera de echar luz sobre los vínculos originarios sobre las cuales se construyeron estados más o menos democráticos. Con el trasfondo de esta reconstrucción histórica, el trabajo avanzó en la detección y selección de procesos interactivos más recientes que, en cada ámbito, pudieron haber afectado, positiva o negativamente el carácter democrático de los estados nacionales.

El análisis realizado permitió arribar a algunas conclusiones preliminares:

- Si bien los países latinoamericanos comparten una experiencia común de luchas por su independencia, ruptura de sus vínculos coloniales y establecimiento de estados nacionales en una etapa histórica casi simultánea, los procesos de construcción social y formación estatal se vieron sujetos a avatares muy diferentes, que en buena medida afectaron la formación temprana o tardía de esquemas de gobernabilidad democráticos.
- La dimensión territorial, la naturaleza de los bienes primarios exportables, el control nacional o extranjero de esos recursos, las condiciones de inserción de los países en los mercados europeos, el tiempo transcurrido hasta que se dirimieron los conflictos intraburgueses, el peso de los resabios de la herencia colonial, el papel de la inmigración, entre otros factores, desempeñaron en cada experiencia

nacional un rol diferencial que permitió o impidió sentar las bases de un régimen democrático.

- En la temprana etapa de la organización nacional, las interacciones entre los representantes estatales y los actores centrales de los cuatro ámbitos de acción identificados, giraron en torno a la distribución del poder entre Nación y estados subnacionales, así como al establecimiento de un orden militar, jurídico, fiscal, comercial y simbólico que creara las condiciones básicas para el desarrollo de las fuerzas productivas. El éxito logrado por algunos países de la región en términos de ordenamiento institucional y progreso material, les permitió un prematuro desarrollo de organizaciones corporativas y partidos políticos, proceso al que también contribuyeron las políticas estatales implementadas en respuesta a las demandas de los sectores populares por mayor equidad distributiva. Todo ello contribuyó a afirmar en esos casos las bases democráticas iniciales del estado.
- En los vínculos entre los estados nacionales y subnacionales se han detectado algunas claves para comprender su posible impacto sobre el carácter democrático de la formación social. Estas interacciones fueron examinadas desde los puntos de vista a) jerárquico, incluyendo luchas en las que estaban en juego proyectos políticos diferentes, coaliciones y enfrentamientos entre jefes políticos locales y los gobiernos nacionales, fórmulas constitucionales que preservaron o no poderes de veto de las unidades políticas más débiles, etc.; b) funcional, observando la incidencia de los procesos de centralización o descentralización de responsabilidades de gestión pública entre ambas jurisdicciones, de corrimiento de fronteras funcionales, de gestión “transversal” a través de arreglos institucionales que adquieren la forma de redes o de modificaciones en la naturaleza de los roles de orientación, planificación, ejecución, control y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas; y c) materiales, incluyendo los pactos fiscales, las relaciones financieras inter-jurisdiccionales o la utilización de los recursos fiscales como mecanismo de cooptación y control político.
- Las relaciones entre los estados nacionales y los actores del mercado también se manifestaron en muy distintos planos. Los estados asumieron un papel fundamental en la creación de mercados nacionales, en la estabilización de las condiciones contextuales requeridas para el desarrollo de la actividad económica, en la conquista territorial de espacios sometidos al dominio indígena, en la promoción de la inmigración, en la construcción de la infraestructura física de los países y en la garantía de los empréstitos que sirvieron, entre otras cosas, para la creación de un importante sector de proveedores del estado. La “autonomía relativa” del estado sólo se dio en contadas situaciones históricas, siendo más habitual la captura burocrática por parte de los sectores burgueses altamente concentrados. Perdonos fiscales periódicos, transferencias directas de recursos públicos, tolerancia hacia la evasión y la corrupción, baja participación del estado en el producto bruto interno, privatizaciones “privadas” de adecuada regulación, crearon condiciones de aversión al riesgo por parte de los agentes económicos del mercado y desalentaron el desarrollo de conductas auténticamente empresarias. Todo ello redundó en fuertes inequidades sociales y debilitó el desarrollo de estados democráticos.
- El efecto democratizante de las vinculaciones entre el estado y la sociedad civil ha dependido, como se ha señalado, de la naturaleza de los distintos actores que operan en este ámbito. Las corporaciones empresarias y sindicales han jugado un rol variable en tal sentido, según el carácter de los regímenes políticos que se sucedieron en el poder, las alianzas tejidas entre representantes estatales y organizaciones corporativas, la inclusión o exclusión de estas últimas en las

coaliciones políticas formadas en distintas coyunturas históricas, etc. Por otro lado, pocos países exhiben sistemas de partidos políticos fuertes y perdurables, que expresen coincidencias y alianzas decisivas para la implementación de políticas de estado y aseguren la sostenibilidad de sus resultados. En cambio, se advierte un positivo crecimiento y auge de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la integración de esquemas de colaboración en la gestión pública como en el seguimiento y control social del desempeño estatal. Por otra parte, las situaciones de crisis que se verificaron en algunos países, han dado lugar al surgimiento de redes sociales solidarias que, o bien intentan resolver sus necesidades y demandas por medios propios, ante el abandono del estado neoliberal de la provisión de ciertos bienes públicos, o bien asumen un rol contestatario frente al estado, aliados o no con fuerzas políticas más institucionalizadas. La integración de estos movimientos, generalmente efímeros, a los partidos políticos, ha sido planteada como una forma de incrementar la naturaleza democrática de las sociedades nacionales.

- Por último, se ha observado en el documento la creciente vigencia de tres procesos que tienen lugar en el ámbito supranacional, que al tiempo que reducen la capacidad de decisión autónoma por parte de los estados nacionales, generan condiciones para el fortalecimiento o debilitamiento de las renacidas democracias en la región. Se trata de los procesos de globalización, integración e internacionalización del estado. La globalización pone a prueba la capacidad institucional del estado para aprovechar las oportunidades que crea este proceso, así como para controlar sus efectos negativos sobre sociedades nacionales cuyas fronteras tienden a diluirse por la particular modalidad que asumen los fenómenos que lo caracterizan. A su vez, la internacionalización del estado subordina los procesos de decisión política a una lógica supranacional, que puede o no alentar el desarrollo de fuerzas democráticas. En particular, la influencia de gobiernos extranjeros -a favor de empresas con casas matrices en sus territorios- así como los vínculos de subordinación con organizaciones multilaterales de crédito, han tendido a fortalecer regímenes políticos que para asegurar el ajuste estructural de sus economías, han producido una desmovilización y apatía política de los ciudadanos y la marginalidad y exclusión de extensos sectores sociales. Por su parte, las tendencias hacia la integración regional, que pretende fortalecer la negociación con otros bloques económicos e incrementar el comercio intrarregional, tropieza todavía con serios problemas para una operación ordenada e institucionalización de los acuerdos, aún cuando a veces, han promovido una red de contención frente a los arrestos antidemocráticos y golpistas producidos en algunos países.

Estas conclusiones dejan abiertos muchos interrogantes que no formularemos, por hallarse implícitos en las mismas y en el desarrollo del trabajo. En todo caso, su rescate en futuros trabajos, propios y de otros colegas, permitirá generar una agenda de investigaciones en torno a las condiciones que exige la construcción de estados democráticos en la región.

## Bibliografía

- Blattberg, Charles (2000), *From Pluralist to Patriotic Politics: Putting Practice First*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2000, ch. 5.
- Cardoso, Fernando H.; Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando Henrique (1972). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones.
- Evans, Peter (1999). "El Estado como problema y como solución". En: *Desarrollo Económico*, Vol.35, Nº 140. Buenos Aires: IDES.
- Guerrero, Modesto E. (2006). *Memoria del golpe de Estado en América Latina durante el siglo XX*. [www.aporrea.org/ideologia/a20731.html](http://www.aporrea.org/ideologia/a20731.html)
- Krugman, Paul (1997). *La globalización como excusa*. **Diario Clarín**, Buenos Aires, 10-08-97.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "¿Democracia delegativa?". En: *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado Democratización y ciudadanía" En: *Nueva Sociedad*, nº 128. Caracas: Nueva Sociedad.
- Oszlak, Oscar (1982/1997) *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. Ediciones en Grupo Editorial Planeta.
- Oszlak, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En: *Reforma y Democracia* Nº 9. Caracas: CLAD.
- Oszlak, Oscar (2001). "El Estado Transversal". En: *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, No. 6. Buenos Aires: UBA.
- Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007). "La Agenda Estatal y sus Tensiones" En: *Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies. Stockholm*. Vol. XXXVII: 1 2007.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Doc. CEDES/G. E. CLACSO Nº 4. Buenos Aires.
- Przeworski, Adam (1996). *A Better Democracy, A Better Economy*. Boston Review, April/May.
- Przeworski, Adam (2004). "Democracy and Economic Development". En: Edward D. Mansfield and Richard Sisson (eds.). *The Evolution of Political Knowledge*. Columbus: Ohio State University Press.