

**Guillermo O'Donnell**

## **NOTAS SOBRE EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA**

Texto presentado en el seminario sobre Democracia en América Latina, desarrollado en el Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina, de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, en mayo y julio de 2007.

**NO REPRODUCIR NI CITAR SIN AUTORIZACIÓN DEL AUTOR**

### **NOTA:**

*Lo que sigue consiste de una serie de notas, extraídas de un libro que algún día (¿?) terminaré. Estas notas no forman una unidad; los puntos suspensivos indican discontinuidades del texto más largo del que las he tomado. Parte de ellas (pags. 3 a 10, ambas inclusive; sugiero también ver la definición de nación y los dos párrafos que siguen) aporta elementos conceptuales que intentan ayudar a seguir la exposición que haré durante el seminario, por lo que sería bueno si pudieran leerlas previamente. El resto del texto contiene referencias a temas que pueden orientarlos acerca del proyectado libro y de las que, por lo tanto, pueden prescindir para el seminario.*

Guillermo O'Donnell

...

El presente texto es una primera aproximación a un tema muy complejo, originado en mi convicción de la importancia de encarar las interrelaciones entre el estado y la democracia en el actual contexto latinoamericano. ... El intento de fundamentación del tema me parece necesario, porque el descuido que ha sufrido es todo un comentario del clima ideológico que ha prevalecido hasta hace poco... Se han escrito innumerables textos académicos y hecho muchos comentarios por parte de dirigentes políticos y sociales, así como de los medios, acerca de las interrelaciones entre el estado y la economía, pero no la democracia. Asimismo, ha habido numerosos proyectos de reforma de instituciones del estado. También hoy abundan argumentos según los cuales la globalización está condenando los estados a la irrelevancia. Pero, cualquiera fuere el juicio que se emita acerca de esas opiniones, lo que es seguro es que su abundancia contrasta

con el ya comentado descuido<sup>1</sup>. El mismo no es casual; es producto de ideologías y teorías que por un lado proponen una visión sumamente restrictiva de la democracia y por el otro ven al estado fundamentalmente como un facilitador de (míticamente concebidos) mercados y garante de un reducido haz de derechos de seguridad individual y de propiedad. Estas restricciones (o, para usar un término de la jerga de las ciencias sociales, estos reduccionismos) han creado el vacío conceptual que dificulta preguntarse sobre las interrelaciones entre estado y democracia. Estas visiones no son políticamente inocentes; ellas aparecen implícitamente reflejadas en la escasa atención que se ha prestado en la agenda pública de nuestros países a esa interrelación.

....

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

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

---

<sup>1</sup> Excepciones importantes son los textos de Strasser que cito abajo y el reciente libro de un autor con el que hemos discutido repetidas veces estos temas; Iazzetta 2007.

segunda de estas direcciones. En el horizonte está el desafío de si podemos o no avanzar en la construcción de un estado de y para la democracia.

...

### PREMISAS BÁSICAS.

Ya que ellas guían el resto de este texto, enuncio ahora sus premisas básicas. Una es que el estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia. Un “buen” estado, es decir un estado consistente con la democracia, es un estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia.

Ningún estado cumple plenamente estas condiciones. Pero hay una amplia gama de diferencias de caso a caso, que van desde estados razonablemente consistentes con la democracia hasta estados brutal y desnudamente represivos. América Latina, aunque con variaciones de país a país, se sitúa en una zona intermedia, con estados que cumplen sólo parcialmente, y en algunos casos con agudas deficiencias, aquéllas condiciones.

...

Debo ahora ofrecer algunas definiciones básicas. Como mínimo, el estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal estado por diversos actores en el sistema internacional. Los estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias, tanto generales como específicas a nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros estados

...

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

*Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de*

*coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.*

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

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

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

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

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

He propuesto cuatro dimensiones básicas del estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo.

...

Resumiendo estas características, se trata entonces de la **eficacia** de las burocracias estatales, de la **efectividad** de su sistema legal, de su papel de **foco de identidad** y de su condición de **filtro**. Estas dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un estado. Ellas son tendencias que ningún estado ha materializado completamente, y que algunos estados distan de haber logrado siquiera medianamente. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aún a vastas regiones; en lo que respecta al estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un estado-para-la nación puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el estado puede haber en gran medida abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

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

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

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

Prosigo con otras definiciones necesarias para la claridad del argumento y análisis a desarrollar. Entiendo por **régimen**

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

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

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

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

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

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

condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.<sup>2</sup>

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

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

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

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

En las definiciones que acabo de presentar hay una gradación normativa. La definición más general del estado permite que funcione con cualquier régimen político, incluso altamente represivo. La definición de un estado que contiene un régimen democrático identifica un estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía – excuso agregar que esta es la situación que se aplica hoy a buena parte de los países de nuestra región. Por su parte, la definición de un estado democrático es un horizonte

---

<sup>2</sup> Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.

normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga consecuencias empíricas, ya que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia.

...

Terminadas estas definiciones queda agregar que, obviamente, el sistema de representación que implica el régimen democrático no agota las mediaciones de poder, intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las instituciones estatales. Diversos intereses económicos y corporativos nacionales y transnacionales, intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, intereses públicos y privados de gobernantes y funcionarios estatales, las ideologías y visiones de éstos y otros “insumos,” suelen determinar complejamente las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en que pesan efectivamente, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas en relación con otros insumos. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático proviene la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del estado), la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten en decisiones que se acepta generalizadamente que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática. En todos los países el resultado es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.<sup>3</sup>

...

[Por lo antedicho] no se trata sólo de saber qué es lo que el estado **es**, sino también **para qué y para quiénes es** y **debería** serlo. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde, en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio estado.

...

El estado que resultó de estos procesos era, y es, absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. El estado es masculino, en el sentido que éste era el género de

---

<sup>3</sup> Strasser (ver entre otros textos 1991 y 2004) ha teorizado en detalle estas complejas interrelaciones entre lo que aquí llamo diversos “insumos.”

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

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

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

Con esta definición me alinee con la posición “constructivista” de la literatura reciente sobre el tema.<sup>4</sup> De acuerdo a esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de gran violencia y esfuerzos de movilización política. Como Sunny (2001:892) anota, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido.” Sabemos que algunas naciones carecen de estado y otras—ya sea que se definan o no como tales naciones--están contenidas en estados donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los estados tratan de ser, y de lograr amplio reconocimiento como, estados-para-la-nación. Por supuesto, como entre otras regiones las Américas muestran, esta intención ha generado grandes tragedias, por medio de la eliminación cruel—o a veces la también cruel “asimilación”—de otras asociaciones políticas e identidades colectivas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Según esta posición, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, resultado de historias, memorias, mitos y, en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “etnocultural” o “primordialista,” (criticadas entre otros por Maiz 2002 y Stavenhagen 1996) que argumentan en favor de un tipo de existencia substantiva, transhistórica, organicista y pre-política de la nación—éstas versiones han sido particularmente proclives a generar terribles actos de violencia.

<sup>5</sup> Esta no fué la única pero probablemente la principal razón de que “La historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos.” (Held y Guibernau 2001: 431). Conviene agregar que las Américas en su conjunto no han sido excepción.

La pretensión de ser un estado-para-la-nación tiene dos componentes. Uno es la demarcación de un “nosotros” frente a múltiples “otros.” El segundo es la pretensión de ser la instancia principal de protección, interpretación y realización de los intereses de la nación (o, a veces, del pueblo) como un todo. La nación, construida como una comunidad indiferenciada que iguala a todos en su condición de miembros de la misma, suele ser el principal referente del discurso estatal. El estado celoso apunta a ser un foco ampliamente compartido de identidad colectiva: se nos presenta como el fundamento de la continuidad histórica de la nación y quiere nuestra lealtad como miembros de ella, por encima de las identidades y lealtades que derivan de diversos clivajes sociales.

Estas pretensiones son continuamente repetidas en rituales, himnos, banderas, edificios, museos, textos escolares, historias y ceremonias. Esta densa simbología reproduce la división entre gobernantes y gobernados, exhibe la cara solemne con la cual el poder corporizado en el estado presenta la versión oficial de sí mismo y le dice a los gobernados que cualquiera sea el poder que tenga, cruel o benevolente, es en última instancia para su bien. Como dice David Kertzer (1988:62) comentando a Durkheim, “No puede haber sociedad que no sienta la necesidad de proclamar y afirmar a intervalos regulares los sentimientos colectivos y las ideas colectivas que constituyen su unidad y personalidad.” Somos así interpelados, una y otra vez, a re-conocer que todos somos, por encima de cualquier otra cosa, miembros de una asociación que merece nuestra lealtad, y que dicha asociación no existiría sin el principio de unidad que el estado es. Estos rituales son usualmente desempeñados por instituciones del estado; ellos expresan, y refuerzan, una cisura básica: “arriba,” una esfera donde gobernantes y funcionarios estatales dicen orientar sus acciones hacia el bien común; y, “abajo,” asociaciones, grupos e individuos dedicados a sus asuntos privados.

Vemos entonces algo que, aunque introduce una complicación adicional a nuestro tema, no podría ser ignorado sin grave distorsión: no estamos tratando simplemente con el estado; tratamos con estados que son o dicen ser estados nacionales, estados-para-una-nación cuyos intereses y destino dicen interpretar y hasta corporizar.

...

Recientemente algunos autores han señalado un punto ciego de la teoría democrática que va al corazón del presente texto: la omisión de esa teoría de considerar empíricamente y teorizar que la democracia política nació y ha continuado existiendo con y en el marco de un estado-nación.<sup>6</sup> Este hecho tiene varias consecuencias importantes. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los

---

<sup>6</sup> Maíz 2002a:14; ver también Canovan 1996 y Gray 2000.

derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas. La otra cara de la ciudadanía—derivada de la nacionalidad—es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación. La ciudadanía define no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático; también es un sinónimo de nacionalidad.

...

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que “el estado no es una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía no puede sino ser un estatus atribuido.”<sup>7</sup> Volviendo a las consideraciones iniciales de este texto, vemos entonces que el estado y la nación son concomitantes cruciales, históricamente cristalizados, del régimen democrático.

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

...

El estado ha sido un lugar crucial de concentración de poderes en el cual y desde el cual se ha luchado por múltiples derechos. Esto, claro está, ha presupuesto un estado que, en sus burocracias y en su legalidad, ha debido plegarse a relaciones de poder que hicieron posible, a veces contra los deseos de las clases y sectores dominantes, esas conquistas. Durante el largo y tortuoso camino resultante, al menos en el Noroeste el estado y el régimen se han “ensanchado,” mediante la admisión como participantes de pleno derecho de clases y sectores antes excluidos. En ese proceso ese estado **más ancho** se ha hecho **más fuerte**, incluso en términos de la crucial dimensión de su credibilidad, y el régimen se ha enriquecido como canal de representación del conjunto de la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> Brubaker 1992: 32

Poco de esto ha ocurrido en América Latina. Desgraciadamente, aunque ha habido valiosas contribuciones, carecemos de suficientes conocimientos sobre la formación del estado en nuestros países, su relación con la emergencia de naciones y concepciones de lo popular, la sucesión de diversos autoritarismos y democracias, y los *tempos* de todos estos procesos en relación con la emergencia y funcionamiento del capitalismo en nuestra región y sus relaciones con el sistema mundial. Aunque es aventurado generalizar, parece claro que en buena parte de nuestro continente ha faltado la relativa coetaneidad de los procesos del Noroeste; desde la independencia ha habido no pocos casos de gobiernos que intentaban mandar, casi sin aparato estatal, a poblaciones que no se reconocían como miembros de una misma nación; de constituciones formalmente democráticas—o liberales—que en sus presupuestos individualistas se contraponían a concepciones de tipo comunitario ampliamente compartidas; de relaciones sociales capitalistas implantadas en alguna parte del territorio pero escasamente difundidas en otras; de prolongada incertidumbre y conflictos acerca de los límites de cada emergente país; y de centros que, en lugar de forzar la homogeneización legal y política lograda en el Noroeste, acabaron pactando la coexistencia de sus patrones más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad en buena parte de su territorio.<sup>8</sup>

La resultante heterogeneidad estructural aparece hasta hoy retratada no sólo en la economía, en la sociedad y en la demografía sino también en las burocracias estatales y en su legalidad. Con sus variaciones de país a país, en América Latina las resultantes trayectorias históricas han marcado fuertemente las características de cada uno. Estos estados tienen su propia arqueología, acumulación histórica de relaciones de poder, normas legales e instituciones que en su momento surgieron como respuesta a cierta cuestión social y luego perduraron transformando esas cuestiones, enlazándolas con otras y a veces simplemente subsistiendo sin misión claramente identificable. Contra lo que aducen algunas visiones extremadamente tecnocráticas, ningún estado ha sido diseñado ni podría serlo *ex novo*; menos aún estados como los nuestros que reflejan en su anatomía las crisis y la profunda heterogeneidad de sus sociedades. Es por eso importante reconocer que los actuales puntos de partida de nuestros países son diferentes en no pocos aspectos...

He tratado, repito, con cuatro aspectos del estado. Uno, su **eficacia** como un conjunto de burocracias; segundo, su **efectividad** como sistema legal; tercero, su **credibilidad** como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y, cuarto, su condición de **filtro** adecuado al interés general de su población. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales y con las ya mencionadas variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo

---

<sup>8</sup> Lo que antecede es una extremada simplificación de una interesante y variada literatura histórica reciente (varias citas pendientes).

estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores he denominado “zonas marrones,” a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias.<sup>9</sup> Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos estados (y los respectivos gobiernos) como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros estados carecen de las capacidades técnicas necesarias para operarlo eficazmente y a veces (Argentina en la década del 90) han abdicado de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos estados son **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces— a veces terriblemente eficaces— como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. Un gran tema, y problema, del estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, aunque con excepciones relevantes, el estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común. Este es un estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es también un estado **angosto**: se resiste a admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales y sus demandas e identidades, a los que suele encarar con prácticas clientelísticas y, a veces, con violencia. Asimismo y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados o no tardan en ser cancelados.<sup>10</sup> Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque, porque como ya he anotado pero insisto porque me parece fundamental, estos estados y sus gobiernos **tienen escasa capacidad para democratizar** sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social.

---

<sup>9</sup> O’Donnell 1993. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del estado en América Latina, y en contraste con los países del Noroeste, Centeno 2002:275 anota que “La exitosa implantación de autoridad política [por parte del estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla.”

<sup>10</sup> Sobre el punto ver Whitehead 2004.

Para peor, la furia anti-estadista que en los años pasados se propagó en varios de nuestros países (es cierto, facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido las burocracias estatales en ellos) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización,” de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos.

...

¿Dónde “está,” cuándo y cómo “vemos” al estado? El estado está en muchas partes y, a la vez, en términos de la unidad ontológica presupuesta por el concepto de estado, en ninguna. La elucidación de este asunto es una compleja cuestión teórica que no cabe en el presente texto, pero la misma tiene algunas consecuencias que demandan consideración.

Vemos al estado nación en las grandes celebraciones nacionales, simbolizado en himnos, banderas y desfiles. Vemos al estado cuando desde su cúpula institucional los gobernantes dicen haber tomado o consideran tomar tal o cual medida en atención al bien público. Lo imaginamos como existente cuando pagamos impuestos. Y lo vemos, más concretamente, en múltiples encuentros con segmentos del aparato estatal – el policía que regula el tránsito, el funcionario ante el que gestionamos un permiso para inaugurar un comercio, etc. Asimismo, nos encontramos con el estado, aunque habitualmente no somos concientes de ello, cuando en un contrato damos por supuesta la existencia de su sistema legal, de manera que en caso de incumplimiento de la contraparte tendremos recurso a las instituciones pertinentes de ese sistema.

Fenomenológicamente el estado aparece como una variedad de individuos que desempeñan ciertas funciones y habitualmente ocupan ciertos edificios, generalmente articulando la pretensión de tomar ciertas decisiones que están autorizadas, por medio de una larga serie de delegaciones, por el sistema legal (pensemos en el funcionario que nos aplica una multa y el complejo entramado legal que tiene que existir “arriba” de él para que tenga autoridad para hacerlo). Cada uno de estos individuos/funcionarios se supone que actúa en función de las atribuciones y las limitaciones que tiene legalmente asignadas; este es uno de los presupuestos fundamentales del estado de derecho.

Hay muchas caras del estado, sólo parcialmente ejemplificadas arriba, y esas caras no suelen mostrarse con el mismo gesto para todos – aunque así debería ser en un estado democrático. Estas caras, en las micro realidades de los encuentros con el aparato estatal, han sido desatendidas por politólogos y sociólogos, y sólo recientemente los antropólogos<sup>11</sup> han comenzado a prestar atención a ellas. Y ellas son muy importantes, porque es en buena medida a

---

<sup>11</sup> Ver por ejemplo Steinmetz 1999.

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

...

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

....

En el extremo de situaciones de maltrato al público, el estado muestra su fundamental ambigüedad. Por un lado, cuando funciona razonablemente bien provee, como ya he comentado, el gran bien público del orden y previsibilidad de las relaciones sociales; asimismo cuando coexiste con un régimen democrático, mediante sus burocracias y su sistema legal el estado sanciona y respalda –al menos– los derechos de la ciudadanía política. Y por el otro lado el estado es, inevitablemente, complejas organizaciones burocráticas, cuya textura legal es una serie de relaciones jerárquicas, no democráticas. Esas burocracias pueden sentirse, y ponerse a sí mismas, en una relación de superioridad incontestable con los individuos que atienden, máxime si como ya he comentado, ellos pertenecen a sectores desfavorecidos en sociedades muy desiguales. En los últimos tiempos la tentación autoritaria de esas burocracias, se ha reforzado por componentes tecnocráticos que provienen de la cúpula del estado. Esta permanente tentación sólo puede ser contrarrestada, aunque nunca totalmente controlada, por una ciudadanía que se “pone” frente a ella con conciencia de sus derechos.