

compatible con las exigencias de nuestras democracias. Ese nuevo clima ha quedado plasmado en el aporte conceptual y empírico condensado en el informe del PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004) que refleja un amplio consenso intelectual, político y social en torno a este cambio en la percepción de la democracia, aceptándose que su construcción no se reduce al perfeccionamiento del régimen político sino también exige fortalecer las capacidades del estado para garantizar y promover universalmente la ciudadanía.

Coincidiendo con esta inquietud, otros autores de nuestra región convocan a “republicanizar el estado”<sup>53</sup> o a construir un “estado republicano”<sup>54</sup> entendiendo a éste como la forma más avanzada de democracia representativa. En estas propuestas, al igual que en el informe del PNUD, advertimos una clara voluntad de dar contenido —y continuidad— al llamado a democratizar el estado que acompañó a la recuperación de la democracia en los ochenta, rescatándolo del abandono al que fue condenado por más de una década.

## CAPÍTULO II

## Estado y democracia: revisando un vínculo indispensable

### 1. La relación entre estado y democracia

El estado no se presenta por lo general como un sustantivo a secas, sino que aparece acompañado por algún adjetivo que le añade alguna cualidad dominante. En nuestra historia regional, al estado *oligárquico* le sucedió el estado *populista*, el estado *desarrollista*, el estado *burocrático autoritario*, el estado *terrorista* (en las últimas dictaduras del Cono Sur) y finalmente, bajo el influjo de las políticas neoliberales, el estado *ausente*.<sup>1</sup> En suma, diferentes formas históricas de estado que no sólo designan tareas y alianzas sociales cambiantes, sino también, matrices alternativas que regularon los oscilantes procesos de exclusión e inclusión social y los altibajos en la expansión de la ciudadanía.

Estos diferentes rostros del estado se corresponden con los ciclos políticos y sociales por los que transitó nuestra región y disponemos de una amplia literatura que se ha ocupado de retratar tales metamorfosis.<sup>2</sup> Han sido menos frecuentes, en cambio, los análisis destinados a considerar el vínculo que el estado mantiene con la democracia, lo cual no sólo se explica por la

53. Según Francisco de Oliveira (2003) es preciso encarar reformas políticas que permitan introducir con vigor, formas de democratización y republicanización del estado, creando instituciones que estén al alcance de los ciudadanos, acercándolas a niveles en que la acción popular pueda intervenir eficazmente. Esas fórmulas aún tienen que ser inventadas pues la democratización no avanzó mucho en la creación de nuevas instancias de poder. No existe una fórmula para eso, pero recuerda que la democracia misma es una invención (pp. 132-134).

54. Véase al respecto Bresser Pereira (2004) y Calderón (2002). Para el primero, el “estado republicano” adquiere el carácter de democracia participativa o deliberativa. Este estado completa al estado liberal, democrático y social, enfatizando los deberes y la participación política de los ciudadanos como uno de los componentes específicos del *republicanismo*. Para Calderón, el estado, en un sistema democrático, tendría que actuar en función de lo público, generando condiciones para que la sociedad se desarrolle y busque la deliberación y la integración de los ciudadanos. El estado en función de lo público, es un estado que potencia la capacidad de acción de los actores del desarrollo y que busca participar y satisfacer los acuerdos que emergen de las experiencias deliberativas.

1. Para un abordaje de las diferentes “formas históricas de estado” en América Latina nos remitimos a Graciarena (1984) quien distingue entre estados oligárquicos, populistas, desarrollistas democráticos, autoritarios modernizantes y la fase actual marcada por el retorno a la democracia sobre nuevas bases. Para el caso del Estado Burocrático Autoritario véase O’Donnell (1982).

2. Para una aproximación desde esta perspectiva puede consultarse Graciarena (1984); Graciarena y Franco (1981); y Solari, Franco y Jutkowitz (1976); Oszlak (1986) y Vellinga (1997).

accidentada y discontinua trayectoria de esta última, como por la desvalorización de la que ha sido objeto hasta tiempo reciente.

Actualmente, asistimos a una revalorización del vínculo entre ambos términos y resulta común hallarlos amalgamados en diversos estudios interesados en las democracias latinoamericanas.<sup>3</sup> Éstos coinciden en reconocer que ciertas funciones del estado resultan cruciales para juzgar el desempeño democrático de tal modo que los cambios en el carácter del estado promueven alteraciones tanto en el grado y el carácter de la democracia como en sus manifestaciones cotidianas.

Asimismo, investigaciones comparativas conocidas en los noventa han hallado que *sin un estado efectivo no puede haber democracia* y que *el régimen político democrático descansa sobre la estructura del estado*.<sup>4</sup> Esta perspectiva cobra vigor luego de que la reflexión teórica sobre la democracia estuviera dominada en los años '80 y '90 por los cambios de *régimen político* y las *reformas económicas orientadas al mercado*, omitiéndose en ambos casos, su ineludible conexión con el estado.

De todas maneras, esta recuperación del estado coincide con un redescubrimiento de la *sociedad civil*<sup>5</sup> como expresión de una *esfera pública* que pugna por un espacio autónomo entre el estado y el mercado y no ya como un simple eufemismo destinado a enmascarar a este último.

Ambas aproximaciones son complementarias, de modo que el énfasis en el estado no debe entenderse como un intento por sustituir las argumentaciones centradas en la sociedad, por otras puramente estatales.<sup>6</sup> En otros términos, un estado fuerte, una sociedad civil fuerte y una democracia fuerte, pese a su aparente antagonismo, resultan perfectamente compatibles. Del mismo modo que valoramos el papel del estado en una democracia, una sociedad civil fuerte también resulta condición indispensable para contener a los mercados, civilizar a la sociedad y democratizar a los gobiernos.<sup>7</sup>

3. Véase O'Donnell (1993, 2000, 2002b, 2003); Lechner (1996b, 1997, 1998).

4. Nos referimos a Przeworski *et al.* 1998b.

5. Ello se manifiesta en una amplia literatura que va desde las obras de Cohen y Arato (2000), Barber (2000), hasta en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002), *Deepening democracy in a fragmented world*.

6. Si bien Cohen y Arato (2002:21) valoran el redescubrimiento del estado que sobrevino como respuesta a las insuficiencias de los paradigmas pluralistas y neo-marxista, también objetan la incapacidad este nuevo paradigma para dar cuenta de las esferas legal, asociativa, cultural y pública de la sociedad civil. Este nuevo "discurso de la sociedad civil" revaloriza el papel de este concepto para entender lo que está en juego en las actuales democracias.

7. Barber (2000:25).

No se trata sólo de pensar qué estado precisan nuestras democracias, sino también qué estado es el más adecuado para la sociedad civil.<sup>8</sup>

## 2. El estado moderno no siempre fue democrático

El reconocimiento de la mutua necesidad entre estado y democracia no implica desconocer la tensa y contradictoria relación que ambos mantuvieron en el pasado. Cabe recordar que el *estado democrático* es un producto histórico relativamente reciente que corona un prolongado y tenso proceso de afirmación de derechos subjetivos y de nuevas formas de *representación política*, que surgieron como respuesta a demandas de la sociedad civil.

Vale aclarar que el estado moderno no fue democrático desde sus comienzos sino que fue adquiriendo gradualmente ese carácter en su tránsito desde el *estado absolutista* al *estado liberal de derecho*, primero, y ampliando luego su alcance a medida que crecía la participación política dentro de éste.

En rigor, si nos atenemos al significado remoto asignado por la ciencia política y la sociología política a cada concepto; la expresión *estado democrático* —de uso corriente en la literatura política actual— encierra una contradicción en sus términos. Como bien recuerda Strasser (1996; 1999a y 1999b), en ambas disciplinas, el estado era considerado como sinónimo de *dominación política y social*, en tanto democracia aludía al *gobierno del pueblo*, es decir, lo opuesto a toda forma de dominación.

Mientras la democracia supone la *descentralización del poder* en la base de la sociedad, el estado es una institución monopólica por excelencia que *concentra poder* en la cúspide impartiendo órdenes desde un centro jerárquico.<sup>9</sup> Si hoy aludimos a la convivencia entre ambos y aceptamos que un estado fuerte *no es necesariamente antidemocrático* es porque el *estado liberal de derecho* lo ha sometido a crecientes controles que lo convierten en un estado predominantemente *antiautoritario*.<sup>10</sup> Este proceso no ha sido lineal ni armonioso y estuvo dominado por las demandas de la sociedad civil orientadas a racionalizar mediante la ley, la abrumadora capacidad de coerción del estado.<sup>11</sup>

8. Para un abordaje del estado desde esta perspectiva puede consultarse Nogueira (2004).

9. Mann (1997:26).

10. Poggi (1997:154).

11. Mazzuca (1998:185).

Mientras este último experimentaba esta domesticación, la democracia por su parte, atenuaba algunas de sus implicancias participativas tornándose “aceptable” para las nuevas condiciones históricas y las ideas liberales dominantes. Su potencial igualitario resultó *atemperado* al combinarse con el ideario liberal y el sistema representativo, disipando los temores y desconfianza que despertaban las ideas de democracia directa y el “gobierno de las masas” inspiradas en la antigua Atenas y la Revolución Francesa. No es casual, como señala Sartori (1997:474), que luego de haber sido condenada durante dos milenios, la democracia volviera a ser considerada un *buen sistema de gobierno* tras fusionarse con el liberalismo.

Esta “amistad” entre democracia y estado coincide con un proceso de *mutua domesticación*; esto es, mientras los resguardos liberales suavizaron las implicaciones mayoritarias de la democracia —moderando los “riesgos” originados en su promesa de autogobierno—, el estado, a su vez, se ha sometido a su propia ley, aceptando límites en el uso de la fuerza y comprometiéndose a respetar y garantizar los derechos ciudadanos.

Como puede apreciarse, no es posible soslayar en ambos casos la impronta del legado liberal, aun cuando se trata de un proceso más complejo que reconoce el aporte de otros antecedentes y otras tradiciones de pensamiento.

### 3. Diferentes derroteros en la construcción del estado y la democracia

Conviene destacar que la construcción del estado y su posterior adquisición de rasgos democráticos, asumió en los países de desarrollo originario peculiaridades que no encuentran correlato en nuestra región. Así como no es posible identificar derroteros uniformes en la formación del estado<sup>12</sup>, la reconstrucción de los procesos políticos reales también muestra cuán variados han sido los caminos para la edificación de las democracias contemporáneas. La aceptación de una vía “única” identificada con la experiencia de las democracias fundadoras no sólo vacía de historicidad a los procesos, sino

12. Portinaro (2003:42) sostiene que no existe “una historia unitaria del estado moderno, por lo tanto tampoco existen paradigmas dominantes ni vías nacionales coherentes”. Así como el capitalismo no se desarrolló de igual manera en todas partes, tampoco los patrones de formación de los estados respondieron a un modelo único. La especificidad de estos aparatos fue un reflejo de la especificidad de los respectivos capitalismos (Oszlak, 1986:40).

también descarta la coexistencia de diferentes estrategias democráticas que expresan patrones alternativos de democratización.<sup>13</sup>

Aunque existe una amplia literatura interesada en indagar las singularidades del proceso formativo del estado en la región,<sup>14</sup> ya sea considerando sus vínculos con la sociedad civil,<sup>15</sup> su papel en la construcción del capitalismo<sup>16</sup>, la pugna entre el centro y los poderes locales, o su vínculo con la nación<sup>17</sup>; ha sido más débil, en cambio, el interés por indagar su articulación con la democracia. Como hemos señalado en el capítulo anterior, se trata de una historia de encuentros y desencuentros que —al igual que en otros temas— no repite en modo alguno la relación registrada en los países de desarrollo originario. Si bien existe conciencia respecto a dichas diferencias, éstas aún aguardan nuevas investigaciones teóricas e históricas que nos brinden mayor información. Para ser justos, merecen rescatarse destacados trabajos que durante la segunda mitad de los setenta y el transcurso de los ochenta, se internaron en este tema, proporcionando un importante punto de apoyo para quienes hoy retoman esa preocupación. Bajo el clima intelectual de entonces, la tensión autoritarismo/democracia se convirtió en una cuestión dominante en la agenda de investigación latinoamericana y de esos años provienen valiosas investigaciones históricas que contribuyeron a explicar los orígenes del autoritarismo<sup>18</sup> y los obstáculos que enfrenta la construcción democrática en la región. Ese peregrinaje histórico aportó claves

13. En los años sesenta, Medina Echavarría (1980:197-198) preocupado por identificar las peculiaridades de las sociedades latinoamericanas, se interrogaba sobre la existencia de un modelo único de democracia (“¿Existe una sola forma de democracia?”). Luego de registrar las diferencias que los países latinoamericanos mantienen con las sociedades de desarrollo originario en la materia, concluye que “apenas nos son de utilidad algunos de los conceptos y consejos de la más actual investigación” proveniente de los países centrales.
14. Véase O’Donnell (1980) y Oszlak (1986; 1999b). Para el caso brasileño véase Uricoechea (1978) y Murilo de Carvalho (1979). Para un análisis comparativo de Argentina y Brasil nos remitimos a Trindade (1985; 1986) y Alimonda (1982).
15. En nuestro caso el estado no ha sido una “síntesis idealizada de la sociedad civil” existente sino más bien “agente de una síntesis dentro de una sociedad profundamente heterogénea”. Véase O’Donnell (1980:784) y Trindade (1986:139). Ese papel del estado como “único agente unificador” o como “único punto de cohesión y coherencia” resultó más notorio en las sociedades de “desarrollo tardío-desarticulado”, entre las que se destacan México y Brasil. Véase Zermeño (1986:83).
16. Véase Cavarozzi (1978) y Ansaldi (1985).
17. Un reciente trabajo de Chiaramonte (2004) aporta nuevas e interesantes evidencias históricas para reconsiderar ese vínculo.
18. Véase Allub (1983) para América Latina y en particular sobre el caso brasileño, Schwartzman (1982).

para entender la impronta que el patrón de desarrollo estatal dejó sobre las posibilidades democráticas posteriores y permitió adquirir una mejor comprensión de las raíces de nuestra debilidad democrática.<sup>19</sup>

Esta presentación no pretende agotar el tratamiento del vínculo entre estado y democracia —que por su envergadura excede largamente a una empresa individual—, sino destacar algunos ejes que contribuyan a reconocer algunos contrastes con la experiencia de las sociedades de desarrollo originario.

Corresponde advertir que este ejercicio no aspira a convertir en anomalías o meras desviaciones, aquellos rasgos peculiares que definen un derrotero histórico singular. Aceptar esta calificación implicaría convalidar un modelo universal que —por las razones antes invocadas— no compartimos.<sup>20</sup> De todas maneras, ese rechazo no significa desechar una mirada comparativa que ayude a identificar tareas pendientes en el largo e inacabado proceso de construcción democrática y, muy especialmente, a advertir los límites que contienen las teorías democráticas inspiradas en aquel modelo universal para reconocer a aquellas.

#### *Estado, democracia y ciudadanía*

Explorar las singularidades de nuestros procesos de construcción estatal nos permite entre otras cosas, constatar los vacíos que acusa la teoría democrática canonizada en los países noratlánticos al dar por existente un orden estatal efectivo, ausente en nuestra región. Por tal razón, debemos tomar recaudos frente a una acostumbrada operación conceptual —de dudosa legitimidad— que pretende convertir la experiencia singular de aquellos países, en el referente empírico de modelos estatales y democráticos presuntamente universales.

Para ello es preciso reconstruir el modo singular en que se han combinado *estado, democracia y ciudadanía* en nuestra experiencia, resaltando algunos de sus contrastes más significativos. Algunos de los ejes que merecen cotejarse son, a nuestro entender los siguientes:

19. Para el caso argentino véase Allub (1975), Ansaldi (1982, 1985) y Cavarozzi (1978).

20. En un artículo sobre el estado en América Latina, Michael Mann (2004:182) resalta que el proceso de construcción de estados-nación infraestructuralmente poderosos y ampliamente democráticos registrado en Occidente entre los siglos XVIII y XX, “fue claramente una historia única, que no se ha repetido, ni se repetirá, en otras regiones del mundo. (...) Los estados latinoamericanos se desarrollaron y se desarrollarán a su propio ritmo”.

- a. En América Latina la instauración de instituciones democráticas no estuvo precedida por la existencia de un aparato estatal con capacidad para garantizar los derechos subjetivos que aquellas presuponen.
- b. En segundo término, aunque existió un temprano reconocimiento de ciertos derechos por parte del estado, ello no vino acompañado de un proceso social de *apropiación* de los mismos, por parte de los ciudadanos.
- c. Finalmente, *las secuencias* que atravesó la construcción de la ciudadanía, difieren del carácter lineal y acumulativo que se atribuye a las “democracias fundadoras”.

#### a. Democracias sin estado previo

En América Latina no se ha dado una secuencia diacrónica en virtud de la cual, el estado y la nación preceden a la democracia; por el contrario, estado, nación, ciudadanía, representación política y sociedad civil, debieron constituirse al mismo tiempo.<sup>21</sup>

En la experiencia de las sociedades de desarrollo originario, las tareas inherentes a la construcción del estado moderno se desarrollaron antes que el liberalismo y la democracia establecieran una *apuesta democrática incluyente*, legándole a éstas, un denso y rico entramado de derechos subjetivos. En ellas, cuando el régimen político se tornó más incluyente y universal, ya existía un tejido social legalmente definido y practicado, que contenía mucha ciudadanía civil. En contraste con esa experiencia, en nuestra región accedemos a la ciudadanía política sin contar con ese sustrato de ciudadanía civil y aquel tejido social.<sup>22</sup>

Nuestra región tuvo regímenes democráticos sin contar previamente, con estados de derecho capaces de garantizar de manera efectiva, la igualdad ante la ley.<sup>23</sup> Ello marca una diferencia con la secuencia clásica en la cual, el desarrollo del estado de derecho precede a la “revolución democrática”, asegurando primero la subordinación de todos los ciudadanos a la ley, sin distinción, ampliándose luego la participación política.

21. Botana (2004:32). Sábato (2005:10) coincide con esa lectura al sostener que en nuestra región “la adopción de formas republicanas de gobierno fue anterior a la consolidación de los estados-nación”.

22. O'Donnell (2000: 2001b).

23. Sobre este aspecto puede consultarse O'Donnell (2002b) y Waldmann (2003).

La omisión de este aspecto constituye una de las principales lagunas de la teoría democrática predominante, pues da por sentada la existencia del estado moderno cuando en rigor, gran parte del mundo actual carece de algo que se parezca a ese estado. Este pensamiento considera que el imperio de la ley es un hecho consumado, ignorando que las instituciones jurídicas dependen siempre del poder del estado.<sup>24</sup>

Esta particularidad no resulta indistinta a la hora de considerar la pertinencia de la teoría democrática inspirada en la experiencia de los países noratlánticos pues, pese a la indiscutible relevancia del estado como nexo entre ciudadanía y democracia, al soslayar su papel, aquella limita nuestras posibilidades de comprensión de la compleja trama en la que se inscribe la construcción democrática.

Ello explica algunos señalamientos respecto a los límites e insuficiencias de las teorizaciones representativas sobre el tema. Así Nun (2000), ha destacado *la ausencia de estado* en las clásicas reflexiones efectuadas por Marshall (1998) en torno a la ciudadanía; en tanto O'Donnell (2000) ha alertado sobre los riesgos de pensar la democracia sólo en términos de régimen político —a la manera de Dahl—, omitiendo al estado.

Desde luego, Nun (2000:61-62) valora el aporte de Marshall al resaltar el carácter multidimensional de la ciudadanía (civil, política y social) y el sentido crecientemente incluyente y universalista que asumió la democracia en los países capitalistas avanzados. Sin embargo, advierte que la centralidad asignada a la idea de ciudadanía *relegó* un tema crucial como el del estado que, paradójicamente constituye “el revés de la trama de aquel concepto”, en tanto los derechos ciudadanos son deberes que el estado asume frente a sus miembros.

Por su parte, O'Donnell (2000; 2001b; 2002b) ha encarado una profunda crítica de los supuestos y previsiones de las teorías de la democracia elaboradas en los países centrales. Si bien rescata las potencialidades comparativas de la idea de “poliarquía” desarrollada por Dahl —una de las categorías más representativas de aquella tradición teórica— entiende que las instituciones contenidas en ese concepto son condición necesaria, pero no suficiente para definir una democracia, en tanto la concibe aislada del estado y reducida al nivel del régimen político.<sup>25</sup>

Ambas críticas coinciden en la necesidad de introducir al estado en nuestras reflexiones sobre la democracia y la ciudadanía pues resulta imposible

explicar la escasa efectividad de esta última sin considerar la ausencia de un estado capaz de garantizarla. Si bien no es posible pensar a la ciudadanía fuera de la democracia, *la mera existencia de ésta no basta para tornarla efectiva: requiere un estado viable que asegure su ejercicio.*<sup>26</sup>

#### b. Ciudadanías sin ciudadanos

La ciudadanía exige instituciones y mediaciones y se constituye en espacios sociales de lucha que puján permanentemente por inscribir nuevos derechos y tornarlos efectivos. Sin embargo, en nuestro caso, el acceso a los derechos ciudadanos no estuvo respaldado por un proceso social de *apropiación* de la ciudadanía, tal como se dio en los países de desarrollo originario. No se trata de minimizar las luchas por la expansión de la ciudadanía —que sin dudas protagonizaron nuestras sociedades—, sin embargo, no es posible ignorar que en ellas, la ciudadanía no representa una adquisición de derechos *frente al estado* sino por el contrario, ha sido construida en buena medida *por el estado.*<sup>27</sup>

El hecho de que la ciudadanía no emane de las demandas de la sociedad civil, revela una debilidad de origen que se puso tempranamente en evidencia en nuestra historia política. Las investigaciones históricas que reconstruyen el modo en que se ejercieron los derechos políticos confirman esta particularidad. Sabato (1998:12) resalta que, en contraposición a la secuencia gradualista y lineal sugerida por Marshall —derechos civiles, derechos políticos y por último derechos sociales—, en Iberoamérica tras la Independencia se adoptó una concepción relativamente amplia del ciudadano más próxima al *citoyen* de la Francia revolucionaria que al ciudadano propietario de Locke.<sup>28</sup> Aunque ello derivó en un temprano reconocimiento del derecho a voto, la participación electoral efectiva resultó muy limitada y sólo una proporción muy baja de la población ejerció sus derechos electorales. Por consiguiente, la aparente precocidad de los derechos políticos resultó atenuada por el hecho de que ese reconocimiento formal no estuvo respaldado por un ejercicio efectivo de los mismos.

26. Véase al respecto el Capítulo II de Przeworski, *et al.* (1998).

27. Cavarozzi (1996:16) condensa con esa distinción una de las singularidades de nuestra región.

28. Sabato (2005:22-32) destaca que en los últimos años la historiografía ha revisado críticamente una visión que ha sostenido el carácter restrictivo que habría tenido el voto durante el transcurso del siglo XIX en Argentina. Si bien en el pasado se ha mirado con escepticismo el reconocimiento de ese derecho, nuevas investigaciones

24. Véase la sugerente crítica que John Gray (2001:150-151) formula al pensamiento liberal contemporáneo sobre este aspecto.

25. Una excelente reconstrucción de esta polémica puede hallarse en Mazzuca (1998).

A diferencia de las sociedades clásicas en las que durante el siglo XIX hubo una fuerte presión de los sectores medios y populares para extender el sufragio, en Argentina en cambio, faltó el proceso de apropiación de la ciudadanía y la construcción de las redes y sistemas de mediación a través de las cuales la voluntad popular no sólo se expresa sino que se constituye, más allá del acto electoral.<sup>29</sup> La ampliación de la ciudadanía política que posibilitó la ley Saénz Peña (1912), no se explica únicamente por el carácter *secreto* y *universal* que asignó al voto —aunque entonces limitado a los hombres— sino especialmente, porque ya no sólo era considerado un derecho sino también un *deber*.<sup>30</sup> Los dirigentes que impulsaron esa ley y decidieron rehacer sobre nuevas bases el sistema político argentino, percibieron la necesidad de introducir un *elemento coactivo* para constituir a los habitantes en ciudadanos. Sin embargo, la instauración de esa cláusula de obligatoriedad representa un signo elocuente de que la ciudadanía política fue constituida por acción del estado, poniendo en evidencia la debilidad de este componente crucial en cualquier construcción democrática.

La ausencia de una apropiación de la ciudadanía ofrece un retrato parcial de nuestra historia si no se contemplan también los diseños institucionales y prácticas restrictivas que desalentaron el ejercicio efectivo del derecho a votar, empañando tempranamente, la legitimidad de esta institución básica de la “poliarquía”.

Los testimonios históricos revelan que el fraude y la violencia obstaculizaron en Argentina el ejercicio del sufragio libre y produjeron “una apatía del cuerpo electoral” pese a las leyes vigentes que, ya antes de 1912, reconocían ese derecho.<sup>31</sup> Asimismo, el desprecio que las clases dirigentes argentinas mostraron por los procesos electorales, negándoles legitimidad como medio para desplazar a sus gobernantes, favoreció el desencanto y la pasividad del electorado y contribuyó a aceptar la idea de que, cuando las

demuestran que en estas latitudes, el derecho a voto se extendió a la mayor parte de la población masculina adulta. No obstante, no todos los que podían votar lo hacían y aunque los porcentajes varían según períodos, nunca superaba el 25% de los hombres habilitados a ejercer ese derecho.

29. En este punto nos apoyamos en las evidencias que aportan Gutiérrez y Romero (1995:156-170).

30. Sabato (2005:27) aclara que en realidad, “esta pieza legislativa fue fundamental no porque innovara en cuanto a la amplitud del derecho a voto sino porque introdujo modificaciones en otras dimensiones que eran decisivas. Desde el punto de vista del sufragio, dos fueron clave: la obligatoriedad y el secreto del voto”.

31. Juan Álvarez (1976:129-130).

elecciones no los favorecen, los derrotados no están obligados a reconocer los resultados.<sup>32</sup>

### c. Las secuencias de los derechos ciudadanos

La ciudadanía en la región no sólo resultó parcial y trunca<sup>33</sup> por la ausencia de efectividad y universalidad en el goce de tales derechos, sino también por estar sometida a bruscos altibajos y discontinuidades que nos impiden considerar su adquisición como parte de un proceso lineal y acumulativo.

Lejos de la secuencia descripta por Marshall (1998) —inspirada en la experiencia inglesa—, los derechos ciudadanos han seguido en nuestra región, una trayectoria que dista de la trazada por este sociólogo en su clásico ensayo.<sup>34</sup> Como apreciamos en el punto anterior, ciertas investigaciones históricas han llamado la atención sobre el precoz reconocimiento de la ciudadanía política en algunas provincias argentinas, cuando los derechos civiles aún no estaban plenamente reconocidos.<sup>35</sup> Sin embargo, lo más significativo en nuestro caso no radica en el hecho de que no se repita la misma secuencia sino en que los derechos no han cobrado forma por *acumulación* sino por *exclusión*, esto es, “la presencia de unos derechos aparejó la supresión completa o parcial de otros”.<sup>36</sup>

La historia de los siglos XIX y XX ilustra cuán difícil ha resultado para nuestra región mantener y acumular los derechos ciudadanos. Ciertos avances parciales en alguna de las dimensiones de la ciudadanía coexistió con retrocesos en otras. Con excepción de los regímenes autoritarios, que invariablemente han expresado una negación generalizada de los derechos ciudadanos, América Latina vivió momentos de ascenso de los derechos políticos sin tener asegurados los civiles (bajo la vigencia de las democracias

32. Véase Dahl (1989:127-129). En su consagrado libro *La poliarquía. Participación y oposición*, Dahl (1989) destina un apartado al caso argentino indagando las causas del fracaso de nuestra democracia. Este autor centra su explicación en la falta de creencia en la legitimidad de las elecciones y en la exclusión de los inmigrantes de los procesos electorales cuando esta representaba —según el censo demográfico de 1914— la mitad de los ciudadanos en Buenos Aires.

33. Sobre el particular véase O'Donnell (1993) y De Mesquita Benevides (1994).

34. Esa misma distancia también es señalada entre los mismos países europeos occidentales. Como destaca Déloye (2004: 65), el modelo de Marshall “olvida que, en algunos países europeos (especialmente en Alemania) el advenimiento del estado-providencia precede históricamente a la extensión del derecho a sufragio político”.

35. Nos remitimos al trabajo de Sabato (1998) antes mencionado.

36. Botana (2004:33).

restringidas de fines del siglo XIX y comienzos del XX), o bien asistió a una expansión de los derechos sociales en desmedro de los políticos y civiles, durante la etapa nacional populista que se extendió después de la segunda guerra mundial.<sup>37</sup>

Ninguna de esos antecedentes históricos se compara sin embargo, con la paradoja gestada dentro de la actual etapa democrática. En ella, viejos legados que han condicionado históricamente el acceso universal a derechos civiles efectivos, se combinan perversamente con el reciente desmantelamiento de protecciones sociales, comprometiendo de ese modo, la vigencia de derechos sociales conquistados en el transcurso del siglo XX.

De modo que la recuperación de ciertos componentes de la ciudadanía, arrasados durante los períodos dictatoriales (derechos políticos), convive hoy tensamente con una marcada desmejora en materia de derechos sociales e inquietantes signos de retroceso en materia de derechos civiles, que describen una combinación inestable en la evolución de estos derechos, configurando un entramado caótico y contradictorio.<sup>38</sup>

O'Donnell (1993; 1997b) se vale de estas paradojas para alertar sobre los riesgos que conlleva la trasposición mecánica de las secuencias registradas en los países noratlánticos. Cierta tradición intelectual inspirada en estos casos, traduce realidades en las que los derechos civiles ya estaban conquistados y sus principales metas apuntaban a la expansión de la arena política y la justicia social. En nuestros países el proceso ha sido inverso: hemos conquistado los derechos políticos y participativos propios de una poliarquía, pero sin tener asegurado aún, el componente liberal de la democracia que en Europa fue pre-condición de las luchas políticas: los derechos civiles. Esa combinación no ha sido prevista, ni logra ser suficientemente explicada desde la teoría democrática elaborada a partir de aquella experiencia.

Nun (1999:1002) comparte este diagnóstico al aceptar que en los últimos años se ha puesto "todo el énfasis en la dimensión política de la ciudadanía, mientras que se daba por descontada la dimensión civil y se le

37. Sobre el caso brasileño resulta ilustrativa la paradoja que describe Wanderley Guilherme dos Santos (1979:23) cuando señala que los principales avances registrados en materia de derechos sociales coinciden en ese país, con períodos autoritarios que suspendían derechos civiles. La experiencia autoritaria del gobierno revolucionario de Vargas y el régimen militar instaurado en el '64 se aproxima de ese modo, a la estrategia bismarckiana de obtener la aquiescencia política del proletariado industrial a cambio de algunos de sus derechos civiles.

38. Véase Jelin (1994) y O'Donnell (2003). Strasser (1999b) también se ha ocupado extensamente de la paradoja que plantea el aumento de la desigualdad social en el marco de regímenes democráticos.

prestaba una atención casi exclusivamente retórica a la dimensión social". Si bien tiende a realzar la importancia de la ciudadanía social para garantizar la "autonomía moral" de los ciudadanos, no ignora que la población latinoamericana goza muy incompletamente de los derechos civiles, como lo evidencian en la mayoría de estos países, la crisis y la subordinación política de los sistemas de justicia; la privatización y feudalización de los aparatos legales según regiones; las prácticas abiertamente discriminatorias de las fuerzas de seguridad; los repetidos intentos de coartar las libertades de prensa y de asociación; la falta de castigo de las prácticas corruptas, entre las más frecuentes.

Por cierto, el impacto desigualador de las reformas pro-mercado implementadas en la década pasada, no pueden soslayarse al evaluar los límites que enfrenta la expansión de la ciudadanía en nuestros países. Esa desigualdad no se refleja sólo en las dispares posibilidades de acceso a bienes materiales y simbólicos sino también, en el heterogéneo alcance y efectividad que manifiesta el orden jurídico según los grupos sociales. Existe, según O'Donnell (2000; 2002b), una íntima conexión entre la "pobreza material" y la "pobreza legal" de buena parte de la población que vive en nuestras democracias. En éstas, las desigualdades sociales tienen su correlato en un "desarrollo dualista del sistema de justicia" que tiende a privilegiar ciertos aspectos que preocupan a los sectores modernizantes de la elite económica —todo aquello comúnmente englobado bajo el nombre de "seguridad jurídica"— en tanto otras áreas de litigio y de acceso a la justicia relativa al campo de los derechos civiles, permanecen intocadas, ineficientes y corruptas, y arrastran una falta persistente de infraestructura y recursos.<sup>39</sup>

El cuadro hasta aquí descrito sugiere que el estado debe recrear sus capacidades para garantizar los derechos clásicos, en un contexto dinámico en el que derechos de nueva generación, se agregan constantemente al catálogo de derechos ya existente.<sup>40</sup>

Sin embargo, el principal desafío para la región pasa por capitalizar la base que ofrecen los derechos políticos ya asegurados, como una plataforma<sup>41</sup>

39. Boaventura de Sousa Santos (2005: 113-114) comparte esta inquietud cuando señala que "el Banco Mundial va diciendo a todo el mundo que hay que hacer primar la legalidad, y se invierte un montón de dinero para reformar el sistema judicial; pero no es para crear un sistema judicial al servicio de la democracia y de la ciudadanía sino un sistema judicial al servicio de los negocios".

40. Véase el interesante desarrollo realizado por Bottomore (1998) respecto al carácter dinámico de los derechos ciudadanos en su balance del clásico artículo de Marshall, cuatro décadas después de su publicación.

41. Véase O'Donnell (2003).

desde la cual resulte posible avanzar hacia el restablecimiento de los derechos civiles y sociales, seriamente afectados por un contexto de debilidad institucional y crecimiento de las desigualdades.

#### 4. Las debilidades estatales y sus implicancias para la democracia

El estado es por definición una entidad monopólica que logra convertirse en un centro de autoridad autónomo concentrando recursos y competencias que expropia gradualmente a grupos y asociaciones particulares. La efectividad e intensidad de este proceso no sólo refleja la capacidad de penetración del estado en la sociedad civil sino también, sus posibilidades de imponerse como un “tercero” imparcial sobre los particulares. La literatura clásica contiene abundantes referencias teóricas e históricas que coinciden en destacar a los monopolios militar y fiscal como dos medios decisivos para asegurar la existencia y mantenimiento de un estado.<sup>42</sup>

Aunque la nueva historiografía señala que la evolución del estado moderno tampoco se produjo en Europa de manera lineal, en nuestra región el estado aún reconoce, en ambos monopolios, debilidades que comprometen sus posibilidades de regulación del ámbito público. La imagen de un estado “gigante” y “opresivo” forjada en las múltiples y cotidianas muestras de abusos y atropellos a los derechos ciudadanos, nos revela un rostro que, aunque irrefutable, resulta insuficiente si no advertimos que mantiene como contrafaz inseparable, enormes debilidades que afectan seriamente sus posibilidades de cumplir con la promesa universalista que se le ha confiado.

Como señala Waldmann (2003:15-41), los estados latinoamericanos aún no han logrado asegurar ciertos mecanismos monopólicos centrales de la soberanía (monopolio de la recaudación impositiva y de la fuerza)<sup>43</sup> frente a los grupos de la sociedad y los individuos que le disputan ese derecho, al tiempo que muestran dificultades para refrenar y disciplinar a sus propios miembros y órganos. Se trata de un estado débil, pero un estado débil también es un estado, con la particularidad de que esa incapacidad para cumplir

42. Véase Weber (1982) y Elias (1993). Para un tratamiento más amplio sobre este tema véase el Capítulo V de este libro.

43. En igual sentido, Botana ha señalado que Argentina ha sido incapaz, en las últimas décadas, de establecer un estado, en el sentido de sus dos dimensiones clásicas: la del monopolio de la violencia pública sometida a límites y a leyes, y la de la administración fiscal (véase la entrevista efectuada por Fabián Bosoer, “Tenemos una democracia sin estado y sin moneda”, *Clarín*, 28/04/2002).

con su pretensión de controlar efectivamente el ámbito público, representa una constante tentación para los actores privados interesados en utilizar ese espacio para fines propios.

Tales debilidades representan según O'Donnell (2004a:53), un punto ciego en la teoría democrática predominante en tanto éstas asumen la existencia de un “estado pos-hobbesiano” que ejerce un alto grado de control sobre su territorio. Sin embargo, tal estado raramente existe en muchas de las nuevas democracias latinoamericanas en las cuales el poder estatal coexiste con poderes locales que logran imponer su propio orden. El estado —agrega— es relevante en estos casos, pero por su *ausencia*.

Como consecuencia de ello, el estado latinoamericano aún mantiene zonas y huecos que se sustraen ampliamente a su alcance<sup>44</sup>, desmintiendo de este modo, la extendida imagen de un estado fuerte. Por el contrario, éste es deficiente e incapaz de ejecutar la gran cantidad de leyes y decretos que promulga, con las indeseables implicancias que ello acarrea para un orden democrático.

Sin embargo, el problema no siempre se origina en la *ausencia* de estado en la experiencia social de una comunidad; en otras ocasiones, proviene del *modo en que se hace presente*. En efecto, la deserción o debilidad del estado resulta tan inquietante como su presencia cuando ella reproduce intercambios particularistas (relaciones clientelares) en desmedro de los universalistas que en teoría proclama. Aunque ambas representan dos caras de un mismo problema, en este segundo caso el acento no está puesto en su ausencia, sino en un tipo de penetración que no logra desplegarse universalmente en la sociedad.<sup>45</sup>

Estas peculiaridades resultan decisivas a la hora de identificar nuestras tareas democráticas pendientes para cuya actualización será preciso, entre otras cosas, concebir a la democracia más allá del régimen político, incorporando al estado como una de sus dimensiones cruciales.

44. Waldmann (2003:29).

45. Un sugerente tratamiento sobre esta posibilidad puede hallarse en Mann (2004:186). En América Latina, la brecha social entre excluidos e incluidos también parece delimitar zonas en las que impera el estado de naturaleza hobbesiano y otras en las que rige el contrato social. Esa fractura se traduce, según De Sousa Santos (2005:30), en un doble patrón de acción estatal: en una zona el estado actúa como un agente predador sin ningún propósito, ni siquiera aparente, de respetar el derecho; en la otra en cambio, actúa democráticamente, como estado protector, por ineficaz o sospechoso que pueda resultar.



*Las capacidades que requiere el estado para sus tareas democráticas*

Una vez aceptada la importancia del estado para asegurar los derechos ciudadanos, la cuestión crucial se desplaza a la evaluación de los recursos e instrumentos que aquel requiere para cubrir esa tarea. Por cierto, en este terreno, el balance no resulta alentador para nuestra región. A todas las debilidades ya mencionadas atribuibles a nuestro legado histórico, debemos añadir el alarmante deterioro y desmantelamiento de las capacidades infraestructurales de nuestros estados —por el efecto combinado de crisis fiscales y reformas neoliberales— que imponen serios límites a cualquier intento por comprometerlo con aquellas tareas democráticas. En efecto, la creciente inseguridad urbana, las dificultades de acceso a la justicia, el maltrato policial, la ausencia de regulación de los servicios, expresan una debilidad de las instituciones estatales que refuerzan y condicionan aún más las “ciudadanías trunca” heredadas de antaño.

Nuestros estados no sólo han sufrido un desmantelamiento de sus capacidades regulatorias —justamente cuando los desafíos de la globalización las tornaban más necesarias—, sino también han asistido a una erosión de sus capacidades infraestructurales que resiente su presencia y penetración en la sociedad civil.

Si bien el estado *debe* asegurar los derechos y garantías que presupone un régimen democrático, éste no siempre dispone de los instrumentos e instituciones para lograrlo.<sup>46</sup> Es inevitable no conectar las “ciudadanías de baja intensidad”<sup>47</sup> reconocibles en nuestra región con la debilidad de recursos estatales disponibles para encarar las tareas que permitirían revertirla.<sup>48</sup>

46. Al respecto resulta oportuno recordar con Polanyi (1997:399), que “una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad”.

47. O'Donnell (1993:173).

48. Nun ha llamado la atención sobre las responsabilidades presupuestarias que tiene el estado frente a la democracia: “La democracia cuesta plata”. El presupuesto es una parte esencial de la democracia y si se decide que vale más pagarle a los acreedores externos que alimentar, curar y educar a los chicos argentinos, se está liquidando la libertad de esos chicos y de sus padres” (véase la entrevista “Del desencanto a la violencia hay un camino corto”, *La Capital*, Rosario, 22/07/2001). En igual sentido ha expresado que “si uno quiere que funcione algo que se parezca a una democracia, esto hay que pagarlo (...) la política democrática no es gratis (...) cuesta plata, en el sentido que hay que asegurarle a los ciudadanos sus derechos civiles, políticos y sociales” (en José Nun y Guillermo O'Donnell, “Democracia a dos voces”, *3 Puntos*, N° 206, Buenos Aires, 07/06/2001).

La mera existencia formal del estado no es suficiente para garantizar los derechos y libertades, es preciso disponer de instituciones que los amparen. Lamentablemente éstas no siempre existen o bien presentan tal fragilidad que ello se convierte en un incentivo para que otras instituciones extraestatales rivalicen con aquellas para imponer sentido.

Si la existencia de un sistema legal universalista es una dimensión constitutiva del orden garantizado por un estado en un territorio delimitado, la vigencia y efectividad de los derechos de ciudadanía depende, finalmente, de la *calidad y cantidad* de presencia de aquel en las relaciones públicas y privadas. En efecto, que los sistemas judiciales y policiales funcionen al servicio del ejercicio de los derechos y de la regulación de conflictos, asegurando que serán aplicados de forma universal y previsible, es una responsabilidad primaria del estado.<sup>49</sup> Esto no sólo vale para los derechos y obligaciones del derecho público sino también para las regulaciones de las relaciones privadas.

Una de las principales manifestaciones de la crisis del estado en nuestra región —y Argentina no constituye una excepción— reside en la evaporación de su dimensión pública, que se origina en su incapacidad para asegurar la efectividad de sus propias leyes y sus políticas, a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social. Recordemos en tal sentido, el sugerente trabajo de O'Donnell (1993) en el que propone colorear las regiones de un territorio nacional según el grado de penetración del estado en esa geografía y en las relaciones sociales. Este ejercicio intelectual ilustró de manera contundente las enormes dificultades que enfrentan nuestros estados para asegurar una presencia territorial y socialmente homogénea.

Las resonancias weberianas de ese análisis nos ofrecen la ocasión de recordar que, si bien se asocia a este sociólogo alemán con un concepto del estado sustentado primordialmente en el monopolio de la coacción física —como su *medio específico*—, también nos legó una visión ampliada de ese complejo moderno al entenderlo como una *relación jurídica* que garantiza al individuo derechos subjetivos que le otorgan la probabilidad de “pedir la ayuda de un ‘mecanismo coactivo’” cuando alguna infracción motive su queja (Weber, 1982:258). Aunque este autor identifica el orden jurídico estatal con el derecho que el estado garantiza en una comunidad política mediante el empleo de medios coactivos específicos, no ignora que en ciertas circunstancias aquel puede coexistir con un “derecho extraestatal” sostenido por poderes coactivos diferentes de los que controla la autoridad política legítima.<sup>50</sup>

49. Véase el Capítulo II de Przeworski *et al.* (1998b).

50. De todas maneras Weber (1982:253-255) es concluyente al respecto: “el ‘estado’ sólo existe cuando y allí donde los medios de coacción de la comunidad política son de hecho los más fuertes frente a los demás poderes”.

Como sugerimos anteriormente, es posible hallar un nexo entre esta noción y las “zonas marrones” imaginadas por O’Donnell (1993) para aludir a situaciones en las cuales la legalidad estatal no es asegurada homogéneamente. Esas zonas dibujan un espacio de tensión entre poderes coactivos que expresan una puja entre el derecho estatal y extraestatal, asumiendo que es posible reconocer un orden —en sentido sociológico o antropológico— aun bajo circunstancias en las que la vida cotidiana se rige por un conjunto de normas no escritas ni reguladas estatalmente. A nadie escapa que ese escenario, fértil para la expansión y arraigo de instituciones informales<sup>51</sup> de diverso cuño, tiene su correlato en un estado débil para sustentar un orden democrático.

La debilidad de las infraestructuras estatales —esto es la ausencia de una penetración uniforme de recursos y reglas a lo largo del territorio— constituye una señal de debilidad de nuestras democracias pues, como bien sugiere Mann (2004:179), dichas capacidades representan una condición ineludible para avanzar hacia democracias plenas.

Tal como sugiere el Informe del PNUD (2004:182) sobre *La democracia en América Latina*, enfrentamos un “déficit de estatalidad” que impone serias restricciones para asegurar la vigencia del estado de derecho en la región. Ello resulta grave pues sin un estado capaz de promover universalmente la ciudadanía no existe democracia: estados débiles y mínimos sólo permiten conservar *democracias electorales* pero impiden avanzar hacia una *democracia de ciudadanía* que requiere en cambio, de una estatalidad que garantice la universalidad de los derechos.

El deterioro de las capacidades infraestructurales sufridas recientemente por el estado no representa una señal alentadora para imaginar, a corto plazo, avances en la construcción de ciudadanía efectiva que nuestras sociedades tienen pendiente. Sin embargo, aunque esa reconstrucción del estado es impostergable, ella no bastará si a su vez no logra conjugarse con una ciudadanía activa, dispuesta a ejercer sus derechos y a bregar por el restablecimiento de aquellos hoy seriamente debilitados.

51. O’Donnell (1996).

### CAPÍTULO III

## Estado e individuo: viejos dilemas y nuevos desafíos

### 1. Introducción

El mundo moderno se distingue por la aparición de unidades políticas centralizadas que revierten la tendencia a la fragmentación política y territorial que caracterizó al medioevo. Los estados-nación que resultan de ese proceso centrípeto constituyen —junto al capitalismo—, uno de los grandes complejos institucionales generados por la modernidad.<sup>1</sup> Para ilustrar su impacto, basta mencionar que en 1500 había en Europa unas quinientas unidades políticas más o menos autónomas, un número que en 1900 se había reducido a veinticinco.<sup>2</sup>

Junto a estas construcciones institucionales, la modernidad también dispara dos procesos que no han cesado de afianzarse con el tiempo: la racionalización e individualización progresivas. Si bien las tensiones entre estas nuevas fuerzas y complejos institucionales lograron ser procesadas por el estado democrático de derecho, en las últimas dos décadas se ha puesto en duda su potencial y legitimidad para actuar como principio articulador. La desconexión de estos elementos describe un comportamiento

1. En el *Manifiesto Comunista* —aparecido en 1848— Marx y Engels (1998:44-45) destacaban que el proceso de centralización de los medios de producción y concentración de la propiedad impulsado por el capitalismo, tenía su correlato necesario en un proceso de centralización política: “Provincias independientes, apenas aliadas y con intereses, leyes, gobiernos y aranceles diferentes, han sido comprimidas para formar una nación, un gobierno, una ley, un interés nacional de clase y una línea aduanera”.

2. Giddens (1985:94).

