

DEMOCRACIAS EN BUSCA DE ESTADO

Ensayos sobre América Latina

Oswaldo Iazzetta

Oswaldo Iazzetta

Doctor en Ciencias Sociales (1995, Programa de Doctorado Conjunto FLACSO/Sede Brasil y Universidad de Brasilia). Actualmente se desempeña como profesor en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigador del Consejo de Investigaciones de dicha Universidad (CIUNR). Es profesor en diversos programas de posgrado y ha realizado investigaciones referidas a los procesos de reformas económicas y a la problemática del estado y la democracia en la región latinoamericana.

Entre sus publicaciones se destacan: *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política* (Rosario, Homo Sapiens, 1996), *Hacia un nuevo consenso democrático*, coordinado junto a Hugo Quiroga (Homo Sapiens, 1997) y *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, coeditado junto a Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell (Homo Sapiens, 2003).

Democracias en busca de estado

Ensayos sobre América Latina

Oswaldo Iazzetta



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	
Del estado existente al estado necesario	15
PRIMERA PARTE	
UNA REVISIÓN CONCEPTUAL SOBRE ESTADO Y DEMOCRACIA	31
CAPÍTULO I. Los desencuentros entre estado y democracia en el pensamiento latinoamericano	33
1. Los desencuentros y sus efectos	33
2. Democracia y estado como palabras y cosas	35
3. Otras razones del desencuentro	40
4. Algunos momentos destacados en la reflexión sobre el estado	45
5. Cambio de régimen político sin cambio de estado	50
CAPÍTULO II. Estado y democracia. Revisando un vínculo indispensable	55
1. La relación entre estado y democracia	55
2. El estado moderno no siempre fue democrático	57
3. Diferentes derroteros en la construcción del estado y la democracia	58
– Estado, democracia y ciudadanía	60

4. Las debilidades estatales y sus implicancias para la democracia	68
– Las capacidades que requiere el estado para sus tareas democráticas	70

CAPÍTULO III. Estado e individuo: viejos dilemas y

nuevos desafíos	73
1. Introducción	73
2. El estado como instancia de regulación pública	78
– Individualismo, autoridad y bienes públicos	80
3. Individuo, estado y democracia: el desafío de la confianza	83
4. Estado, individuo y bienes públicos en una sociedad desigual	86
– <i>Los bienes públicos como bienes ciudadanos</i>	90
5. Los desafíos pendientes	95

SEGUNDA PARTE

LOS VAIVENES DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

EN LA REGIÓN	97
--------------------	----

CAPÍTULO I. La recuperación del estado en clave

democrática	99
1. El retorno del estado	99
2. La revalorización del estado y el desarrollo económico	102
3. El estado como garante de inclusión social	107
4. La recuperación del estado como tarea democrática	110
– La relación estado/democracia en las últimas dos décadas	112
5. La recuperación del estado democrático en el contexto actual	116

CAPÍTULO II. La democracia y los vaivenes

de lo público-estatal	119
1. Luces y sombras del estado	119
2. ¿Por qué estado?	122
– <i>La lenta formación de lo público-estatal</i>	123
– <i>Los límites del interés general</i>	128

3. Las dimensiones de lo público-estatal en la democracia argentina	129
3.1. Lo público como opuesto a privado	130
– <i>Lo público como lo común a todos</i>	131
3.2. Lo público como opuesto a secreto	135
– <i>Transparencia y publicidad de las decisiones</i>	136
3.3. Lo público como opuesto a intercambios particularistas	139
4. Estado, espacio público y sociedad civil	142
CAPÍTULO III. Política, democracia y estado en tiempos de globalización	145
1. El malestar con la política y las fuentes de la antipolítica	145
1.1. La economía, ¿un dominio separado?	149
1.2. La legitimación técnica	153
1.3. Déficit de legitimación democrática	156
2. Los factores que socavan el primado de la política	160
3. Acerca de las fuentes del poder político	163
BIBLIOGRAFÍA	171

INTRODUCCIÓN

Del estado existente al estado necesario

A partir de los años ochenta, Argentina registró una doble transición: de régimen político primero y régimen socioeconómico después. En efecto, el tránsito desde un régimen autoritario a uno democrático fue sucedido de inmediato por un brusco pasaje desde una matriz estado-céntrica a otra mercado-céntrica.¹

Aunque la instauración de esta última fue presentada ampulosamente como una reforma del estado, en los hechos sólo promovió una reducción indiscriminada del aparato estatal bajo la promesa de que, de ese estado menor, resultaría un estado mejor.² La colosal transferencia de patrimonio y herramientas de regulación estatal al mercado concretada en esos años distaba de constituir una reforma del estado. La imagen del estado que guió su instrumentación redujo a éste a su dimensión económica, ignorando otras tareas no menos relevantes que forman parte de este complejo institucional. Si bien el reduccionismo de la primera generación de reformas fue subsanado por una segunda fase que contemplaba las dimensiones institucionales y políticas (especialmente en la segunda mitad de los años noventa), ésta mantuvo serias limitaciones para pensar la reforma del estado como parte de una tarea democrática más abarcativa.

El desmantelamiento del estado ocasionado por las denominadas reformas pro-mercado puso pronto en evidencia que un régimen democrático descansa sobre la estructura de aquel y que un estado menor no promueve

1. Si bien ambas transiciones son comunes a otros países de la región, la secuencia no ha sido la misma en todos los casos.

2. Véase Oszlak (1999a) y Quiroga (1995).

necesariamente una “democracia mejor”. La concentración de recursos y mecanismos de regulación en manos privadas marchó en paralelo con la emergencia de estilos decisorios que empobrecieron los contenidos institucionales de la democracia conquistada. Asimismo, se extendió la percepción de que un estado débil resulta impotente para garantizar la promesa universalista que sustenta a una democracia: “ciudadanías de baja intensidad” tienen como correlato inevitable democracias de baja calidad.³

La perspectiva unilateral que dominó la discusión sobre el estado en esos años postergó el diseño y edificación del estado *necesario* para nuestras democracias. Dos décadas de vigencia democrática no han bastado para reparar esta deuda pero sí para comprender que, en adelante, cualquier intento por reformar el estado resultará estrecho e insuficiente si no ofrece, además, una respuesta satisfactoria a aquel desafío. Como sugiere Nogueira (2004:76), resulta imperioso “reformar la reforma del estado” incorporando nuevos ingredientes y parámetros que permitan inaugurar un nuevo ciclo de construcción y democratización del estado.

Para no pecar de injustos, vale recordar que los desarrollos teóricos que acompañaron la recuperación de la democracia en los ochenta, entendían necesaria la reforma del estado pero concibiéndola, primordialmente, como una “democratización del estado” que tornara más transparentes sus procesos decisorios y los sometiera a un mayor control público.⁴ Aunque todavía vaga y desprovista de una contraparte operativa, esa aspiración resultó muy potente en los albores de nuestras democracias y contribuyó a imaginar *otro* estado que sintonizara con la naturaleza de este régimen y revirtiera la sospecha que aún despertaba por su brutal actuación bajo los gobiernos autoritarios.

Sin embargo, esa agenda quedó relegada cuando a fines de los ochenta los problemas del estado comenzaron a ser diagnosticados en clave neoliberal, presentando a su “gigantismo” como la fuente de todos sus males. La simplicidad de la fórmula —aunque no por ello menos efectiva— se coronaba con la promesa de que un estado menor permitiría edificar mercados, sociedades civiles y democracias más fuertes.

Aunque ese estado presentaba inocultables fallas que abonaron el terreno para la aceptación de tan severo recetario, otras fallas fueron tornándose evidentes en el desempeño del mercado, disparando una pronta revalorización de aquel. El redescubrimiento del estado emprendido por ciertos organismos multilaterales de crédito —que hasta poco tiempo antes habían

3. O'Donnell (1993).

4. Véase Cardoso (1984), Martins (1984) y Portantiero (1984).

propiciado su desmonte—⁵, contribuyó a colocar al tope de la agenda de debate su necesaria recuperación.

Hoy existe amplio consenso respecto a este tema y ese clima reabre la oportunidad de retomar aquellos desafíos lanzados en el despertar de nuestras democracias, encarando nuevas reflexiones que nos permitan imaginar y promover otra relación entre estado y democracia.

1. La democracia requiere de estado pero éste no es suficiente

Conviene aclarar que esta valoración positiva sobre el papel del estado no debe entenderse como una reivindicación del que hoy está vigente. Como sugiere Nogueira (2004), aún no es posible reconocer ese *estado necesario* en el estado realmente existente.

Aunque su recuperación y reforma resulte impostergable, no es posible separar esa empresa de la aspiración a perfeccionar la democracia. La respuesta frente al ausentismo y deserción del estado en los años noventa no puede ser meramente reactiva. No basta demandar su retorno, también es preciso bregar por un nuevo estado que, en el cumplimiento de sus funciones indelegables, no desdeñe la calidad de las instituciones que las provean.

Por otra parte, el énfasis puesto en el estado no implica postular que la suerte de la democracia descansa de manera excluyente en aquel. En todo caso, pretende llamar la atención sobre el olvido del que ha sido objeto dentro del debate democrático, sin recaer en una sobrestimación —también inadecuada— que lo convierta en condición suficiente para profundizar nuestras democracias. La complejidad de los vínculos que sustentan a éstas no ofrece espacio para interpretaciones unilaterales. En rigor, la democracia necesita tanto de un estado fuerte como de una de sociedad civil activa y vigilante que ejerza cotidianamente sus derechos. Por consiguiente, es preciso eludir toda tentación reduccionista que proponga relaciones de suma cero entre esos términos. Al simplismo de esa ecuación es preciso oponer la idea de que sociedades civiles fuertes y democracias fuertes no son necesariamente incompatibles con estados fuertes; por el contrario, ellos se requieren y refuerzan mutuamente.

Los recientes aportes relativos a la calidad de la democracia permiten advertir que una evaluación de ésta no puede reducirse al régimen político sino que también comprende el trato estado-ciudadano y la relación

5. Véase el Informe del Banco Mundial de 1997.

ciudadano-ciudadano.⁶ Esa inquietud participa de un clima intelectual que, como hoy lo condensa el denominado neo-republicanismo⁷, conjuga tanto las mejoras en el desempeño estatal como el papel que cabe a los ciudadanos apropiándose de los derechos disponibles.

Al mismo tiempo, ese clima capta y expresa la creciente demanda de rendición de cuentas proveniente de la sociedad civil y se nutre del extendido desencanto y desconfianza que despiertan las instituciones asociadas al estado y a la representación democrática.

Una de las novedades más alentadoras registradas dentro de la actual etapa democrática proviene del protagonismo de organizaciones de la sociedad civil que reflejan la emergencia de una ciudadanía más exigente e informada frente a sus representantes. Asistimos a una creciente presencia e influencia de organizaciones de este tipo que, bajo el genérico reclamo de reforma política, expresan nuevas demandas asociadas a la calidad institucional e impulsan la revisión de los instrumentos de selección y fiscalización de sus representantes.⁸

En el caso argentino, más que una impugnación a la democracia como régimen, esas demandas revelan una innovación cultural que, según Peruzzotti (2003:67-69), se nutre de la crítica antiautoritaria que introdujo el movimiento por los derechos humanos bajo la dictadura militar. Esa respuesta a una versión extrema de la arbitrariedad estatal contribuyó a forjar una visión más constitucional de nuestra tradición democrática y a desarrollar un ambiente sociocultural más sensible al control de la autoridad pública. Ella hoy se encarna en nuevas modalidades de activismo cívico que expresan una desconfianza vigilante frente a toda forma de ejercicio discrecional de los poderes públicos.

Nuestras democracias necesitan tanto de un estado mejor como de una ciudadanía más activa y exigente. Sin embargo, de los múltiples vínculos que reconoce la democracia, aislamos, con fines analíticos, el que ésta mantiene con el estado, entendiendo esta elección como una vía de entrada —entre varias posibles— para explorar los desafíos democráticos actuales.⁹

6. O'Donnell (2002b) sugiere que la democracia no es sólo un régimen político (poliárquico) sino también un modo particular de relación entre estado y ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos.

7. Véase Bresser Pereira (2004).

8. Algunos autores presentan este paquete de reformas como parte de una “segunda transición democrática” que completaría a la “primera”, asociada a la edificación de reglas y rutinas democráticas tras el período autoritario (véase Torre, 2003:658).

9. Insistimos en que este recorte no implica subestimar el papel de la sociedad civil. Por el contrario, las investigaciones sobre esta esfera son tan necesarias para

Sobre los textos que integran el libro

Las reflexiones que reúne este libro han sido elaboradas a lo largo del último lustro y recogen algunos artículos publicados y presentados en encuentros académicos y otros inéditos, especialmente elaborados para esta publicación. Ese carácter fragmentario no significa que estos textos no compartan un hilo conductor; por el contrario, todos han sido elaborados teniendo en mente el complejo y tenso vínculo que liga a estos dos conceptos claves, tanto en el plano conceptual como en el empírico. Aunque fueron originalmente concebidos como artículos autónomos, han sido revisados y adaptados para integrar un cuerpo común y ordenados secuencialmente para tal fin, aportando miradas y vías de entradas alternativas sobre un tema y una preocupación convergentes. Al reunirlos tal vez persistan ligeras reiteraciones que han sido mantenidas en respeto al carácter autónomo de cada capítulo.

Conviene prevenir al lector que si bien el título de este libro alude a la región latinoamericana, tal vez encuentre un tanto presuntuosa esa delimitación espacial. Ello en parte es así pues no contiene análisis de casos que permitan hallar una perspectiva comparada. En verdad, el libro ha sido escrito desde Argentina recogiendo múltiples evidencias empíricas provenientes de ese país, pero se ha nutrido de información y aportes teóricos provenientes de otros colegas de la región, en especial de Brasil y del Cono Sur de América Latina. En suma, aspira contribuir a forjar una mirada regional sobre la problemática democrática y sus principales desafíos en el presente. Pese a sus singularidades históricas y estructurales, nuestros países comparten trazos homogéneos que aún aguardan reflexiones en las que podamos reconocer nuestras semejanzas y destino común.

El libro contiene dos momentos: el primero de ellos está guiado por un propósito *conceptual* y encara una puesta al día sobre el debate en torno a la relación entre *estado* y *democracia*. Los trabajos reunidos en esta parte indagan cómo han sido usados estos conceptos y cómo ha sido abordada la relación entre los mismos dentro de la literatura relativa al tema. El segundo momento ofrece una mirada *empírica e histórica* que no renuncia a la aspiración teórica inicial, más bien la retoma, escogiendo otras vías para seguir considerando esas mismas preocupaciones.

Los desarrollos teóricos que acompañaron la recuperación de la democracia en los ochenta entendían necesaria la reforma del estado pero concibiéndola primordialmente como una “democratización del estado” que tornara más transparentes sus procesos decisorios. Esa agenda quedó relegada cuando a fines de esa década los problemas del estado fueron diagnosticados en clave neoliberal, presentando a su “gigantismo” como la fuente de todos sus males. El desmantelamiento del estado ocasionado por las denominadas reformas pro-mercado puso pronto en evidencia que un régimen democrático descansa sobre la estructura de aquél y que *un estado menor no promueve necesariamente una democracia mejor*. La concentración de recursos y mecanismos de regulación en manos privadas marchó en paralelo con la emergencia de estilos decisorios que empobrecieron los contenidos institucionales de la democracia conquistada. Asimismo, reveló que un estado débil resulta impotente para garantizar la promesa universalista que sustenta a una democracia: “ciudadanías de baja intensidad” tienen como correlato inevitable democracias de baja calidad. Dos décadas de vigencia democrática no han bastado para reparar esta deuda pero sí para comprender que, en adelante, cualquier intento por reformar el estado resultará estrecho e insuficiente si no ofrece, además, una respuesta satisfactoria a estos desafíos.


Homo Sapiens
EDICIONES

ISBN 978-950-808-522-1



9 789508 108522 1