

## Lo público, lo estatal y la democracia

### *The public sphere, the State and democracy*

Oswaldo Iazzetta

Investigador Consejo de Investigadores de la  
Universidad Nacional de Rosario, CIUNR

Correo electrónico: iazzetta@arnet.com.ar

Fecha de recepción: junio 2008

Fecha de aceptación y versión final: junio 2008

#### Resumen

La calidad de lo público no resulta indistinta para juzgar la calidad de una democracia, pues la vitalidad y diversidad de aquel espacio delimita sus posibilidades de despliegue y profundización. Sin embargo, lo público se nutre tanto de la energía proveniente de la asociatividad, participación, deliberación y auto-organización de la sociedad civil, como de la universalidad que el Estado debe asegurar para tornar efectiva la promesa democrática. En esa zona confluyen por consiguiente, energías provenientes de lo *público-social* como de lo *público-estatal*. Sin desconocer esa complejidad, en este trabajo nos centraremos en este último aspecto, entendiendo esta elección como una vía de entrada –entre otras posibles– para reflexionar sobre algunas tareas democráticas pendientes.

*Palabras clave:* público, Estado, democracia, universalidad, ciudadanía

#### Abstract

The quality of the public sphere is a useful indicator of the quality of democracy; indeed it is the diversity and vitality of the public space that will eventually shape both the spread and the strengthening of democracy. The public sphere is fortified by what it gains from associativity, participation, deliberation and the mobilization of civil society. However, it also benefits from the universality of state projects which are vital to the fulfillment of the democratic promise. Here, we see the convergence of forces which belong to both the social-public sphere and the state-public sphere. Taking into account the complexity of these dynamics, the decision to focus on state-public relations as a point of entry into the debate, allows us to discuss the tasks that democracy has yet to tackle.

*Key word:* public, State, democracy, universality, citizenship

La calidad de lo público no resulta indiferente para juzgar la calidad de una democracia, pues la vitalidad y diversidad de aquel espacio delimita sus posibilidades de despliegue y profundización. Aunque los alcances y contenidos de lo público constituyan un motivo de controversia —como lo testimonia la amplia literatura disponible sobre el tema<sup>1</sup>—, en este trabajo lo entendemos como esa zona de contornos imprecisos que se nutre tanto de la energía proveniente de la capacidad asociativa, participación, deliberación y auto-organización de la sociedad civil, como de la universalidad que el Estado debe asegurar para tornar efectiva la promesa democrática. Lo público entonces, no sólo evoca el ámbito en el que los ciudadanos formulan autónomamente *los asuntos de interés general* sino también, las *capacidades colectivas* que el Estado debe garantizar para conformar un espacio común y compartido.

En esa zona confluyen por consiguiente, tanto energías provenientes de lo *público-social* como de lo *público-estatal*. Dichas fuerzas no son excluyentes, por el contrario, se necesitan y refuerzan mutuamente. En efecto, una democracia requiere tanto de una sociedad civil activa y vigilante que ejerza cotidianamente sus derechos, como de un Estado efectivo que asegure la universalidad consagrada por aquella. Al simplismo de la ecuación que propone relaciones de suma cero entre dichos términos, es preciso oponer la idea de que sociedades civiles y democracias fuertes no son incompatibles con Estados fuertes.

Asimismo, la democracia es mucho más que un régimen político. Como sugiere O'Donnell (2002, 2003), también supone un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos, revelándonos otras dimensiones (el Estado y el contexto social) desatendidas por las teorías sobre la democracia predominantes.

Si bien nuestras democracias han registrado notorios avances en las dos últimas déca-

das —especialmente a nivel del régimen político— aún padecen severos déficits en otras dimensiones que nos reclaman abandonar toda postura complaciente frente a su desempeño. La realización de elecciones periódicas y competitivas convive tensamente con un contexto social marcado por fuertes irregularidades que privan de la necesaria independencia a una amplia franja de la ciudadanía. De tal manera, una creciente porción de ésta carece de los *soportes y protecciones* que permitan tornarla real (*cf.* Castel 2003). La extendida presencia de prácticas clientelares constituye además, la contracara inseparable de ciudadanía trunca que ponen en entredicho la calidad de nuestras democracias, desnudando los límites que subsisten para conformar una esfera pública deliberativa y participativa y avanzar hacia una “democracia de ciudadanía” (*cf.* O'Donnell 2008).

Aunque la complejidad de estos desafíos no ofrece margen para respuestas unilaterales, en este trabajo aislamos —sólo con fines analíticos— lo que resta encarar en los Estados, entendiendo esta elección como una vía de entrada —entre otras posibles— para reflexionar sobre algunas tareas democráticas pendientes.

Como sostiene Botana, la democracia significa soberanía del pueblo y libertad electoral, derechos humanos y separación de poderes, pero también significa —y de manera no menos decisiva— el *universalismo* del Estado (2002:133).

Esta expectativa, que en cierto modo condensa la dimensión pública del Estado, asume diferentes formas: en primer lugar, sostener los *derechos ciudadanos universales*; en segundo término, privilegiar intercambios universalistas en el *ejercicio del poder*. En efecto, el principal reto para lo público-estatal se resume en la doble exigencia de garantizar ciudadanía y un modo de ejercer el poder que promueva la publicidad, la rendición de cuentas y el apego a criterios universalistas; resguardando a nuestras democracias de nuevas formas de privile-

gio que al apropiarse de lo público para beneficio privado, socavan su credibilidad y abonan al actual desencanto de sus instituciones.

En las páginas siguientes efectuaremos una breve revisión del itinerario que distingue a lo público-estatal, centrándonos luego en los vínculos que esta dimensión mantiene con la democracia en nuestra región.

### Sobre lo público y lo estatal

El Estado moderno constituye una respuesta al dilema de la acción colectiva creado por la emergencia de una *sociedad de individuos* librados a su suerte y despojados de la proximidad que les ofrecía abrigo y protección en el pasado. La formación de este complejo institucional dotado de un abrumador poder coactivo, permitió generar bienes públicos que los individuos no crearían espontáneamente. La seguridad pública que reclamaba Hobbes en tiempos de guerras civiles, o las protecciones sociales destinadas a los ciudadanos carentes de propiedad –bajo el Estado social de derecho– expresan algunas responsabilidades asumidas por el Estado moderno desde su aparición, como también maneras cambiantes de entender el riesgo y la inseguridad (*cf.* Castel 2004). Aunque en ambos casos el Estado es entendido como un productor de certidumbre, varía el carácter de la incertidumbre que motiva su intervención. Cabe aclarar que las nuevas obligaciones asumidas por el Estado no suponen el abandono de las anteriores; de modo tal, que a la responsabilidad original de garantizar la seguridad pública se han sumado otras tareas como la provisión de seguridad social, entre otras.

La presencia de este “tercero”, que extrae recursos de los particulares para generar bienes públicos, es inseparable de la expansión de un amplio catálogo de derechos que el Estado está obligado a asegurar. Por consiguiente, cuando hablamos de bienes públicos tam-

bién aludimos a bienes ciudadanos. De todos modos, si bien el Estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva creados por una sociedad de *individuos* –primero– y de *mercado* –después–, también instala nuevos riesgos y amenazas originados en el gran poder que aquél debe reunir para que tales bienes públicos y soluciones sean posibles (*cf.* O’Donnell 2001:13-15).

Aunque la intervención del Estado contribuye a producir un orden cuando no existe confianza mutua entre los particulares (peligro horizontal), ello exige a su vez, que este orden resulte confiable para las partes (peligro vertical). La historia moderna revela que el Estado no siempre se ha comportado como un agente “amistoso” –dentro o fuera del territorio nacional–; y aunque fue concebido como un productor de certidumbre, sobran evidencias que lo muestran como la principal fuente de incertidumbre para sus propios ciudadanos. Eso explica que la concentración de recursos y tareas encarada por el Estado para garantizar tales bienes públicos, haya convivido con una constante y tenaz búsqueda por parte de la sociedad civil para hallar modalidades de control y supervisión, destinadas a “institucionalizar la desconfianza” que despierta el enorme poder reunido por aquél<sup>2</sup>. Las principales creaciones en materia de ingeniería institucional, en los últimos dos siglos de vida democrática –representación, división de poderes, órganos de control–, apuntan precisamente a domesticar y racionalizar el uso de la fuerza concentrada en el Estado.

Por consiguiente, generar *bienes públicos* desde el Estado y someter a éste a *control público* para contrarrestar su opacidad y arbitrariedad, son dos caras inseparables y complementarias de lo público-estatal: una orientada

2 En Luhmann (1996), O’Donnell (2001) y Rosanvallon (2007), podemos hallar manifestaciones de esta búsqueda de institucionalización de la desconfianza que acompaña a la construcción democrática moderna.

a garantizar la universalidad de los derechos ciudadanos, la otra a controlar y transparentar ese enorme poder del Estado, tan necesario como temible.

*El itinerario de lo público-estatal*

En los comienzos del Estado moderno, lo público y lo estatal se presentaban confundidos expresando lo que es común a todos<sup>3</sup>. Sin embargo, ya no es posible sostener semejante reducción pues, si bien todo lo estatal es por definición público, no todo lo público es hoy estatal. En nuestros días, lo público designa un denso y rico entramado que excede los límites del Estado de modo que éste ya no mantiene el monopolio para expresarlo y contenerlo. Las nociones de *público no estatal*, *privado social*, *altruismo cívico* o *capital social*<sup>4</sup>, aluden desde tradiciones divergentes, a esa energía pública no generada desde el Estado pero que tampoco se confunde con el interés privado que impulsa al mercado.

Aunque esta revalorización de la sociedad civil merece celebrarse, en algunas versiones –no siempre desprovistas de inocencia– ella ha sido presentada como sustituto del Estado, coincidiendo con un clima de ideas dominado por un extendido desencanto frente a éste<sup>5</sup>. Vale recordar que en los países del Cono Sur y Brasil, la recuperación de la democracia convivió, en sus tramos iniciales, con una fuerte sospecha por el papel cumplido por sus Estados en el pasado autoritario inmediato, convirtiendo el legítimo anti-autoritarismo gestado en esos años, en un sinónimo de anti-

estatismo que resultó inesperadamente funcional a la crítica interesada impulsada por el neoliberalismo. Como señaló Lechner, en América Latina ha sido “el Estado autoritario (y no un Estado de bienestar keynesiano) el Leviatán frente al cual se invoca el fortalecimiento de la sociedad civil” (1986:33).

Esta vertiente anti-autoritaria mantiene vigencia en muchos movimientos e iniciativas de la sociedad civil que hoy ejercen una tenaz vigilancia sobre nuevas manifestaciones de abuso y arbitrariedad estatal en democracia. Sin embargo, no fue ésta la versión que finalmente prevaleció al cerrarse los años ochenta. El diagnóstico triunfante a fines de esa década no apuntaba a fortalecer a la sociedad civil, sino a desmontar el papel regulador del Estado y a “despolitizar” los mercados, presuntamente “sofocados” por la intervención de aquel. Apelando a una fórmula extremadamente simplista –pero no por ello menos efectiva– se postuló una solución condensada en la premisa de que *cuanto menos Estado, mejor*. En nombre de esas recomendaciones nuestros países se desprendieron del patrimonio público acumulado por las generaciones anteriores, presentando esa transferencia como parte de un proceso global de devolución de tareas y recursos que el Estado habría arrebatado indebidamente al mercado y a la sociedad civil.

Ello no sólo se tradujo en la venta de sus principales activos públicos (privatizaciones) y concesiones de servicios públicos decisivos sino también, en una abrupta deserción en la provisión de bienes públicos (salud, educación y seguridad social), que pasaron a concebirse como simples bienes intercambiables en el mercado. Como consecuencia de ello, no sólo se instauró una economía de mercado, sino como sugirió Lechner (1997) verdaderas “sociedades de mercado” que forjaron un nuevo tipo de sociabilidad regida por la responsabilidad individual. De pronto, aquellos bienes públicos que el Estado garantizaba a

3 Véase Bobbio (2005) y especialmente los sugerentes trabajos relativos a las mutaciones de lo público de Rabotnikof (1993; 2005 y 2008).

4 Sobre el sentido y uso de estos conceptos véase Bresser Pereira (1998), Quijano (1988), Giner y Sarasa (1995) y Putnam (2000).

5 Si bien es legítimo propiciar la auto-organización y participación de la sociedad civil, resulta erróneo desestimar el papel del estado como proveedor de bienes públicos, alentando un falso antagonismo con aquélla.

sus ciudadanos bajo la forma de derechos, dejaron de ser entendidos como tales y su acceso a ellos pasó a depender de las desiguales oportunidades de contratación en el mercado.

Aquella retirada del Estado produjo una colosal concentración de la riqueza en los grupos económicos privados que se beneficiaron con la venta de los activos estatales; pero también, trajo aparejado un proceso de creciente desigualdad y desprotección, que se tradujo en una alarmante precarización de la ciudadanía. Como solía lamentar Norbert Lechner, nuestras sociedades tienen ahora *más mercado y menos ciudadanía*.

En ese marco, no fueron pocos los esfuerzos, provenientes de organizaciones civiles, destinados a cubrir y compensar con “solidaridad horizontal” la ausencia y retracción de la protección social, antes garantizada estatalmente. Ello puso de manifiesto la existencia de un potencial solidario genuino y una energía cívica que ayudó a mitigar los efectos de tan severa crisis. Sin embargo, la gestación de esa corriente solidaria no basta para sustituir las responsabilidades indelegables del Estado; pues, aunque el altruismo privado es una energía legítima y necesaria, no resulta suficiente para reparar las asimetrías, para ello es preciso la acción política. Como ha expresado Fitoussi: “no se puede dejar librado a los sentimientos morales el cuidado de llenar las carencias de la acción política, para eso se ha inventado la democracia”<sup>6</sup>.

En efecto, si se convierte a lo social en fuente sustitutiva de lo público estatal corremos el riesgo de confiar la provisión de tales bienes públicos a asociaciones voluntarias, que no son ni permanentes ni imparciales y por consiguiente, reconocen límites para garantizar la reproducción de las necesidades sociales. Asimismo, en sociedades desiguales y segmentadas, eso implica dejar librados a su

suerte a grupos sociales que disponen de recursos materiales, simbólicos y organizacionales dispares para expresar sus demandas.

En suma, las posibilidades de deliberación y auto-organización de los ciudadanos en una democracia dependen de una autonomía que no puede darse por descontada en sociedades en las que la celebración regular de comicios convive con fuertes asimetrías sociales que impiden materializar el ideal de democracia.

### *Lo público-estatal y la universalidad de los derechos ciudadanos*

Un Estado democrático debe garantizar de manera efectiva la universalidad de los derechos a todos los ciudadanos comprendidos dentro de un territorio delimitado. El alcance de esa universalidad se ha expandido con el tiempo, como así también el catálogo de derechos que debe asegurar (civiles, políticos, sociales y culturales). Dicha universalidad es dinámica y aún es motivo de controversia la exigibilidad de ciertos derechos reconocidos formalmente (en especial los sociales). Las luchas democráticas expresan, en buena medida, una pugna por asegurar nuevos derechos a sectores que han permanecido privados de ellos. La expectativa de que el Estado actúe como garante de universalidad no implica desconocer que se trata de una tarea históricamente contingente, que no hay que dar por descontada en todos los Estados concretos. Esta advertencia cabe especialmente para los países de América Latina, en los que amplias franjas de su población aún no tienen garantizados sus derechos básicos. En esta región como ha señalado O'Donnell (2002), el alcance del “Estado legal” es limitado y cualquier ley formalmente sancionada es aplicada en forma intermitente y selectiva, revelando una severa fragmentación del Estado en su dimensión legal. Esto es, la universalidad exige asegurar tanto la vigencia efectiva de esos derechos para todos los grupos sociales y étni-

<sup>6</sup> Véase Jean Paul Fitoussi, “Es deber de la democracia compensar desigualdades”, en *Clarín*, 06.01.2000.

cos, como garantizarla homogéneamente en todo su territorio.

Una de las principales manifestaciones de la crisis del Estado proviene de que *si bien la ciudadanía sólo puede existir dentro del marco de la democracia, su vigencia no basta para tornarla efectiva: requiere además, de un Estado que la asegure*<sup>7</sup>.

Ello implica reconocer –entre otras cosas– que la democracia es mucho más que un régimen político. Las instituciones y libertades contextuales que este último ofrece, definen un umbral necesario pero insuficiente para entenderla. El Estado es un soporte ineludible de ésta y una vez aceptada su importancia, resulta crucial identificar los recursos e instrumentos que reúne para afrontar sus responsabilidades. En este terreno, el balance no resulta alentador. Los patrones de construcción de nuestros Estados revelan que no lograron completar la creación de capacidades estructurales indispensables para garantizar los derechos ciudadanos de manera efectiva y homogénea (*cf.* Mann 2004). Esa debilidad no se ha revertido sino que se ha agravado aún más por los efectos derivados de las políticas pro-mercado aplicadas en el pasado reciente, las cuales ocasionaron un severo y perdurable desmantelamiento de capacidades ya existentes.

Por consiguiente, disponemos de ciudadanías parciales, incompletas o de baja intensidad como ha sugerido O'Donnell (1993), y ello nos sitúa ante un fenómeno tan inquietante como novedoso: *tenemos democracias estables pero sin ciudadanía efectiva*. No deja de resultar paradójico que la recuperación de la ciudadanía política –arrasada durante los períodos dictatoriales– conviva hoy con inocultables desmejoras y retrocesos en materia de derechos sociales, al tiempo que permanecen

en cuestión ciertos derechos civiles.

Una de las particularidades de nuestra región es que los derechos que integran el trío clásico (civiles, políticos y sociales) presentan un carácter discontinuo; de modo que la presencia de ciertos derechos ha coexistido con la supresión completa o parcial de otros. Como sostiene Botana, entre nosotros los derechos no han cobrado forma por acumulación sino por exclusión (2004:33).

En suma, la recuperación de la democracia no asegura automáticamente el ejercicio de tales derechos; es preciso además, un Estado efectivo que pueda generar las condiciones para la realización universal de la ciudadanía. En consecuencia, profundizar la democracia supone entender la *democraticidad*, no sólo como una cualidad exigible al régimen político (esto es, elecciones libres y periódicas, libertad de expresión, etc.), sino también al Estado en tanto garante de la universalidad de derechos ciudadanos sobre la que descansa el ideal democrático (*cf.* O'Donnell 2003; 2007). Esta dimensión de lo público constituye un umbral necesario para la democracia; su fortaleza o debilidad no resulta indistinta para definir la calidad y perspectivas de ésta.

#### *Lo público-estatal en el ejercicio del poder*

Aunque hoy resulte común hallar reunidos *Estado y democracia*, conviene recordar que el vínculo entre ambos alude a una “amistad” relativamente reciente. En efecto, Estado y democracia son construcciones históricas y sociales que reconocen trayectos y orígenes divergentes y expresan lógicas contrapuestas: en tanto el primero tiende a la centralización del poder, la segunda a desconcentrarlo. El Estado es una institución monopólica por excelencia, y las tareas que integraron su proceso de construcción poco tienen en común con las que son propias de la expansión de la arena democrática.

7 Guillermo O'Donnell (1993) ha contribuido de manera decisiva al reconocimiento de esta paradoja, y sus reflexiones en torno a esta cuestión pueden hallarse reunidas en su libro *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia* (2007).

Los atributos adquiridos por el Estado moderno, en su lento y conflictivo proceso formativo, son característicos de un complejo institucional centralizado que expropia recursos y tareas a la sociedad civil para configurar un nuevo polo de poder opuesto a los particulares<sup>8</sup>. Los atributos reunidos en dicho proceso definen a un Estado a secas, pero nada nos dicen en cambio sobre la democracia. Esta cualidad dependerá de otras iniciativas y acciones que permitan hacer al Estado compatible con la naturaleza de una democracia.

El encuentro entre democracia y Estado se registra bajo una circunstancia histórica singular, cuando la primera adopta el mecanismo de la representación como expresión de la voluntad popular y el último subordina el uso de la fuerza a los límites impuestos por el Estado liberal de derecho. En suma, esa unión sintoniza con la introducción de ciertos atenuantes, que las ideas liberales impusieron tanto a la vieja noción de democracia—despojada ahora de las implicancias participativas que evocaban las antiguas experiencias de democracia directa—, como al propio Estado que se somete a la ley respetando los derechos individuales.

Como podrá advertirse, estos rasgos y tareas mucho deben a la tradición liberal y republicana que arrancaron al Estado la promesa de respetar y garantizar libertades negativas y positivas, imponiéndole controles cruzados que eviten la concentración y el uso discrecional del poder. Ese legado, condensado en la aspiración a *racionalizar su poder* y tornarlo más *público*, delimita algunos aspectos de lo público-estatal relativos al ejercicio del poder en democracia que desagregaremos en las siguientes dimensiones:

1. La necesaria *publicidad* que debe rodear a los actos de gobierno, al debate público que

8 La literatura sobre el tema tiende a identificar los principales atributos del Estado con ciertos mecanismos monopólicos, entre los que se destacan los monopolios fiscal y de la violencia física y simbólica.

debe preceder y sustentar a sus decisiones y al acceso a la información que el Estado controla. La información generada en tales actos es un *bien público*, y es un derecho de los ciudadanos disponer de ella para posibilitar una mayor transparencia, que erradique la cultura del secreto de Estado. Esta acepción de lo público como opuesto a lo secreto<sup>9</sup> es un legado del pensamiento político moderno y constituye una de las promesas incumplidas de la democracia ya inventariadas por Bobbio (1994). En una democracia, las exigencias de visibilidad y publicidad tienen en el parlamento uno de sus espacios privilegiados, en tanto constituye un ámbito de deliberación público e institucionalizado, que actúa como caja de resonancia de la sociedad. Aunque el parlamento es por definición, “el momento público del Estado”<sup>10</sup>, esa expectativa convive tensamente con una fuerte tendencia a concentrar y encapsular la decisión en los ejecutivos, aumentando la opacidad y privacidad del Estado<sup>11</sup>.

2. *Control*. Todo gobierno aspira naturalmente a ser libre y tener amplios poderes para actuar. Para frenar esa pretensión existen órganos de control cruzado que integran el propio aparato estatal como así también, mecanismos de control ciudadano que complementan a los anteriores. El carácter y las modalidades de dicho control han variado con el transcurso del tiempo, desde las primeras ideas relativas a la división de poderes hasta las nuevas expresiones gestadas desde la sociedad civil. En efecto, a las formas clásicas de

9 Sobre las diferentes acepciones de lo público puede consultarse Rabotnikof (1993; 2005).

10 Esta expresión la tomamos de Saskia Sassen. Véase la entrevista efectuada por Flavia Costa, “Los excluidos hacen la historia”, *Revista de Cultura N*, No. 98, suplemento, *El Clarín*, 13.08.05, p. 10-11.

11 Esta preocupación ha recobrado actualidad en los estudios sobre los componentes o mecanismos de decisión en nuestras democracias. Para el caso argentino destacamos la valiosa contribución de Quiroga (2005) sobre este aspecto.

control contenidas en la idea de *accountability* horizontal y vertical (O'Donnell 1998), se han sumado otros espacios institucionalizados de control y participación ciudadana a nivel local (audiencias públicas, presupuesto participativo) y novedosas exigencias de rendición de cuenta social –*accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz 2002)–, que amplían y diversifican las posibilidades de intervención y fiscalización.

Aunque desde un punto de vista normativo la democracia favorece la *publicidad* y el *control*, las prácticas de gobierno que han prevalecido en las dos décadas de vigencia democrática, revelan serios déficit en ambos aspectos. En efecto, el optimismo democrático de los primeros años de experiencia democrática, muy pronto cedió paso a un estado anímico dominado por un marcado desencanto frente a sus instituciones y representantes. En especial, la literatura de los años noventa ha destacado la hinchazón de los ejecutivos en nuestra región, generando una tipología intermedia de democracia “delegativa”, “híbrida” o “iliberal” (O'Donnell 1991; Conaghan y Malloy 1997; Zakaria 1998), que se distingue tanto por *maximizar* los mecanismos estatales que favorecen la concentración y efectividad de las decisiones, como por *minimizar* aquellos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas<sup>12</sup>. Aunque la hipertrofia presidencial no es un dato reciente en nuestros países –pues ya está consagrada en nuestras primeras constituciones del siglo XIX–, esa matriz institucional parece robustecerse bajo los efectos combinados de una tradición plebiscitaria que se activa y potencia en contextos de crisis económica<sup>13</sup>.

Esa distorsión (reflejada en el hiper-ejecutivismo y en el hiper-decretismo), no sólo desvirtúa el proceso decisorio como uno de los momentos cruciales de la representación democrática, sino también desjerarquiza otros espacios de deliberación y control, situándolos en un lugar subalterno. El congreso constituye un ámbito de argumentación que debe ser atendido, tanto como la necesaria argumentación pública que el presidente y sus elencos ministeriales deben afrontar para explicar las decisiones del gobierno<sup>14</sup>. Aunque se tienda a aceptar como “normal” la ausencia de deliberación pública en ese ámbito, es preciso recuperar ese espacio de debate público, como parte del perfeccionamiento democrático pendiente.

3. La última dimensión en la que nos detendremos alude a la tensión entre *particularismo* y *universalismo*. La frontera entre patrimonialismo y burocracia que Weber asoció a la gestación del Estado moderno –convirtiéndola en fundamento de un capitalismo racional y previsible–, también representa un capítulo crucial en la construcción de una democracia. Pues la democracia aguarda del Estado un trato universalista, que evite el reingreso de nuevas formas de privilegio ya sea recompensando a los ciudadanos según su filiación partidaria, poder económico o proximidad con el gobierno de turno.

Cuando se esfuma tal separación asistimos a una *doble expropiación* (Avritzer 2002:149). Así, a la primera expropiación de medios militares, ideológicos o de administración que el Estado moderno efectúa a los particulares –para conformar un polo público opuesto al privado–, se suma la que sufre el propio Estado por parte de los intereses particularistas instalados en su seno. Como sostiene O'Donnell, la dimensión pública del Estado resulta arrasada cuando algunas organizaciones estatales se

12 Véase Guillermo O'Donnell en la entrevista efectuada por José Natanson “Sobre los tipos y calidades de democracia”, en *Página 12*, 27.02.06.

13 Ese *mix* de tradición y crisis ha sido desarrollado especialmente por O'Donnell (1991).

14 Sobre el caso argentino véase Cheresky (2007:132-133).

vuelven parte de circuitos de poder perversamente privatizados (1993: 170).

En efecto, una de las dimensiones de lo público-estatal que también concierne a la democracia alude a la delimitación que el ejercicio de la función pública debe mantener entre lo público y lo privado. La demarcación que el Estado moderno introdujo entre oficina y hogar, entre presupuesto público y patrimonio privado, establece una separación entre los funcionarios y los recursos públicos empleados; demarcación que representa una precondition para regular la vida democrática desde patrones universalistas. La “partidización” del Estado y el empleo de fondos públicos para fines partidarios, derriba esa frontera necesaria y erosiona tanto la dimensión pública del Estado como la credibilidad de las instituciones democráticas.

Las dificultades para transparentar el financiamiento de las cada vez más costosas campañas electorales y las fuertes asimetrías de recursos entre oficialismo y oposición, constituyen desafíos que no sólo aguardan instrumentos legales más efectivos, sino también una mayor disposición a rendir cuenta por parte de nuestros reacios gobernantes. En el orden subnacional, el abrumador control de recursos por parte de los partidos gobernantes convierte a éstos en verdaderas agencias semi-estatales (Cheresky 2006:13) que bloquean las oportunidades de alternancia política. Aunque ésta no constituye un requisito para calificar a un régimen como democrático, su ausencia no resulta indistinta para juzgar la calidad y vitalidad de una democracia. Como destaca Morlino, la falta de alternancia “[...] disminuye la importancia y fuerza de la rendición de cuentas vertical” en tanto la rotación la oxigena y estimula (2005:43).

Asimismo, el control ininterrumpido del aparato estatal aumenta las posibilidades del oficialismo de permanecer en el gobierno, concentrando mayores oportunidades frente

a las fuerzas de la oposición. Esto se manifiesta en el orden nacional y muy especialmente en el nivel subnacional, pues en este espacio aún suelen refugiarse poderes locales aferrados a prácticas no democráticas. El modo en que ello afecta al carácter de las poliarquías, tanto como al carácter público de los Estados, representa una asignatura pendiente en las investigaciones sobre nuestras democracias. En suma, partidos políticos cuasi-estatales constituyen la contracara inseparable de Estados privatizados. La ausencia de alternancia<sup>15</sup> y la predominante configuración de sistemas de partidos, conforman un *mix* que no sólo nos revela ciertas cualidades del régimen político democrático, sino también nos informa sobre la separación entre lo público y lo privado que logra establecer el Estado en democracia.

### Breves conclusiones sobre el vínculo entre Estado y democracia

Muchas de las tareas de reconstrucción del Estado encaradas luego del vendaval neoliberal son simplemente necesarias para reforzar capacidades administrativas y regulatorias inherentes a todo centro de autoridad que aspira a conquistar mayor efectividad y autonomía decisoria. Otras en cambio, deben entenderse como parte de un proceso de construcción democrática permanente que incorpora nuevos y mayores desafíos, una vez alcanzados los anteriores.

John Ackerman propone considerar las tareas democráticas como *expansivas* y no como *terminales*, de modo que una vez aseguradas elecciones libres, periódicas y competitivas, es preciso imaginar nuevos retos (2006:150). En igual sentido, Vargas Cullell (2006) nos con-

15 En Argentina, un tercio de sus 24 distritos electorales son gobernados por el mismo partido o coalición política desde 1983 –cuando se recuperó la democracia–, sin registrar alternancias desde entonces.

voca a concebir esa empresa como una amplia *democratización* que aspira a difundir los principios democráticos hacia los diversos ámbitos que componen una sociedad, incluyendo desde luego a su régimen político, pero sin limitarla a éste. Se trata, por consiguiente, de expandir la *democraticidad* más allá del régimen político e interrogarnos sobre otras transiciones pendientes.

Existe un amplio catálogo de tareas democráticas que no se resolverán espontáneamente por la mera vigencia de un régimen político democrático. En este sentido, aún conserva actualidad la inquietud formulada por Guillermo O'Donnell (1993:173) a comienzos de los 90: ¿qué restricciones “extra-poliárquicas” limitan a las democracias, aun cuando se vote periódicamente sin coacciones? Esa lista es amplia y requiere ser reconocida previamente como “faltante” para guiar nuestra acción. Resulta imperativo entonces, reconocer ese *plus* de democracia que resta asegurar más allá del régimen político (la “democratización extra-régimen” como la denomina Vargas Cullell) y traducir operativamente esas tareas, del mismo modo en que ya se ha hecho con el régimen político. Aún no hemos explorado suficientemente en qué consiste la democratización más allá de este nivel y cuáles son las dimensiones que nos permitirán disponer de una mejor comprensión y evaluación de los desafíos a enfrentar.

En lo que concierne al Estado, ello implica retomar la idea su reforma pero entendiéndola ahora como parte de una tarea democrática inconclusa. Será preciso entonces “reformular la reforma del Estado” como propone Nogueira (2004), incorporándole nuevos ingredientes democráticos que fueron soslayados por las reformas pro-mercado impulsadas en las décadas anteriores. Éstas sólo buscaron la reducción indiscriminada del Estado, limitándolo a su faz económica y administrativa, pero ignorándolo como un necesario soporte de la democracia.

Una reforma democrática del Estado no supone únicamente fortalecer sus *capacidades reguladoras* (económicas y sociales) y *administrativas* (generando un cuerpo profesionalizado competente y comprometido con lo público), sino también sus capacidades para tornar efectiva *la promesa universalista de la democracia*. Aunque resulta impostergable recomponer globalmente tales capacidades, esa empresa no debe limitarse a una mera –aunque no menos necesaria– reconstrucción del Estado, sino también deberá contemplar lo que una democracia demanda y aún espera de aquel.

### Bibliografía

- Ackerman, John M., 2006, “Democratización: pasado, presente y futuro”, en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 28, Julio-Diciembre, FLACSO, DF-México, pp. 117-157.
- Avritzer, Leonardo, 2002, “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la *accountability*: comentarios sobre el caso brasileño”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, editores, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 139-168.
- Botana, Natalio, 2002, *La República vacilante. Entre la furia y la razón*, Taurus, Buenos Aires.
- , 2004, “Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto, 2005, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- , 1994, *El futuro de la democracia*, Planeta-Agostini, Barcelona.

- Bresser Pereira, Luiz C., 1998, "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, No. 150, IDES, Buenos Aires, pp. 517-550.
- Castel, Robert, 2004, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.
- , 2003, *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*, Homo Sapiens, Rosario.
- Cheresky, Isidoro, 2007, "Argentina: la política que viene", en *Umbrales de América del Sur*, Año 1, No. 3, Agosto-Noviembre, Buenos Aires, pp. 111-135.
- , 2006, "La política después de los partidos", en Isidoro Cheresky, compilador, *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- Conaghan, Catherine y Malloy, James, 1997, "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", en *Desarrollo Económico*, No. 144, IDES, Buenos Aires, pp. 867-890.
- Giner, Salvador y Sebastián Sarasa, 1995, "Altruismo cívico y política social", en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, No. 61, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Ippolito-O'Donnell, Gabriela, 2008, "La subversión del espacio público en América Latina", en *Metapolítica*, No. 57, D.F. México, pp. 56-63.
- Lechner, Norbert, 1997, "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la Cepal*, No. 61, Cepal/ONU, Santiago de Chile, pp. 7-17.
- , 1986, "De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur", en *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista*, No. 2, Club de Cultura Socialista, Buenos Aires, pp. 33-35.
- Luhmann, Niklas, 1996, *Confianza*, Anthopos, Barcelona.
- Mann, Michael, 2004, "La crisis del Estado-Nación en América Latina", en *Desarrollo Económico*, No. 174, IDES, Buenos Aires, pp. 179-198.
- Morlino, Leonardo, 2005, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en *Metapolítica*, No. 39, D.F. México, pp. 37-53.
- Nogueira, Marco Aurélio, 2004, *Um estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*, Cortez Editora, São Paulo.
- O'Donnell, Guillermo, 2007, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.
- , 2003, "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullerell, compiladores, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD, Homo Sapiens, Rosario.
- , 2002, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, compiladores, *La (In)Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- , 2001, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 7, Buenos Aires, pp. 11-34.
- , 1998, "Accountability Horizontal", en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, No. 8, Buenos Aires, pp. 5-34.
- , 1993, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, No. 130, IDES, Buenos Aires, pp. 163-183.
- , 1991, "Democracia delegativa", en *Novos Estudos*, No. 31, Cebrap, Sao Paulo, pp. 25-40.

- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, 2002, "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, editores *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 23-52
- Przeworski, Adam, *et ál.*, 1998, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Putnam, Robert D., 2000, *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*, Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro.
- Quijano, Aníbal, 1988, "Otra noción de lo privado, otra noción de lo público", *Revista de la Cepal*, No. 35, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 101-115.
- Quiroga, Hugo, 2005, *La Argentina en emergencia permanente*, Edhasa, Buenos Aires.
- Rabotnikof, Nora, 2008, "Pensar lo público hoy", en *Metapolítica*, No. 57, D.F. México, pp. 40-44.
- , 2005, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas, D.F. México.
- , 1993, "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración", en *Revista Internacional de Filosofía política*, No. 2, UAM, UNED, Madrid, pp. 75-98.
- Rosanvallon, Pierre, 2007, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires.
- Vargas Cullell, Jorge, 2006, *Democratización y calidad de la democracia*, San José de Costa Rica (material mimeografiado).
- Zakaria, Fareed, 1998, "El surgimiento de la democracia iliberal", en *Ciencia Política. Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, No. 49, Bogotá, pp. 89-109.