

El Estado Democrático en América Latina y el Caribe¹

Oscar Oszlak



Este documento identifica algunas instancias de interlocución entre el Estado nacional y los estados subnacionales, el mercado, la sociedad civil y los actores del ámbito supranacional. En cada una de ellas se plantean desafíos y oportunidades que pueden o no ser funcionales al desarrollo de un auténtico estado democrático en América Latina y el Caribe. El objetivo no es agotar el repertorio de posibles interacciones que, en cada plano, podrían producir ese resultado. Lo que se pretende, es abrir el debate sobre estas cuestiones, para dedicar trabajos posteriores al tratamiento específico de cada tema.

El rol del Estado Nacional desde una perspectiva histórica

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

La formación del Estado y el proceso de construcción social

Visto en términos históricos, el Estado nacional es un fenómeno institucional nuevo. En la mayor parte de América Latina y el Caribe -en adelante, ALC- tiene alrededor de un siglo y medio de existencia. De los apenas 36 Estados creados en el siglo 19, una gran mayoría correspondió a América Latina. Mucho más reciente es la existencia de Estados nacionales en el resto del mundo. Durante el siglo 20 se crearon, por descolonización, guerras o declaraciones unilaterales de independencia, 160 países. E incluso el siglo 21 registra 5 casos de nuevos Estados nacionales. Estos números dan cuenta de la «juventud» de nuestro objeto de estudio.

Aún así, no siempre las fechas de declaración formal de independencia de una nación implican la simultánea creación de Estados nacionales. En tal sentido, la experiencia es muy diversa, aún en América Latina. Más de medio siglo debió transcurrir

en la Argentina hasta que pudo iniciarse el proceso de organización definitiva de un Estado nacional. Para algunos autores, Brasil recién contó con un verdadero Estado nacional a partir del Estado Novo de Getulio Vargas. Y según Cotler, Perú aún no consiguió constituir un Estado nacional que integrara las tres dispares regiones de su territorio.

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

Sin duda, las circunstancias iniciales de constitución del Estado fueron muy diferentes en América Latina, en comparación con las demás regiones. Entre otras razones, porque las naciones que los Estados se propusieron preservar

de las fuerzas secesionistas luego del rompimiento del vínculo colonial, surgieron en una etapa en la que recién comenzaba a producirse la inserción de su producción primaria en los mercados europeos, durante la fase del capitalismo que coincidió con la segunda revolución industrial y la revolución en los transportes. En cambio, en las naciones surgidas en el siglo 20, las relaciones de producción capitalistas ya se había establecido plenamente y las naciones se incorporaban como late-comers y aún como late-late-comers-en el sistema capitalista mundial. Estas diferencias exigieron también la asunción de roles diferentes por parte del Estado.

Otros elementos diferenciales pueden ser observados dentro de la propia región de ALC. Por ejemplo, la rapidez con que luego del proceso independentista se resolvieron los conflictos de intereses intra-burgueses;² las características territoriales y el potencial de los recursos naturales;³ el peso de la inmigración y su impacto cultural;⁴ el aislamiento geográfico de los países,⁵ entre otros factores, probablemente afectaron la naturaleza del Estado nacional que se fue constituyendo en cada uno de los países. Se ha aducido, asimismo, que el peso de la tradición colonial, de virreynatos relativamente fuertes, como los que se crearon en México -de la Nueva España-y Perú, y de sus resabios culturales, persistieron en la etapa post-independentista, generando sistemas de dominación locales fuertemente autoritarios⁶.

Determinantes sociales del Estado democrático

Teniendo en cuenta lo descripto hasta

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

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

En primer lugar, no hay duda que la existencia del Estado, a secas, cumple un papel esencial en el mantenimiento y reproducción de un determinado modo de organización social. Empleamos este término «modo de organización social» como concepto que nos permite abarcar la extraordinaria complejidad de la realidad

contenida en las relaciones Estado-sociedad y sus respectivas instituciones.

En este sentido, suponemos que en cada experiencia nacional la existencia de un Estado responde a la necesidad de resolver un conjunto de necesidades y demandas planteadas en el proceso de construcción de ese modo de organización social. Por lo tanto, la agenda del Estado y su papel, son el resultado del involucramiento de las instituciones que fueron surgiendo en el curso de los procesos de resolución de las cuestiones que se fueron problematizando socialmente, existiendo -o no- consenso en que el Estado era quien debía resolverlas.

Este planteo puede corresponder a una población -un demos- que convive en un territorio delimitado, que conforma un nosotros diferenciado por ser parte de un proyecto de nación. Obsérvese que esas instituciones estatales pueden no estar aún creadas, por lo que es la propia necesidad o demanda social la que, al mismo tiempo, genera la agenda estatal, construye el aparato institucional del Estado y afianza el «proyecto nacional» vigente en cada momento. En la medida en que ese Estado en formación «resuelve»⁷ la demanda, confirma su capacidad para constituirse en la fundamental instancia para la articulación de las relaciones sociales, legitimando a la vez su intervención y su carácter «nacional».

El rol del Estado y la conformación de su agenda

Con independencia de la heterogeneidad de los Estados nacionales que fueron emergiendo en la región, la conformación de sus agendas se produjo al ritmo con que se fueron desarrollando dos procesos

paralelos: 1) la «expropiación» de funciones que antes de su formación como Estados eran ejercidas por instituciones sociales (como la Iglesia o las asociaciones civiles) y gobiernos subnacionales -provincias, municipios-, incluyendo el ordenamiento jurídico, la acuñación de moneda, la organización de fuerzas armadas, la administración de cementerios o del registro civil de las personas; y 2) la creación de nuevos roles, posibilitada por la extraordinaria capacidad de movilización de recursos que acompañó a los procesos de consolidación de los aparatos estatales nacionales -como la masiva recaudación de impuestos, la construcción de grandes obras públicas, la garantía de empréstitos, la representación externa del país, el sometimiento de poblaciones indígenas, la promoción de la inmigración o la conducción de guerras con otros países-.

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

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

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

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

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

Las vinculaciones entre Estado y mercado fueron particularmente densas y, a veces, conflictivas. La inicial constitución de un «orden» o contexto estable en el que pudieron desarrollarse las fuerzas productivas, resultó fundamental para el rápido progreso económico en gran parte de los países de la región. La codificación jurídica, la promoción y regulación del comercio y la industria, la construcción de la infraestructura física necesaria para el transporte y la exportación, facilitaron el

aprovechamiento de las oportunidades generadas por la gradual inserción en los mercados mundiales como proveedores de materias primas y alimentos. El Estado oligárquico trasladó los costos del progreso a las clases subalternas mediante el control de una estructura impositiva regresiva y el manejo de las aduanas. La economía de enclave, en algunos casos, o el control nacional de los bienes primarios exportables, vistos como modelos alternativos de desarrollo, tuvieron por su parte una incidencia dispar sobre a) la naturaleza de la fuerza de trabajo que se fue constituyendo, b) la distribución del ingreso y c) el tipo de instituciones que fueron incorporándose al aparato institucional del Estado.

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

actores supranacionales, y su especificidad, terminaron por definir la naturaleza de su respectiva dependencia económica, política y cultural.

Las cuestiones centrales de la agenda y sus tensiones

Hasta fines del siglo 19, las dos cuestiones centrales que integraban la agenda de los Estados nacionales latinoamericanos eran, en un plano analítico de máxima agregación, las del orden y el progreso, obviamente reflejadas en los múltiples problemas implícitos en la organización nacional y la promoción del crecimiento. Sin embargo, la naturaleza desigual del proceso de desarrollo, el carácter represivo que adquirió en muchos casos ese «orden» o la relegación de los sectores populares en el goce de las oportunidades y beneficios generados por el progreso -entre otros factores- alentaron el surgimiento de movimientos obreros y campesinos que se rebelaron contra la situación de sometimiento y marginalidad a la que se vieron sometidos. Las huelgas obreras, la acción sindical, los partidos de masas de tendencia anarquista y socialista, se hicieron sentir en la agenda del Estado al problematizarse las cuestiones de la equidad distributiva y la participación ciudadana. La primera, dando lugar a políticas que procuraron aumentar la protección laboral de los obreros y el mejoramiento de sus condiciones de vida. La segunda, modificando en parte la correlación de poder y el «orden» vigentes, a través de la introducción de formas de acción directa de los sectores dominados en la esfera pública y la gradual apertura política hacia formas de participación

ciudadana crecientemente inclusivas. De esta forma, el Estado nacional comenzó -al menos en algunos casos- a adquirir rasgos democráticos que fueron modificando en parte la naturaleza oligárquica que lo había caracterizado hasta entonces.

La lenta institucionalización de los sindicatos, el afianzamiento de los partidos liberales y conservadores constituidos en la segunda mitad del siglo 19, así como el surgimiento de nuevos partidos de cuño europeo en las primeras décadas del siglo 20, como el socialismo, el comunismo y la democracia cristiana, completarían de a poco el andamiaje institucional de la democracia representativa y la construcción de una escena pública. Claro está, las alternativas y vicisitudes de este proceso fueron muy diferentes dentro de ALC. La temprana irrupción de la institución militar en la política y el control del Estado, interrumpió con efectos y alcances dispares la continuidad democrática que había caracterizado en muchos casos la sucesión de los gobiernos desde las primeras décadas del siglo 20.

Tal vez no se aprecie en toda su magnitud la importancia que tuvieron los golpes militares en ALC debido a que la experiencia común de la región al respecto fue particularmente intensa en la segunda mitad del siglo 20 y tuvo una coincidencia temporal notable en gran número de países entre los años 60s y 80s. Pero existe un relativo desconocimiento del total de intervenciones militares que interrumpieron o pusieron en serio riesgo a los gobiernos democráticos de la región así como sobre el grado en que estas experiencias influyeron sobre los procesos de democratización del Estado⁸.

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

En seis países las sociedades pasaron varias décadas del siglo 20 bajo regímenes militares -Venezuela, Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Argentina, Bolivia-. En los únicos casos donde los ejércitos fueron derrotados y sustituidos temporalmente por milicias revolucionarias u otras formas irregulares de organización militar, encontramos a México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1958) y Nicaragua (1979). Algunos países como Paraguay, Guatemala o Haití, recién conocieron en los últimos 15 años del siglo (o redescubrieron después de décadas) el voto y la libertad de expresión, aunque esas libertades fueran limitadas y recortadas recurrentemente. Los países donde las democracias han durado más en este siglo son: Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela y Costa Rica, suponiendo que México pueda ser exceptuada de la lista por la llamada «dictadura» del PRI, que desde 1930 hasta 1946 no permitió que un solo civil ocupara la silla presidencial. En casi el 30% de los casos, los golpes y las dictaduras resultaron de la intervención directa de tropas de los Estados Unidos, al menos desde el fin de la Guerra Hispano Norteamericana. Si sólo registramos el Caribe, Centroamérica y Panamá, la proporción se acercaría al 70%.⁹

Democracia, gobernabilidad, desarrollo y equidad

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

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

Pero cuando comparamos a ALC con los 33 países que en un reciente trabajo aparecen formando el «cluster del primer mundo»,¹⁰

las diferencias son mucho más significativas, pues en conjunto promedian un valor 76 sobre 100 posibles.

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

Obsérvese que en el análisis precedente, nos hemos referido a «modos de organización social» y no a democracias, sistemas democráticos o Estados democráticos. Esta elección es deliberada, por cuanto un modo de organización social es un concepto mucho más comprehensivo en tanto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva. Por otra parte, el carácter democrático de la correlación de fuerzas que subyace al esquema de gobernabilidad vigente, no se limita al Estado sino que involucra al conjunto de las relaciones entre este, la sociedad civil y el mercado. Es inconcebible pensar en un Estado democrático que actúe en un contexto social no democrático. Por lo tanto, referirse al Estado democrático implicaría observarlo como actor que al promover procesos de cambio en la cultura política y fortalecer el carácter democrático de las instituciones sociales y estatales, logra justificar su adjetivación democrática¹¹.

Relaciones del Estado con otros actores e instancias

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

Vínculos con los estados subnacionales

Las relaciones entre el Estado nacional y los estados subnacionales afectan el esquema de poder, la división social del trabajo y el pacto distributivo vigentes en una sociedad. No es inusual hallar situaciones en que el Estado nacional muestra avances importantes en términos de institucionalización democrática y, en cambio, los regímenes políticos existentes en algunos estados sub-nacionales conservan rasgos patrimonialistas o no democráticos. Liderazgos caudillistas, estilos nepotistas y personalistas de ejercicio del poder político, sin contrapesos institucionales, suelen caracterizar a los gobiernos de muchos estados, provincias o departamentos, postergando indefinidamente la plena vigencia de reglas democráticas en todo el territorio nacional.

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

constitucional. Por ejemplo, la capacidad de veto que puede tener un Senado cuando la composición de la cámara sobre-representa a la ciudadanía de los estados, provincias o departamentos subnacionales, y la forma de contrarrestar ese poder de veto cuando la sobre-representación es ejercida por regímenes de naturaleza neopatrimonialista.

También cabe plantear otras interrogantes relevantes desde el punto de vista de la gobernabilidad: ¿cuál es la propensión de esos gobiernos subnacionales a formar bloques o pactos para contrarrestar las tendencias centralizantes del Estado nacional? ¿Cómo se reparte, en definitiva, el poder de decisión política? ¿Hay diferencias según el peso de las respectivas competencias? -por ejemplo, si todo el aparato educativo o de salud o de seguridad está totalmente en manos de estados subnacionales, ¿cómo se logran equilibrios políticos que contrarresten el mayor protagonismo de estos últimos- ¿Cuáles son las nuevas formas de administración territorial y hasta qué punto los nuevos esquemas encierran o contienen premisas que suponen la vigencia de reglas e instituciones democráticas?

Desde el punto de vista funcional, las preguntas se relacionan con la división social del trabajo entre Estados nacionales y subnacionales. Sin dejar de tomar en cuenta las orientaciones democráticas de los respectivos Estados -o su ausencia-interesa aquí observar cómo se distribuyen los respectivos roles de dirección y orientación política sectorial, de promoción, de financiamiento, de regulación, de control

y, obviamente, de prestación directa de los servicios. ¿Cómo se complementan -o no-las respectivas jurisdicciones? ¿Lo hacen entre sí, mediante acuerdos intermunicipales, interprovinciales o regionales? ¿Existe una tendencia a funcionar como organizaciones en red v.g., en Consejos Federales o mediante acuerdos con municipios, ONG u otros? ¿Cómo influye esta cultura sobre el carácter democrático de los Estados involucrados? ¿Hasta qué punto la descentralización alienta o promueve la actuación de la sociedad civil en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, o en el control de la gestión pública? O ¿en qué medida se advierten las características señaladas por Oszlak¹² acerca de novedosas formas «transversales» de Estado que cortan horizontalmente las diferentes jurisdicciones?

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

Vínculos con actores del mercado

Como se ha visto en la descripción histórica inicial de este documento, el Estado nacional fue, en cierto modo, el creador de las condiciones para que emergieran mercados nacionales en los vastos territorios heredados del imperio colonial. La historia posterior ha oscilado entre mayores y menores grados de intervención estatal en la promoción y regulación de la actividad económica.

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

preocupación fundamental –intelectual y práctica– de la economía política contemporánea.

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

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

Tomemos, por ejemplo, el caso de la privatización, que exigió adoptar políticas conducentes a reducir el papel empresario del Estado. Algunos países de la región, como Argentina, decidieron privatizar

todo el aparato estatal empresario mientras que otros, como Uruguay, sólo llegaron a privatizar la gestión del puerto de Montevideo. La mayoría de los otros países adoptó posiciones intermedias. La decisión de Argentina no fue exitosa, provocó altos costos sociales y reversiones en el proceso privatizador. Además, la transferencia de responsabilidades al sector privado empresario -y, también, a los niveles subnacionales de gobierno-no sólo afectó sus respectivos roles, sino que sumió al Estado nacional en una situación de desconcierto respecto del nuevo papel que debía asumir luego de la descentralización, privatización y desregulación. El análisis de estas experiencias debería constituir uno de los ejes centrales de discusión de nuestro proyecto en lo relativo al vínculo entre Estado y mercado.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, las relaciones con el mercado se vinculan directamente con el grado de autonomía relativa del Estado frente a los intereses privados. Como señala Peter Evans, en el espectro que va desde el Estado predatorio, sometido a la voracidad de los intereses privados pero también del de los propios políticos corruptos, hasta el Estado con autonomía «enraizada», las formas que adopta esta relación resulta fundamental, no sólo porque expresa la correlación de fuerzas existente sino también porque formas más predatorias de relación no hacen sino aumentar el poder de esos intereses espurios. En este sentido, los procesos de privatización en muchos países de ALC han revelado el alto grado de captura de los débiles órganos reguladores del Estado, por parte de las empresas

concesionarias. Con frecuencia, estos intereses lograron insólitas transferencias de ingresos vía tarifas de servicios que excedieron largamente los valores fijados contractualmente.

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

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

aspecto que también merece una reflexión más detenida.

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

Vínculos con la sociedad civil

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

Una primera diferenciación consistiría en distinguir de este conjunto a los partidos políticos y las organizaciones corporativas que representan intereses sectoriales. La existencia, organización y funcionamiento de los primeros constituyen un test elocuente del carácter democrático del Estado y la sociedad o de su debilidad. El autoritarismo militar proscribió a los partidos en casi todas las experiencias históricas en que este tipo de régimen se instaló en ALC. Pero aún en democracia, los partidos pueden jugar un rol muy diferente en su consolidación.

Los partidos pueden ser genuinamente representativos de corrientes político-ideológicas, sectores sociales, regiones o intereses distintos; pueden generar alianzas más o menos estables contribuyendo a un verdadero sistema de partidos; o bien pueden convertirse en simples sellos de goma para ocasionales enfrentamientos electorales, en la base política de líderes providenciales o en los residuos institucionales de un sistema de representación altamente pulverizado.

La competencia electoral por ideas y proyectos fortalece al Estado democrático.

En cambio, la utilización abusiva de la cooptación a cambio de prebendas; o, en el otro extremo, el vaciamiento de la escena pública mediante la sistemática eliminación desde el Estado de la oposición partidaria, debilita el funcionamiento de la democracia.

De igual manera, el corporativismo como mecanismo de estabilización política y económica a través del protagonismo de las corporaciones empresarias y sindicales en las decisiones relativas a las

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

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

Las primeras han tenido un creciente protagonismo en los procesos de formulación e implementación de políticas, sea como representantes de grupos sociales que pugnan por la defensa o promoción de intereses específicos o como defensoras de ciertos valores que, según interpretan,

son compartidos por extensos sectores no organizados de la sociedad. Algunos gobiernos de la región, como el brasilero, han promovido años atrás la transferencia a ONG de funciones gubernamentales -como la gestión de museos, bibliotecas o centros de investigación científica-. En otros casos, ONG han sido convocadas para proponer políticas y programas de acción social en áreas de educación, salud, medio ambiente u otras. También estas instituciones colaboran habitualmente en la implementación de políticas públicas conjuntamente con gobiernos municipales, entidades religiosas y organizaciones comunitarias locales. En qué medida el ejercicio de estos nuevos roles impulsan la participación y el control de la sociedad civil sobre la acción de gobierno tornando, de este modo, más democrático al Estado, es un interrogante que seguramente encuentra respuestas diferentes en cada experiencia nacional.

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

Las redes sociales solidarias, que han crecido notablemente en casi todas partes como resultado de la renuncia del Estado a seguir cumpliendo ciertas funciones que lo identificaban como un "Estado de bienestar", también plantean desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca

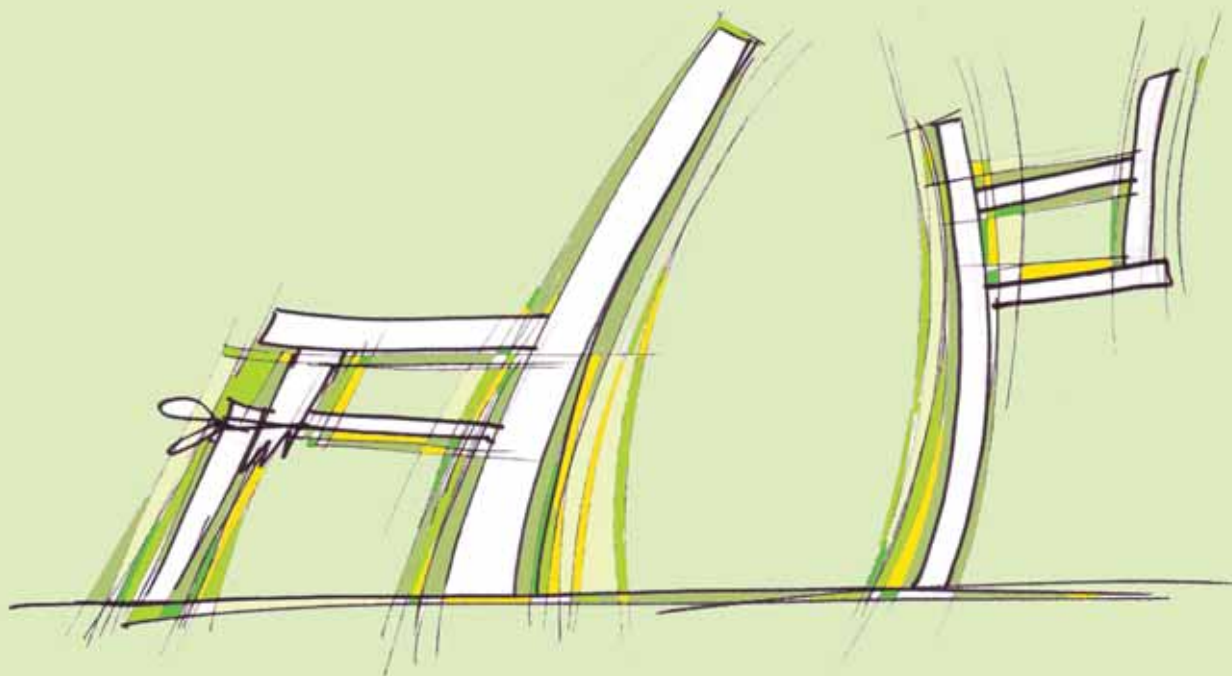
de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa -movimientismo, basismo-, que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el Estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales. Hasta qué punto resulta posible o necesario canalizar estas expresiones movimientistas a través del sistema de partidos políticos como modo de robustecer la democracia representativa es, asimismo, uno de los dilemas que ha acompañado y sigue acompañando el debate político de la región. En igual sentido se ha planteado la cuestión de la manipulación política de estos movimientos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del gobierno o como garantía de contención del descontento social.

Para ciertos autores, la actuación de la sociedad civil, sea a través de ONG o de redes sociales solidarias, no constituyen una

amenaza sino un necesario complemento de la democracia, al ampliar los canales para la expresión de la «voz» de la sociedad en los niveles más desagregados de acción ciudadana. Además, las ONG pueden cumplir un rol destacable en la co-producción y co-gestión de servicios socialmente valiosos. En este sentido, la literatura ha enfatizado la influencia de las ONG del lado de los insumos del sistema político y muy poco su papel del lado de los productos y efectos sociales de su participación, tema que una vez más nos remite a su actuación como agentes de la institucionalidad democrática.

Vínculos en el marco de la globalización

La agenda del Estado incluye cada vez más cuestiones relacionadas con tres procesos que lo involucran como actor en el plano internacional: el proceso de globalización, el de internacionalización del Estado y el de integración regional. Cada uno de



ellos entraña desafíos significativos para los Estados nacionales en tanto suponen un recorte importante a su capacidad de decisión autónoma.

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

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

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

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

Una manera de distinguir “esta otra” frontera, vulnerable a fuerzas

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

En cierto modo, podría afirmarse que los procesos de integración regional que se han producido en las últimas décadas han implicado la enajenación de la capacidad de decisión unilateral de los Estados nacionales sobre ciertos aspectos de la gestión pública, que anteriormente estaban sometidos a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un sometimiento voluntario, la integración supone igualmente resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales cuya realización podría encontrar en la integración un medio idóneo. Cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supra-nacional de negociación se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la

globalización, resulta evidente que los Estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna. Pero como a la vez, los Estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias. Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los Estados nacionales.

Lo cierto es que los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros, dependientes de aquél, a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro. Los cambios en la economía mundial reformulan las situaciones de ventajas comparativas tradicionales, exigen una mayor articulación y dependencia del sector primario respecto al capital industrial, comercial y financiero, y subordinan los instrumentos de política económica domésticos a decisiones supranacionales -Mercosur, GATT, entre otros-.

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

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

proceso-descentraliza y desconcentra la gestión y decisión estatal, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial.

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

La apertura económica restringe la autonomía de los países en la planificación de sus políticas socioeconómicas y modifica inclusive las formas de organización y gestión empresarias. Sin embargo, algunos autores observan que se ha tendido a exagerar el grado en que las fuerzas globales determinan el destino de los Estados de Bienestar nacionales o explican el fracaso de la gestión macroeconómica.

Por ejemplo, la globalización no ha afectado mayormente la acción de los Estados de Bienestar europeos, cuya vigencia se explica por el peso de los mecanismos políticos e institucionales de representación de intereses y de construcción de consenso.

Paul Krugman ha denunciado que la globalización ha sido responsabilizada muchas veces de todos los males inestabilidad, desempleo, baja de salarios-afirmando que ni los mercados globales

son omnipotentes ni la autonomía nacional ha muerto. El «globalismo económico desenfrenado» es, según este autor, una máscara para ocultar la insensatez y consecuente fracaso de ciertas políticas domésticas -estatales o privadas- que exageran el argumento de la competitividad para justificar reestructuraciones empresarias, creación de empleos insustanciales o promoción de la flexibilización laboral. También puede observarse como un cínico intento por eludir un compromiso social con los sectores más desprotegidos o la adopción de medidas de defensa ambiental, que aumentan costos. Toda esta retórica plantea un riesgo muy sutil: estimula el fatalismo, una sensación de que no pueden enfrentarse los problemas porque superan la capacidad de los países -el denominado

horror económico y su impetuoso avance en Europa Occidental-obviando la consideración -o justificando- las fallas propias de las políticas nacionales.

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

1. Nueva Sociedad ha lanzado un proyecto que se propone generar un ámbito de reflexión en torno al Estado democrático en América Latina y el Caribe (ALC) y a su rol en la superación de los desafíos que entraña para los países de la región conciliar el desarrollo sustentable, la gobernabilidad democrática y la equidad distributiva de sus sociedades. Para ello ha preparado un Mission Statement que sirvió de guía al coordinador del proyecto, Dr. Oscar Oszlak, en la elaboración de un documento de base para que un selecto grupo de intelectuales reflexione acerca del tipo de vínculos que el Estado debería establecer con otras instancias y actores, a fin de lograr la mencionada conciliación entre desarrollo, gobernabilidad y equidad. El presente documento responde a la misión requerida
2. En tal sentido, es muy significativo que dos de los Estados democráticos más consolidados de la región, Costa Rica y Chile, hayan sido de los primeros en organizarse nacionalmente, teniendo en cuenta que tanto la población como sus élites dirigentes convivían en un espacio territorial muy pequeño, como son sus respectivos valles centrales que rodean a la capital y su zona de influencia. Los conflictos entre sectores dominantes, en ambos casos, se dirimieron muy tempranamente.
3. La dotación de recursos naturales y las posibilidades que abrió el desarrollo tecnológico para su colocación en los mercados mundiales, signó el proceso de crecimiento económico de algunos países de la región, que se ubicaron rápidamente a la vanguardia del “progreso indefinido” augurado por el credo positivista vigente a una élite atenta a las oportunidades generadas por el desarrollo del capitalismo en el orden internacional. Perú y Argentina lo lograron rápidamente, aunque la crisis del guano peruano y el agotamiento de los recursos públicos, provocaron en Perú una crítica reversión de ese proceso.
4. El impacto de la inmigración europea, que contribuyó a poblar territorios vacíos y a generar la fuerza de trabajo incorporada al proceso productivo, también trajo consigo nuevas ideas y valores que, volcadas a la lucha política, produjeron cambios significativos en la cultura y en las instituciones políticas de comienzo de siglo, impulsando la extensión del sufragio universal y el desarrollo de una ciudadanía cada vez más inclusiva.
5. Los historiadores también han analizado los efectos del aislamiento geográfico y las dificultades para que ciertos países pudieran incorporarse a los flujos internacionales del comercio, como factores que postergaron el proceso de crecimiento económico y expansión poblacional. Las guerras, como la del Paraguay, que prácticamente diezmó su población y lo aisló del mundo, truncaron procesos de desarrollo autónomo como el que se insinuaba en ese país en la época en que consiguió separarse del ex virreinato del Río de la Plata.
6. Estos efectos parecen haber sido mucho menos evidentes en las Capitanías, como las de Guatemala y Chile, o en los Virreinos de Nueva Granada -Bogotá- y del Río de la Plata -Buenos Aires-, el último en constituirse y segundo en disolverse tras el proceso de emancipación.
7. El entrecomillado pretende distinguir entre solucionar y resolver cuestiones sociales. La resolución puede no significar más que la eliminación del problema de la agenda estatal, mediante la represión de quien lo plantea o la postergación de su solución en un sentido sustantivo.
8. Según Beltrán, desde 1902 y hasta comienzos del siglo 21, el total de pronunciamientos militares documentados en 25 países de América Latina y el Caribe suma 327 golpes de Estado, contando los que se estabilizaron como dictaduras por meses o años y aquellos que duraron pocos días, como fue el caso de los repetidos golpes de Estado en Bolivia, país que registró desde 1934 el mayor número de ellos (56). Le sigue Guatemala, con 36 golpes, desde 1944, Perú, con 31 y Panamá, que inauguró la serie en 1902, con 24. En Ecuador se cuentan 23 asonadas. Cuba tuvo 17 hasta 1958, Haití, 16 hasta 1995. la República Dominicana, 16, Brasil, apenas 10 golpes. Chile, sólo tuvo 9 y Argentina 8, desde el golpe contra Hipólito Irigoyen en 1930 hasta el último del coronel Seineldín en diciembre de 1991. México vivió sólo un golpe militar típicamente putchista, en 1929, pero cabe recordar que las FF.AA. mexicanas fueron integradas al Estado como co-gobernantes, en un fenómeno parecido a Cuba (1959) y Nicaragua (1979). En Venezuela ocurrieron 12 golpes desde 1908 hasta noviembre de 2002 (el segundo atribuido a Chávez, que estaba preso), pero entre 1993 y 1998 se supo públicamente de

conspiraciones, todas abortadas. En Colombia hubo apenas 8 golpes y la más larga violencia del continente, y al sur, en Uruguay, sólo 5, con una de los más largos períodos de libertades públicas, junto con Chile. En las pequeñas islas-Nación de Surinam, Jamaica, Guyana, Grenada y Trinidad&Tobago, se dieron, desde 1965, unos 15 cuartelazos para voltear regímenes democráticos y militares.

9. Gunder Frank y otros autores clasificaron a los regímenes emergentes de estos procesos como "patriarcales", "localistas", "populistas", "nacional-populistas", "popular-fascistas" y "militar-progresistas", en tanto que otros autores agregaron formas diferentes de bonapartismo, neopatrimonialismo o de autoritarismo burocrático a las formas estatales emergentes de estos procesos.
10. Véase Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto, *La Agenda Estatal y sus Tensiones*, 2006. *Nordic Journal of Latin American Studies* (en prensa).
11. Para precisar el alcance de este concepto, se ha

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

12. Ver Oszlak, Oscar. *El Estado Transversal*. *Encrucijadas* (Revista de la Universidad de Buenos Aires), Año 1, No. 6, Abril 2001.