

Guillermo O'Donnell  
Universidad de Notre Dame

**ACERCA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA  
CONTEMPORÁNEA. DIEZ TESIS PARA DISCUSIÓN**

Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina,” propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD)..

## 1. INTRODUCCIÓN.

Una aclaración importante: el presente es un texto para discusión. En el mismo presento algunas consideraciones teóricas e históricas; pero ellas no pretenden ser exhaustivas, sino proveer el contexto necesario para las diez tesis que aquí propongo. En la segunda sección estipulo definiciones sobre algunos conceptos que suelen ser disputados, y que por eso requieren intentar establecer, sea para asentir o disentir, un lenguaje común. En la tercera y cuarta secciones presento algunas consideraciones, analíticas e históricas respectivamente, que creo útiles para contextualizar, en la quinta sección, las tesis y su fundamentación.

Dado su carácter, este texto no intenta ser un análisis más o menos completo del estado *tout court* ni del estado latinoamericano. Esta es una obra tan necesaria como de gran aliento que excede las posibilidades del presente texto.

## 2. DEFINICIONES

Comienzo por la definición del **estado**. Por el mismo entiendo:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.

Esta es una definición que se puede reconocer fácilmente como de cuño weberiano. En particular, siguiendo a Max Weber, ella está enfocada en lo que el estado **es**, no en la enorme variedad de cosas que el estado **hace** o **puede hacer**. Pero, por razones que

veremos abajo, mi definición se aparta de la weberiana al no postular como atributo componente del estado que su coerción, o violencia, deba ser **legítima**; esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país. Veremos que lo mismo vale para las otras dimensiones del estado incluidas en la definición que propuse. Otra característica de esta definición, compartida con Weber y otros autores clásicos, es que ella apunta directamente al tema del **poder**, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de **poderes**) implicada por el surgimiento y funcionamiento del estado.

Vemos que, de acuerdo con esta definición, el estado incluye al menos tres dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el estado como un **conjunto de burocracias**.<sup>1</sup> Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

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

---

<sup>1</sup> Últimamente las ciencias sociales contemporáneas, sobre todo las anglosajonas y su fuerte influencia en el resto, han prestado escasa atención al tema del estado, y cuando lo han hecho lo han reducido a una sola dimensión, esto es a un conjunto de burocracias (este es el caso, por ejemplo, de la influyente colección de Evans et al. 1985). Aunque obviamente esta no ha sido la intención de algunos de estos autores, esa reducción ha ayudado a las así llamadas corrientes “neo-liberales” a demonizar al estado como el

estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación.

Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del estado: intenta ser **un foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones ellos invitan al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos-brasileros-peruanos,” etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales.

Quiero recalcar que, siguiendo el cuño weberiano de la definición que he propuesto, estas tres dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a todo estado. Ellas son tendencias que—tal vez felizmente--ningún estado ha materializado completamente, y que algunos estados distan de haber logrado medianamente. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aún a vastas regiones; y en lo que respecta al estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un estado-para-la nación puede no ser verosímil para buena parte de la

---

culpable de todo tipo de patologías que se encuentran en una relación de suma-cero con la

población. **Las tres dimensiones del estado son históricamente contingentes**; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.

A continuación defino los conceptos de régimen, régimen democrático y gobierno.

Por **régimen** entiendo los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.<sup>2</sup>

Por **régimen democrático** entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas,” tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados.<sup>3</sup>

Por **gobierno** entiendo las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar,

---

sociedad.

<sup>2</sup> Esta es, con algunas adaptaciones, la definición ofrecida en O’Donnell and Schmitter 1986, 73, nota 1. P

<sup>3</sup> Por razones de espacio, para una detallada discusión del régimen debo remitirme a O’Donnell 2000 y 2002. Este último texto puede ser encontrado en el sitio web del PNUD correspondiente al presente proyecto.

decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el estado.<sup>4</sup>

De acuerdo con estas definiciones, el gobierno es una parte fundamental del estado, **su cúpula institucional**. Por su parte, el régimen es una **mediación** entre el estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el estado. En un régimen democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales.<sup>5</sup>

Pero, claro está, el sistema de representación democrática que implica este régimen queda lejos de agotar las mediaciones de representación de intereses e identidades que influyen sobre las decisiones (y omisiones) del gobierno y las burocracias estatales. Diversos intereses económicos y corporativos nacionales y (crecientemente) transnacionales, intereses y visiones de las propias burocracias estatales, demandas populares, presiones puntuales y a veces invisibles de diversos intereses, intereses privados de los gobernantes y funcionarios estatales, las propias ideologías y visiones de

---

<sup>4</sup> Estas decisiones no son necesariamente universalmente obligatorias. El creciente uso por parte de los estados modernos de *legine*, es decir reglas dirigidas a problemas, regiones o grupos específicos, requiere esta aclaración. Sin embargo, se supone que toda regla legal tiene validez sobre la totalidad del territorio delimitado por el estado.

<sup>5</sup> Con excepción de los tribunales superiores y de la cúpula de las fuerzas armadas, aunque en los casos de regímenes democráticos sólidamente institucionalizados éstas dependen de un ministro de defensa (o designación equivalente) designado por la autoridad electa. Asimismo, en tiempos recientes se ha difundido la práctica de eximir de este requisito a los directivos de bancos centrales.

éstos y otros “insumos” suelen determinar complejamente las mencionadas acciones y omisiones. Esto lleva a preguntarse sobre el grado en que **pesan efectivamente**, en esas decisiones y omisiones, los insumos provenientes del régimen y sus instituciones representativas en relación con otros insumos. Tengamos en cuenta que por el lado del régimen democrático proviene la principal fuente de legitimación de las políticas públicas (y, consiguientemente, en el agregado, de la credibilidad del estado y el gobierno), la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía y las aspiraciones que se supone ha expresado en elecciones competitivas e institucionalizadas. Los otros insumos, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque resulten en decisiones que se acepta generalizadamente que han beneficiado algún aspecto del bien público, carecen de esa capacidad de legitimación propiamente democrática de las políticas públicas. El resultado, en todas las democracias realmente existentes, es que el régimen es sólo una parte del funcionamiento y de los insumos de influencia a los que se hallan sujetos los gobiernos y las burocracias estatales.<sup>6</sup>

Esto plantea importantes problemas prácticos: ¿En qué grado (y en cada caso, período y tipo de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre los restantes? ¿En qué medida la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar o realizar aspiraciones expresadas a través del régimen democrático corresponde a la realidad? ¿En qué circunstancias serían admisibles desvíos de esas aspiraciones y/o de promesas hechas durante el proceso electoral? ¿En qué medida los insumos extra-régimen

---

<sup>6</sup> Esta complejidad (que Bobbio 1986 incluye entre “las promesas incumplidas de la democracia”) suele ser ignorada por teorías de la democracia que se centran exclusivamente en el régimen; comento y critico estas teorías en mis ops.cits. Ella en cambio es reconocida en el concepto de “régimenes parciales” propuesto por Schmitter

son ocultos, ilegales y/o corruptos? Estas cuestiones plantean también complicados problemas empíricos. Sólo en casos negativos bastante extremos se puede responder estas preguntas con suficiente aproximación. Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de la democracia en América Latina. En ellos los insumos del régimen han sido débiles y/o han sido capturados por otro tipo de intereses, y a veces estos gobiernos han mostrado complicidad con intereses que difícilmente podría argumentarse apuntan al logro de algún bien propiamente público o general. Estas circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de estos estados y gobiernos.

Las reflexiones precedentes sirven como primera indicación de la principal preocupación de este texto: **el escaso poder que en América Latina tiene n los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.**<sup>7</sup> Esto lleva a otras preguntas, que deben ser confrontadas por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber que es lo que el estado es, sino también **para qué y para quiénes**—o, dicho de manera equivalente, **para qué nación**—es y debería ser ese estado en las presentes circunstancias de América Latina—esto es, cuando hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde, en la mayoría de nuestros países, ese régimen poco o nada logra expandirse en dirección a la democratización de la sociedad y del propio estado.<sup>8</sup> Esto es

---

1992 y en las interesantes y detalladas reflexiones que sobre el tema ofrece Strasser (entre otros, 1996 y 1999).

<sup>7</sup> Parafraseo aquí una observación de Malloy 1989. Por supuesto, este problema no deriva exclusivamente de la debilidad de gobierno y estado; sin embargo, salvo para fervientes creyentes de míticos mercados o maravillosas sociedades civiles, esa debilidad tiene importantes consecuencias.

<sup>8</sup> En parte basado en este razonamiento, en mi op. cit. 2002 argumento que aunque el régimen es un componente fundamental de la democracia, la teoría de la misma no debe limitarse al mismo.

grave en sí mismo y porque, a mediano y largo plazo, amenaza la calidad de funcionamiento y hasta la supervivencia del propio régimen democrático. Asimismo, responder, aunque fuere aproximadamente, a las preguntas de “para qué” y “para quiénes” es condición necesaria para emprender reformas del estado que sean algo más que retoques tecnocráticos (vuelvo a estos temas en términos de las tesis que propongo abajo).

En las secciones siguientes emprendo dos *excursi*, uno analítico y otro histórico, que me ayudarán a delinear el contexto en el que, finalmente, presento las tesis anunciadas en el título del presente texto.

## **2. EXCURSUS ANALÍTICO: SOBRE LA LÓGICA DE LAS ASOCIACIONES COMPLEJAS.**

Salvo casos excepcionales,<sup>9</sup> toda autoridad de una asociación, política o de otro tipo, argumenta que sus decisiones, así como su propia existencia, son para el bien de la asociación en su conjunto. Las autoridades basan su expectativa de ser obedecidas en esta pretensión, y al hacerlo delimitan un límite entre la asociación y todos aquéllos que no pertenecen a la misma. Algunas asociaciones, que podemos llamar en principio “democráticas,” agregan que el derecho de las autoridades a ser obedecidas emana del hecho que sus miembros les han otorgado poder para ser tales autoridades.

En asociaciones de cierta complejidad, estas pretensiones generan un patrón básico de diferenciación social: los que se ocupan de asuntos que presumiblemente son de interés común de la asociación y los que no lo hacen. Como consecuencia, emerge un **centro** desde el cual algunos individuos tienen la prerrogativa de hablar en nombre de la

---

<sup>9</sup> Solo puedo pensar en el caso de los campos de concentración.

asociación e invocar como base para sus decisiones el bien común de la misma. La existencia de este centro es usualmente consistente con mi interés en tanto miembro de la asociación. Deseo disfrutar de mi libertad y de los bienes que la asociación provee— practicar deportes en un club, que mis derechos de trabajador sean representados por un sindicato, estudiar en una universidad, compartir los objetos que nuestra banda ha robado, o ser ciudadano de un estado que funciona razonablemente. Consecuentemente, quiero la existencia de cierto tipo de entidad que facilite el goce de esos bienes. Y no quiero esto sólo por hoy; lo quiero para todo el tiempo que puedo prever. Además, aunque no me importe la suerte de muchos, como me importan algunos (por ejemplo, miembros actuales y futuros de mi familia), también quiero que se extienda a ellos una garantía de largo plazo de la existencia de la asociación. Por lo tanto, en muchas situaciones es en nuestro interés participar en la creación (o aceptar la existencia) de una esfera de decisión que se ocupa de dos tareas básicas. Primero, proveer algunos bienes colectivos y resolver problemas de acción colectiva. Segundo, tomar decisiones obligatorias para todos los miembros—de otra manera el *free-riding* sería incontrolable o la asociación simplemente se disolvería.

Este deseo racional lleva a constituir, o aceptar la existencia, de asociaciones que, a través de sus líderes, ejercen diversos poderes sobre nosotros. Esto es verdad respecto de numerosas asociaciones. En ellas, ya sean benéficas o dañinas, democráticas o despóticas, los seres humanos (igual que la mayoría de los animales) constantemente producimos y reproducimos relaciones sociales jerárquicas. Cuando la asociación deviene mínimamente compleja, desarrolla roles formales de liderazgo que se especializan en tomar decisiones colectivas. Normalmente deseamos que esas autoridades tengan suficiente poder para tomar e implementar dichas decisiones; esto es en general verdad, ya sea que quienes

toman esas decisiones seamos todos reunidos en asamblea, o representantes escogidos vía elección o por azar, o solo una persona, o lo que fuera. Otra cosa que normalmente queremos es que los que detentan autoridad en la asociación puedan hablar por ella. Esto vale tanto interna como externamente. Internamente, porque fracasaría el sentido mismo de tener dichas autoridades si éstas no tuvieran capacidad de interpelar a todos los miembros de la organización con la expectativa de ser obedecidos, sobre todo al tomar decisiones sobre las cuales algunos miembros están en desacuerdo. En estos casos, las autoridades típicamente argumentan que han tomado esas decisiones por el bien de la asociación en cuanto tal, no sólo el de los miembros que concuerdan con ellas.

Externamente, las autoridades se dirigen a “otros” que no son miembros de la asociación, con la pretensión de corporizar, o representar, el “nosotros” constituido por los miembros de aquélla. Cuando los líderes de un sindicato interpelan a los empleadores, o los vecinos de un barrio al gobierno municipal, o los gobernantes de un país a los de otro, ellos representan su asociación frente a otros, con la pretensión de hablar por ella en su conjunto, no sólo como un mero agregado o una mayoría de sus miembros. En ambos casos, interna y externamente, las autoridades exhiben la versión oficial, la autoimagen oficialmente propiciada,<sup>10</sup> de la asociación que como tales autoridades dicen representar. Esta es otra característica de las asociaciones de cierta complejidad y durabilidad; como dice Hosle (1998:90) “Toda unidad social tiene un *concepto descriptivo de sí misma*; las unidades más complejas también tienen uno *normativo*.” (bastardillas en el original). En esas asociaciones complejas, en la que los miembros no pueden encontrarse cara a cara, el “concepto normativo” que el centro postula de sí mismo y de la asociación a la que dice

---

<sup>10</sup> Como Karl Marx (*fechas, citas*) elocuentemente afirmó.

servir, suele ser el mecanismo fundamental mediante el cual nos reconocemos como un “nosotros.”<sup>11</sup>

Esto, insisto, es poder. La autorización de hablar-por-nosotros implica consecuencias importantes para los miembros de la asociación y para los “otros.” Por lo tanto, como miembro de la asociación, estoy interesado en lo que se dice en su nombre y en quién lo dice. Además, en asociaciones complejas ocurren otras consecuencias. Primero, los roles decisorios devienen permanentes y especializados; segundo, los ocupantes de dichos roles desarrollan un interés por normalizar—básicamente, por medio de reglas formales—su propio poder, de esta manera aumentando la probabilidad que sus decisiones sean aceptadas como válidas y regularmente implementadas. Esto da lugar a la emergencia de regulaciones internas, manuales de procedimiento, miríadas de formularios, censos, mapas,<sup>12</sup> estatutos y constituciones. Pero el movimiento hacia la formalización no proviene sólo desde arriba. Desde abajo, tengo otro interés racional que contrarresta mi interés por que haya una efectiva toma de decisiones por parte de la asociación. Este interés es el de ser protegido de decisiones que considero arbitrarias, que transgreden mi visión sobre lo que debería ser o hacer la asociación, o que de alguna manera me excluyen

---

<sup>11</sup> Con específica referencia al estado, Lechner 1981:

328 dice: “La sociedad dividida no puede reconocerse a si misma, no puede actuar sobre si misma de manera directa. La sociedad sólo se produce a si misma, sólo toma conciencia de si misma, por medio de un *alter*; es decir, la sociedad deviene idéntica consigo misma a través de una mediación ... y es por medio de ese referente exteriorizado que ella se afirma [y reconoce, O’D] a si misma.”

<sup>12</sup> Sobre los persistentes y comprehensivos intentos “normalizadores” del estado han insistido recientemente Pierre Bourdieu 1989 y 1996 y James Scott 1998; para una interesante aplicación en América Latina (Ecuador) ver Radcliffe 1999. Por supuesto, el origen de estas observaciones se encuentra en la obra de Michel Foucault (entre otros, 1979 y 1991), aunque éste no se ocupa explícitamente del estado.

de la asociación y/o de sus beneficios.<sup>13</sup> Por lo tanto, normalmente apoyo la formalización de la asociación mientras esta incluya maneras de hacer sus decisiones razonablemente previsibles y eventualmente me permitan recurso efectivo contra ellas; esto es especialmente verdad en asociaciones, como el estado, de las que la salida (*exit*)<sup>14</sup> es imposible o sumamente costosa. Pero sólo podré afirmar ese interés si soy reconocido como miembro pleno de la asociación—si soy, para decirlo de alguna manera, un ciudadano de ella. De otra manera soy un súbdito, un ser sometido a relaciones autoritarias por medio de las cuales los líderes, sin mi voz ni consentimiento, toman decisiones que son obligatorias para mí y que, en el caso del estado, son en última instancia sustentadas por la coerción física.

Lo antedicho implica que, en especial pero no exclusivamente con relación al estado, mi racional deseo de pertenecer a una asociación que es razonablemente efectiva en sus decisiones y, a la vez, de estar protegido de algunas decisiones de dicha asociación, entraña una tensión—en rigor, una contradicción—que es últimamente insoluble: no hay punto general de equilibrio y si lo hay, lo es para *ego* pero no para *alter*; ese punto de equilibrio, si existe, varía de acuerdo con el tipo de decisión estatal de que se trate; y la fluidez de la política implica que lo que puede ser hoy un equilibrio aceptable no lo será

---

<sup>13</sup> En Babilonia, en Grecia clásica y en los mismos comienzos de la Roma republicana (durante el siglo V B.C.), la demanda de un derecho escrito provino originariamente de los pobres, quienes vieron en ello una protección contra los poderosos; ver Varga 1991. Esta demanda implica la correlativa de publicidad y accesibilidad generalizada de la ley; respecto del estado moderno ver Bobbio 1987 e Iazzetta 2002.

<sup>14</sup> Hirschman 1970.

mañana. La política, en especial la política democrática en la cual al menos en principio todos tienen voz, lidiará siempre con esta irresoluble—pero creativa—tensión.<sup>15</sup>

La consecuencia de los impulsos desde abajo y desde arriba que reseñé, es la burocratización y legalización de las asociaciones: sindicatos, asociaciones profesionales, empresas, clubes deportivos y, por cierto, países promulgan varios tipos de reglas y crean instituciones ordenadas jerárquicamente que están formalmente a cargo de contribuir al logro de los objetivos de la asociación y a la normalización de su funcionamiento.

Cuando estas asociaciones establecen control sobre un territorio, incluyendo superioridad en el control de los medios de coerción, se transforman en ese fenómeno moderno que llamamos el estado. Los estados (más precisamente, los funcionarios autorizados para invocar la autoridad del estado) típicamente pretenden que lo que hacen está orientado hacia el logro del bien común (o público o general) de los habitantes de su territorio. Por supuesto, tal pretensión puede oscilar desde la racionalización del despotismo hasta situaciones en las que puede razonablemente argumentarse que el interés de todos, o de muchos, ha sido buscado y en buena medida logrado.

Tal como resulta de la definición que propuse, el lado organizacional del estado está ordenado burocráticamente. Por **burocrático** entiendo relaciones sociales de comando y obediencia jerárquicamente organizadas de acuerdo a reglas formales y explícitas. Este carácter jerárquico del estado—de todo estado—es inherentemente desigualitario, tanto para los que trabajan dentro de dichas burocracias como para los que interactúan con ellas; en general, ese carácter se acentúa cuando opera en relación a grupos e individuos discriminados y/o que están sometidos en la sociedad a relaciones

---

<sup>15</sup> Elaboro este argumento en O'Donnell 2003.

muy desiguales. En estos casos, la inherente desigualdad implicada por el lado burocrático del estado suele traducirse en un trato autoritario, en el sentido que desconoce el derecho a igual y respetuoso trato que, al menos en un régimen democrático, todo ciudadano/a tiene.<sup>16</sup>

Por otro lado, la burocratización de una asociación es concomitante a su legalización: varios tipos de reglas son emitidos con el propósito de regular el funcionamiento de la asociación, incluyendo las relaciones de las autoridades con los miembros de aquella y las de éstos entre ellos. Asimismo, a medida que la asociación se hace más compleja y burocratizada, los líderes colocados en su cima no tardan en descubrir un fuerte interés—sobre el que Weber insistió—en regular y controlar los comportamientos de los funcionarios de la propia asociación. Esto es común a toda asociación compleja; sin embargo, el estado tiene la característica muy especial de que no sólo apunta a regular su funcionamiento interno, sino que también **externaliza su legalidad**. En contraste con otras asociaciones, el estado intenta controlar diversos aspectos de toda asociación, grupo e individuo en el territorio que demarca. El estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales. Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta particular asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden y la previsibilidad, y si fuera necesario el respaldo coercitivo, de una amplia gama de relaciones sociales. Típicamente, también, y tal como ya vimos ocurre en otras asociaciones, esta pretensión proclama que tiene como referente el bien común de la asociación en su conjunto, mas allá de sus características y clivajes

---

<sup>16</sup> Discuto en tema en más detalle en O'Donnell 2002. Para una interesante aplicación

sociales concretos. Por supuesto y como ya señalé, la medida en que el estado tiene realmente ese referente, así como la credibilidad de su invocación, son variables históricamente contingentes.

### **3. EXCURSUS HISTÓRICO: ACERCA DEL ORIGEN DEL ESTADO.**

La pretensión universal al bien común de toda autoridad adquiere características particularmente exigentes cuando es planteada por una autoridad que intenta delimitar y monopolizar el control de un territorio, máxime cuando lo hace en un mundo donde también existen otros estados con similares pretensiones. En tal mundo, donde los seres humanos, lo mismo que otros animales, tienden a ver la delimitación monopólica de su territorio como condición crucial de su propia existencia, la pretensión del estado a la lealtad suprema de sus habitantes es tan exigente como—a veces--efectiva.

El estado es un fenómeno relativamente reciente. Emergió en el Noroeste<sup>17</sup> tras largas y violentas luchas, luego que algunos gobernantes realizaran importantes logros. Uno de ellos fue la expropiación de otras asociaciones políticas (especialmente señores feudales, ciudades autónomas, y algunas instituciones religiosas) del control de los medios de coerción y el consiguiente establecimiento de supremacía en el control sobre el territorio que aquellos gobernantes reclamaban. El segundo logro fue la expropiación, contra esas y otras asociaciones, de los medios de administración. Con ello esos *state-makers* crearon una burocracia de funcionarios asalariados y jerárquicamente subordinados al poder central que estaban creando; esto implicó terminar con, o al menos

---

empírica de estas ideas ver Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe 2002.

subordinar, diversas formas patrimoniales de apropiación de los medios de administración.<sup>18</sup>

De estas maneras fueron plantadas las semillas del *Rechtsstaat*, o *Estado de Derecho*. En su expresión original, Prusia, la intención de los gobernantes no era en absoluto democrática; más bien, la legalización y burocratización de este estado fue consecuencia del interés percibido por los gobernantes de normalizar tanto el funcionamiento interno del estado como las relaciones con sus principales interlocutores domésticos, los *Junkers* y la burguesía, y al hacerlo aumentar el poderío interno y externo de Prusia. Como consecuencia, los prusianos continuaron siendo súbditos políticos—no ciudadanos—pero en muchas relaciones civiles y comerciales desde entonces pudieron esperar ser tratados de acuerdo a reglas legales hechas públicas de antemano, que tenían aplicación general y que supuestamente se aplicaban imparcialmente.

Un tercer logro de los *state-makers* estuvo cercanamente relacionado con los ya señalados, pero tuvo características y secuencias que no siempre coincidieron con éstos. Me refiero a lo que llamaría la expropiación de los medios de legalidad, por la cual varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso fueron progresivamente anulados o absorbidos por legislación emanada desde el nuevo centro. Los *state-makers*, con la colaboración de juristas entrenados en el recientemente redescubierto derecho romano (Keohane 1980) vieron la legalización como “un medio de poder político del estado para afirmar una voluntad central uniforme en el conjunto de la comunidad.”

---

<sup>17</sup> Uso este término para designar sucintamente los países altamente desarrollados situados en el cuadrante noroeste del mundo, a los que agrego, con gran licencia geográfica, Australia y Nueva Zelanda.

(Varga 1991:334). Este fue un movimiento primero en el ámbito del derecho privado y más tarde en el del derecho público, los cuales conjuntamente “dieron los medios para establecer un estado burocrático, por el cual los príncipes pudieron contrarrestar la independencia de los señores feudales.” (Stein 1999:91). El derecho ya no sería emanación de la comunidad local, la tradición o la religión, sino expresión positiva de la voluntad del gobernante,<sup>19</sup> quien lo usó no sólo para eliminar otros tipos de derechos y asociaciones políticas, sino también para crear un poder judicial de su confianza; los *state-makers* “vieron la codificación como una manera de limitar la independencia de los juzgados, cuyos jueces habitualmente representaban los intereses atrincherados de la aristocracia provincial”<sup>20</sup> (Stein 1999:103). La difusión del derecho escrito culminó en el *pathos* racionalista y unificador de los primeros grandes códigos, el *Allgemeines Landrecht* de 1791 Federico II de Prusia<sup>21</sup> y poco después los códigos de Napoleón. Al menos en términos de los derechos civiles de la población masculina en el Noroeste, estos movimientos hacia la construcción del estado fueron hechos por medio no sólo de la burocratización sino también de una creciente homogeneización de la legalidad estatal sobre el territorio correspondiente. Esto a su vez en buena medida significó la adquisición (aunque por buen tiempo sólo para los hombres) de un “igual status y una sola e idéntica capacidad jurídica para todos.”<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> El análisis clásico de estos procesos se encuentra en Weber 1964. Ver también las contribuciones de Otto Hintze (en Gilbert 1975) y, para un excelente panorama general, Poggi 1978.

<sup>19</sup> El *common law* británico es una excepción parcial—pero sólo parcial—a esto.

<sup>20</sup> Stein 1999:103. Bourdieu 1996 agrega que una gran victoria de estos *state-makers* fue crear tribunales de apelación controlados por ellos.

<sup>21</sup> Quien triunfantemente afirmó que en su código *tout sera prévu*.

<sup>22</sup> Bellomo 1995:8. Ver también Pennington 1993 y, por supuesto, nuevamente Weber *op.cit.*

Estos procesos fueron coetáneos, aunque complejamente relacionados, con la expansión del capitalismo. Una conexión crucial fue provista por la extensión del estado y su legalidad, que por un lado institucionalizó la autoridad de la burocracia estatal y por el otro promulgó las reglas legales que establecieron sólidas garantías de la propiedad privada (incluso de los medios de producción), la comerciabilidad de la propiedad inmobiliaria y la libertad de contratar, especialmente la libertad de vender la fuerza de trabajo.<sup>23</sup> Estos desarrollos, por su parte, crearon un espacio económico y una moneda unificadas que fueron absolutamente fundamentales para la expansión y consolidación del capitalismo.<sup>24</sup> Todo esto promovió la otra gran expropiación de esos tiempos, la que Marx enfatizó: la de los productores directos de la propiedad de los medios de producción.

De estos procesos históricos que tan compactamente he resumido, quiero recalcar algunos puntos. Uno que, como Tilly menciona, bajo el mapa contemporáneo de Europa yace un cementerio de estados fallidos, los que fueron derrotados y absorbidos por los estados existentes actualmente. Las numerosas guerras que emprendieron ayudaron grandemente a producir estados altamente burocratizados, en cuyos centros existía claro interés de extender y legalizar la dominación sobre poblaciones que proveían los indispensables impuestos y soldados.<sup>25</sup> El segundo punto es que estos procesos significaron, además de la expansión burocrática de dichos estados, la agresiva expansión

---

<sup>23</sup> Esto fué facilitado por la “recepción” del derecho Romano, que era “un derecho altamente individualista. Incentivó la libertad de contratar sin ningún reconocimiento de la desigualdad en el poder de negociación.” (Stein 1999:122). Ver también Anderson 1974.

<sup>24</sup> Como Weber (1995:248) comentó "Fué el estado nacional [económicamente] cerrado el que dió al capitalismo su posibilidad de desarrollo."

<sup>25</sup> Tilly 1975. Ver también Tilly 1985 y 1990 y Downing 1992.

de su legalidad. La construcción del estado incluyó la expansión y formalización del derecho emanado del centro. Esto fue percibido como crucial para homogeneizar a la población, en al menos dos sentidos: uno, para arrasar con lealtades y sistemas legales locales, lo cual ayudó a crear una economía “nacional” unificada—y capitalista—que contribuiría a los crecientes gastos del centro; y dos, para promover una identidad colectiva directamente vinculada al estado emergente, y así diferenciar su población frente a otros estados competidores. Si estas fueron las principales razones de los impulsos legalizantes del centro, los gobernados, tanto clases y sectores dominantes como subordinados (aunque por supuesto con complejas variaciones) aportaron sus propios impulsos. Siguiendo la lógica que delineé en la sección anterior, esas clases y sectores demandaron (o a veces obtuvieron como consecuencia de medidas preventivas de los gobernantes) reglas legales e instituciones que protegieran sus vidas y bienes de los excesos de arbitrio del estado. La doble cara del sistema legal del estado moderno, control por un lado, y garantía y derechos por el otro, y a la larga su plena expresión en el constitucionalismo contemporáneo, proviene del encuentro de estos convergentes aunque a veces muy conflictivos impulsos.

El estado que resultó de estos procesos era, y es, absorbente, masculino y celoso. Es absorbente porque intenta regular un amplio conjunto de relaciones sociales en su territorio. El estado es masculino, en el sentido que éste era el género de prácticamente todos los situados en su cúpula, lo que a su vez reflejaba la base social e ideológica de dicho estado en la familia definida paternalísticamente. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado, también aparece en los cimientos de sus sistemas de bienestar social, originariamente basados en el modelo del hombre “jefe

de familia” asalariado y la mujer dedicada a actividades domésticas; ese mismo carácter se ha atenuado mucho menos en América Latina, no sólo en términos de nuestros (escasos) derechos sociales sino también de derechos civiles y de la continuidad, aunque atenuada últimamente, de prácticas informales discriminatorias no sólo en el estado sino en el propio régimen democrático.

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

La **nación** es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un “nosotros” que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no lo tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por un estado.<sup>26</sup>

Con esta definición me alinee con la posición “constructivista” de la literatura reciente sobre el tema.<sup>27</sup> De acuerdo a esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Como Sunny 2001:892 anota, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro,

---

<sup>26</sup> De acuerdo a esta visión, las naciones son construcciones políticas e ideológicas, el resultado de historias, memorias, mitos y, al menos en algunos períodos, de esfuerzos de movilización política. Como Suny 2001:892 anota, “la identidad nacional es un acto de suscripción a una comunidad continua con un pasado y un futuro, un destino compartido.” Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “etnocultural” o “primordialista,” (criticado entre otros por Habermas 1998, Maiz 2002a, y Stavenhagen 1996) que argumentan en favor de un tipo de existencia substantiva, transhistórica, organicista y pre-política de la nación—éstas versiones han sido proclives a generar o tolerar terribles actos de violencia.

un destino compartido.” Esta visión contrasta con versiones de nacionalismo “étnico” o “etnocultural”<sup>28</sup> que argumentan un tipo de existencia substantiva, transhistórica, organicista y pre-política de la nación—obviamente, estas versiones han sido proclives a generar o tolerar terribles actos de violencia.

Sabemos que algunas naciones carecen de estado y otras están contenidas en estados donde otra nacionalidad predomina. Por otro lado, en la mayoría de los casos los estados tratan de ser, y de lograr amplio reconocimiento como, estados-para-la-nación. Por supuesto, esta intención ha generado grandes tragedias, por medio de la eliminación cruel—o a veces la también cruel “asimilación”—de otras asociaciones políticas e identidades colectivas.<sup>29</sup>

En las últimas dos décadas ha surgido una vasta literatura sobre naciones, nacionalismo y etnicidad. No puedo discutir esta literatura en el presente texto, por lo que me limito a unas pocas consideraciones. La pretensión de ser un estado-para-la-nación tiene dos componentes, ya anotados al discutir las asociaciones complejas en general. Uno de esos componentes es la demarcación de un “nosotros” frente a múltiples “otros.” El segundo es la pretensión de ser la instancia principal de protección, interpretación y realización de los intereses de la nación (o, a veces, del pueblo) como un todo. La nación, frecuentemente construida como una comunidad indiferenciada que iguala a todos en su

---

<sup>27</sup> Ver Breully 1993, Brubaker 1996, Maíz 2002a y 2002b, Sunny 2001 y Tamir 1993. Para una útil compilación de textos relevantes ver Eley y Suny 1996.

<sup>28</sup> Analizado y criticado entre otros por Habermas 1998, Maiz 2002a y 2002b y Stavenhagen 1996

<sup>29</sup> Esta no fué la única pero probablemente la principal razón de que “La historia de los estados en Europa es, en parte, la historia de la más abominable violación de derechos humanos.” (Held y Guibernau 2001: 431). Conviene agregar que las Américas en su conjunto no han sido excepción.

condición de miembros de la misma, suele ser el principal referente del discurso estatal. El estado celoso apunta a ser un foco amplia y firmemente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra lealtad como miembros de la nación, por encima de las identidades y lealtades que derivan de diversos clivajes sociales. En el límite, el discurso del estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra;<sup>30</sup> en las relaciones diarias, demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman. Estas demandas están basadas en que es un estado-para-nosotros, para nosotros en tanto miembros de la nación al servicio de la cual el estado dice<sup>31</sup> estar dedicado y de lo cual deriva su reclamo de ser obedecido. Esta pretensión de ser-para-nosotros se concreta, en los típicos discursos del estado, en sus dos grandes contribuciones: una, ser principal principio de orden en su territorio, a cuya población brinda el supremo bien público de la estabilidad y previsibilidad de las relaciones sociales; la otra, ser el ancla institucional y simbólica, al interior de su territorio y externamente frente a otros estados, de la continuidad histórica de su nación.

Estas pretensiones son continuamente repetidas en rituales, himnos, banderas, edificios, museos, textos escolares, historias y ceremonias, desde los viajes de Negara en Bali<sup>32</sup> hasta las coronaciones de reyes y las inauguraciones presidenciales. Esta densa y repetida simbología reproduce la división entre gobernantes y gobernados, exhibe la cara

---

<sup>30</sup> Ver la discusión de varios casos en Levi 1997. Agregó que Levi comenta que esta disposición es contingente de la percepción generalizada que dicho riesgo recae equitativamente sobre toda la población.

<sup>31</sup> En esta y semejantes formulaciones no quisiera ser interpretado como reificando el estado. Uso la expresión del texto principal como abreviación de “diversos funcionarios estatales, incluso pero no exclusivamente los gobernantes, que pretenden estar autorizados para hablar en nombre del estado.”

<sup>32</sup> Sobre Negara ver Geertz 1980. Estas son parte de “las supremas ficciones por las cuales [el orden social] vive” (Geertz 1985:33).

solemne con la cual el poder corporizado en el estado presenta la versión oficial de sí mismo y le dice a los gobernados que cualquiera sea el poder que tenga, cruel o benevolente, es en última instancia para su bien. Como dice David Kertzer (1988:62) comentando a Durkheim, “No puede haber sociedad que no sienta la necesidad de proclamar y afirmar a intervalos regulares los sentimientos colectivos y las ideas colectivas que constituyen su unidad y personalidad.” Somos así interpelados, una y otra vez, a re-conocer que todos somos, por encima de cualquier otra cosa, miembros de una asociación que merece nuestra lealtad, y que dicha asociación no existiría sin el principio de unidad que el centro es. Como ya vimos en la sección precedente, el centro—el estado--espera identificación con la versión oficial de si mismo.<sup>33</sup> Estos rituales son usualmente desempeñados por instituciones del estado; ellos expresan, y refuerzan, una cisura básica: “arriba,” una esfera donde gobernantes y funcionarios estatales dicen orientar sus acciones hacia el bien común; y, “abajo,” asociaciones, grupos e individuos dedicados a sus asuntos privados.

---

<sup>33</sup> Esto, como sabemos fue destacado por primera vez por Marx 19???. Como Anthony D. Smith (1991:16) comenta, “Los sistemas de educación pública masiva, compulsivos, y estandarizados, a través de los cuales las autoridades estatales esperan inculcar devoción nacional y una distintiva cultura homogénea, es una actividad que la mayoría de los regímenes lleva adelante con considerable energía.” Desde un ángulo diferente pero en este sentido concurrente ver Mann 1993. En muchos casos estos procesos han incluido la imposición del lenguaje del centro como el lenguaje nacional; como Tarrow (2000:2) anota “Al crear categorías uniformes y estandarizadas de ciudadanos así como sus correspondientes obligaciones, los estados también crearon lenguajes nacionales. Al crear lenguajes nacionales, también se crearon formas culturales nacionalmente certificadas. Mientras estas formas se creaban, otras formas eran relegadas a las categorías de etnicidad, dialecto y folclore.” Aunque Tarrow se refiere a Europa, es claro que esto vale, y en condiciones a menudo muy crueles, respecto de la suerte corrida por los pueblos indígenas en las Américas—tema al que vuelvo abajo.

El discurso de la nación puede mezclarse con ideologías de racismo, xenofobia, exclusión y similares, que muchas veces han autorizado horrores cometidos por el estado y por movimientos que aspiran a crear su propio estado. En algunos casos, como parte de la literatura contemporánea argumenta, el discurso de la nación puede devenir “cívico,” en el sentido de no apelar a un todo orgánico sino a ciudadanos a quienes dicho discurso acepta en su diversidad.<sup>34</sup> Pero aún en éstos casos los discursos nacionales del estado invocan, y constantemente tratan de recrear, una lealtad primaria al “nosotros” colectivo que el estado dice servir.<sup>35</sup> De acuerdo con estos discursos somos todos iguales en nuestra condición de miembros de la nación y desde los comienzos tempranos de nuestra socialización nos recuerdan que esta membresía implica obligaciones preeminentes de lealtad. Como comenta Lía Greenfeld (1992:7):

“El nacionalismo coloca como fuente de la identidad individual al ‘pueblo’ [o nación, O’D], que es visto como portador de civilización, el objeto central de lealtad y la base de la solidaridad colectiva. El ‘pueblo’...es usualmente percibido

---

<sup>34</sup> Para discusiones sobre estas versiones “cívicas” del nacionalismo ver Brubaker 1996, Habermas 1998, Maíz 2002a y 2002b y Tamir 1993. Pero, aunque es importante reconocer junto con estos autores que actualmente algunos estados no tratan de eliminar o “asimilar” a sus minorías culturales, sus apelaciones aún contienen importantes elementos organicistas; además, estos mismos estados pueden ser extremadamente agresivos en la arena internacional. Vale la pena mencionar que el lema del estado-nación considerado epítome de nacionalismo cívico, Estados Unidos, es *De Pluribus Unum*, y que cuando, como en la actualidad, se siente amenazado internacionalmente sus líderes tienden a realizar fuertes apelaciones a una lealtad nacional casi absoluta. Asimismo, el país en el que se originó la idea de nacionalismo cívico o “constitucional” (ver Habermas, *cits.*) puede argumentar ser un caso de tal nacionalismo sólo por un período, en términos de tiempo histórico, muy corto.

<sup>35</sup> Argumentando a favor de las visiones constructivistas de la nación (y el nacionalismo), Tamir (1995:420) dice que mientras más sabemos de nacionalismo, menos es creíble “su imagen de las naciones como comunidades homogéneas, naturales y continuas, con una fe y descendencia común. Sin embargo, es precisamente esta imagen la que alimenta el poder característico del nacionalismo.” Ramón Maíz (2002:15) agrega que “muchas de las estrategias y discursos del nacionalismo son democráticamente injustificables.”

como mayor que cualquier comunidad concreta y siempre como fundamentalmente homogéneo, sólo superficialmente dividido por clivajes de estatus, clase y, en algunos casos, étnicos.”<sup>36</sup>

Esta superior unidad postulada dice hundir sus raíces en la historia--en realidad en **historias**, en las que lo que se recuerda y conmemora suele ser tan importante como lo que se olvida. Gillis (1994:7) al respecto comenta:

“La memoria nacional es compartida por gente que nunca se ha encontrado, pero que se ven a si mismos como compartiendo una historia común. Ellos están unidos tanto por lo que olvidan como por lo que recuerdan, ya que la memoria moderna nació cuando Americanos (*sic*) y Europeos lanzaron un masivo esfuerzo para rechazar el pasado y construir un futuro radicalmente nuevo ... Las nuevas memorias requieren olvidos colectivos.”

Es por estas razones que la nación es, como Benedict Anderson (1991) la ha llamado acertadamente, una “comunidad imaginada;”<sup>37</sup> a pesar que su tamaño impide el contacto directo de todos sus miembros, y “sin importar la desigualdad y explotación que pueda prevalecer, la nación es siempre concebida como una profunda camaradería horizontal.” Habermas (1998: 111) concuerda; “Pertener a la ‘nación’ hizo posible por primera vez una relación de solidaridad entre personas que previamente habían sido extraños el uno para el otro.”

En este sentido, recientemente algunos autores han señalado uno de los puntos ciegos de la teoría democrática: su omisión de considerar empíricamente y teorizar que

---

<sup>36</sup> Jurgen Habermas (1998: 111) concuerda; “Pertener a la ‘nación’ hizo posible por primera vez una relación de solidaridad entre personas que previamente habían sido extraños el uno para el otro.”

la democracia política nació y ha continuado existiendo con y en el marco de un estado-nación.

Como dice nuevamente Habermas (1998:114), la emergencia de la democracia estuvo inextricablemente ligada a:

“La idea moderna de nación...la nueva, legal y políticamente mediada, forma de comunidad. La nación o *Volksgeist*—la verdadera primera forma de identidad colectiva—dió la base cultural del estado constitucional.”

Fue debido a esta intersección que

“La democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacionadas, y ninguna puede ser completamente entendida independientemente de esta conexión.”<sup>38</sup>

Este tipo de observación ha conducido a la crítica de la omisión por parte de la teoría democrática de la “funcionalidad fundamental” que la nación ha tenido para la existencia y el funcionamiento de la democracia.<sup>39</sup> Esta “funcionalidad” tiene varias consecuencias importantes. Una es que la ciudadanía tiene dos caras. Por un lado la ciudadanía está implicada por el régimen democrático y por los derechos que éste asigna a todos/as los/as ciudadanos/as, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en

---

<sup>37</sup> Aunque, siguiendo lo argumentado en la sección precedente, habría que agregar que normalmente esta comunidad no se reconoce horizontalmente sino mediante su identificación con, y las interpelaciones desde, un centro—el estado.

<sup>38</sup> Greenfeld 1992:7.

<sup>39</sup> Maíz 2002a:14; ver en el mismo sentido Maíz 2002b y Canovan 1996. John Gray (2000:123) concuerda: “El estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal...La institución del estado-nación es tácitamente asumida por los ideales liberales de la ciudadanía.”

general tomar parte en diversas actividades políticas.<sup>40</sup> La otra cara de la ciudadanía—derivada de la nacionalidad—es un estatus adscriptivo, obtenido pasivamente, antes de cualquier actividad voluntaria, por el mero hecho de pertenecer, ya sea por *jus solis* o *jus sanguinis*, a una nación. Como Preuss (1966:536) recuerda, comenzando con Atenas, pasando por las repúblicas Italianas, y continuando con las democracias liberales *censitaires* del siglo XIX, “la ciudadanía era un estatus de eminencia de una clase distinguida de individuos a los que se les reconocía tener un interés especial en la comunidad política.” Fue sólo más tarde, con los procesos subsiguientes de democratización en el Noroeste, que la ciudadanía se extendió a prácticamente toda la población adulta—pero fue asignada como un atributo de la nacionalidad por estados que por razones domésticas e internacionales intentaban controlar a la población y sus lealtades. Desde entonces, la ciudadanía define no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático; también es un sinónimo de nacionalidad, la cual

“denota la pertenencia legal de un individuo a un estado en particular...[y] define la categoría de personas que los estados soberanos reconocen como los objetos legítimos de sus respectivos poderes soberanos.”<sup>41</sup>

La naturaleza adscriptiva de este lado de la ciudadanía significa que “el estado no es y no puede ser una asociación voluntaria. Para la gran mayoría de la población, la ciudadanía

---

<sup>40</sup> Hay, por supuesto, una amplia literatura sobre participación política. Sobre esta cuestión, dos discusiones de carácter diferente pero muy útiles son Mansfield 1983 y Nun 2000.

<sup>41</sup> Preuss 1996: 538; ver también Stolcke 1997 para discusión pertinente de esta cuestión, incluida el de “la nacionalidad como la regulación del acceso a la ciudadanía.”

no puede sino ser un estatus impuesto y atribuido.”<sup>42</sup> El estado, esta asociación peculiar—no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por la coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada—es un concomitante crucial, e históricamente cristalizado, del régimen democrático. Es por esto que la práctica y la teoría de la democracia no deberían ignorar—como suele ocurrir con excesiva frecuencia—el papel fundamental que tiene el estado, por la positiva y por la negativa y por acción u omisión, sobre el funcionamiento, la posible expansión y, por cierto, los peligros de caducidad de la democracia.

La naturaleza combinada de la ciudadanía—activa y participativa por el lado del régimen democrático y adscriptiva y pasivamente otorgada por el lado de la nacionalidad—no ha impedido que, en las luchas que diversos sectores emprendieron por el pleno reconocimiento de su derecho a ambas ciudadanías, el estado fuera un referente institucional fundamental. Cuando, en el Noroeste, los campesinos, los trabajadores urbanos, las mujeres y varias minorías lucharon por esos y otros derechos, uno de sus referentes fundamentales fue, y sigue siendo, el estado. Esas luchas por derechos, algunos tradicionales y otros inventados en el fragor de esas luchas, buscaban **inscribirlos para efectivizarlos**. Es decir, buscaban que esos derechos fueran incorporados como parte del sistema legal del estado y que se crearan, o reformaran, agencias estatales autorizadas y dispuestas a efectivizarlos. Asimismo, no pocas veces, tal como ha venido ocurriendo con las llamadas políticas “neo-liberales” esas luchas han incluido resistir los intentos—no

---

<sup>42</sup> Brubaker 1992: 32

pocos de ellos exitosos en la historia reciente de varios de nuestros países—de abrogar esos derechos. Es por eso que, como dice Tilly:<sup>43</sup>

“En general, la ciudadanía ha emergido como producto de conflictos [*contention* en el original inglés, O’D], a veces de violentos conflictos ... Como consecuencia de sus orígenes históricos y su continua negociación, la ciudadanía es siempre incompleta y desapareja.”

En estos sentidos, en el Noroeste el estado ha resultado un elemento fundamental en la reducción de desigualdades, en la extensión de derechos civiles y en el logro para casi todos de al menos un piso básico de derechos sociales. Como Vogler (1986:xii) comenta:

“En la medida que las desigualdades se han reducido [en el Noroeste]... esto ha ocurrido al interior de las naciones, como resultado de la capacidad del estado de regular políticamente las fuerzas del mercado al nivel nacional.”

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

---

<sup>43</sup> Tilly 1999:415. Ver también Turner 1990.

Como implican las tesis que siguen abajo, poco de esto ha venido ocurriendo en América Latina.

Antes de entrar en esas tesis anunciadas en el título del presente texto, tal vez sea útil incluir algunas proposiciones:

- 1. El estado incluye tres dimensiones. Es un conjunto de burocracias, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio; estas dimensiones pueden ser llamadas, respectivamente, la eficacia, la eficiencia y la credibilidad del estado.**
- 2. El grado y modo de realización de esas dimensiones es en cada caso una variable históricamente contingente que, como tal, debe ser indagada empíricamente.**
- 3. Este tipo de asociación política es un fenómeno bastante reciente, primeramente emergido en el Noroeste. En esta región ese proceso estuvo marcado por la expropiación, por parte de los gobernantes de un centro emergente, de los medios de coerción, de administración y de legalidad que habían sido hasta entonces controlados por varios actores.**
- 4. En el Noroeste, esta emergencia fue coetánea y complejamente relacionada con la expansión del capitalismo, que incluyó aún otra expropiación, la de los productores directos de los medios de producción.**
- 5. Estos estados intentaron construir una nación cuando, como en la mayoría de ellos, la nación no los precedía. Más tarde, la clara vocación de crear naciones fue continuada, con mayor o menor éxito, por los estados de otras regiones.**

**6. Los estados, incluyan o no un régimen democrático, proclaman ser, por medio de sus gobernantes, funcionarios y varios tipos de intelectuales, estados-para-la-nación (o para-el-pueblo).**

**7. Sobre esta base, los estados y sus voceros suelen afirmar que están al servicio del bien común, o el interés público, de una nación postulada como homogénea, y a la que tanto ellos como la población en general deben prioridad en sus lealtades.**

**8. La democracia política contemporánea implica una ciudadanía de doble faz: una potencialmente activa y participativa resultante de los derechos que asigna el régimen democrático, y otra cara, adscriptiva y pasivamente adquirida, que resulta del hecho de pertenecer a una nación dada.**

#### **4. DIEZ TESIS SOBRE EL ESTADO EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA.**

Hasta ahora, aunque he hecho algunas alusiones a América Latina, me he referido básicamente a los estados del Noroeste. Los que sobrevivieron allí se aproximaron bastante exitosamente a las tres dimensiones del estado que arriba especificué. Una es que las burocracias estatales lograron proveer, no sin pasar serios problemas y crisis, una gama generalmente reconocida como adecuada de bienes públicos y de soluciones a problemas de acción colectiva. Otra es que, no sin sortear violentos conflictos, esos estados lograron extender su legalidad sobre el territorio así como también sobre muchas—aunque ciertamente no todas—relaciones sociales. Finalmente, y tercero, esos estados fueron exitosos, aunque con significativas variantes a lo largo del tiempo, en ser creíbles para la mayor parte de sus poblaciones: lograron ser verosímiles--para bien y para mal—como intérpretes y realizadores de la identidad y del bien común de sus

naciones. La contrapartida de esto son poblaciones que reconocen a esos estados “como sus propios estados ... [a partir de lo cual] el pueblo se produce a sí mismo continuamente como una comunidad nacional.” Balibar 1991:93).

Estamos tratando, repito, con tres aspectos del estado. Uno, su **eficacia** como un conjunto de burocracias; segundo, su **efectividad** como sistema legal; y tercero, su **credibilidad** como realizador del bien común de la nación, o del pueblo. Obviamente, ningún estado ha aproximado los valores más altos de estas dimensiones—y esto seguramente es afortunado. Sin embargo, hay importantes diferencias comparativas a lo largo de estas tres dimensiones. En América Latina, podemos decir que, con algunas excepciones parciales, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las tres dimensiones. La ineficacia de las burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado.<sup>44</sup> La más ignorada, pero no menos importante, de estas deficiencias es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos estados como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos estados son **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces—a veces terriblemente eficaces-- como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. El gran tema, y problema, del estado en

---

<sup>44</sup> En lo que me respecta, ver O’Donnell 1993. Recientemente, entre las conclusiones de un estudio sobre la formación del estado en América Latina, y en claro contraste con los países del Noroeste, Centeno 2002:275 anota que “La exitosa implantación de autoridad política [por parte del estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla.”

América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, el estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común.<sup>45</sup> Este es un estado que, por sí mismo y por los insumos que operan desde esferas socialmente privilegiadas, se resiste a ser ensanchado y en el que, además y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados. Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque estos estados y sus gobiernos **tienen escasa capacidad para democratizar** sociedades en las que una larga y muy asentada historia de desigualdad demanda persistentes esfuerzos en los que un estado ensanchado debería jugar un papel central.

Sobre la base de lo dicho hasta ahora propongo a continuación diez tesis. Ellas no están ordenadas teóricamente, pero derivan de las observaciones hechas hasta ahora y de otras que agregaré en el resto de este texto.

**Primera tesis.** *El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas, la inefectividad de su sistema legal y la*

---

<sup>45</sup> Aunque hay valiosos estudios de casos nacionales, queda por hacer la teoría histórico-estructural del estado en América Latina. Cardoso y Faletto 1969 dieron algunos pasos importantes en esa dirección; más recientemente ver las contribuciones de Bresser Pereira 1996, Centeno 2002, Faletto 1989, Oszlak 1981 y Whitehead 1994.

*escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil y “angosto” es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países.*

Como ya he aseverado esta tesis, paso a algunos correlatos de la misma.

**Segunda tesis.** *Sin perjuicio de la necesaria eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de burocracias y procesos administrativos, el principal tema de una reforma del estado debería ser el de para qué tipo de nación se propone que ese estado sea.<sup>46</sup> Entre otras consecuencias, la respuesta que se de a esta pregunta determinará cuáles agencias son o no “innecesarias,” cuáles deberían ser reformadas y, asimismo, cuáles creadas.*

La furia anti-estatista de los años pasados (facilitada por el disfuncional elefantismo que habían adquirido las burocracias estatales en no pocos países de la región) llevó a la indiscriminada eliminación de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización,” de maneras que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales. Nada podrá reemplazar la discusión política acerca de lo que últimamente no es menos que la pregunta de qué tipo de nación y sociedad son posibles y deseables y, por lo tanto, qué tipo de estado sería apto para avanzar en esa dirección.

**Tercera tesis.** *Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios*

---

<sup>46</sup> Entre los muy pocos textos que, que yo sepa, se hacen esta pregunta ver Sola 1994.

*públicos, sino también de básicos derechos civiles. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente, lo son también legalmente—incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados. En este sentido, el sector popular tiene claro interés en un estado fuerte (es decir, ancho así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble) ya que éste es el principal lugar donde puede inscribir y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.*

**Cuarta tesis.** *La situación delineada en la tesis precedente es grave, por si misma y porque tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático. Su corrección no puede ignorar irresponsablemente las severas restricciones—principal pero no exclusivamente económicas y, atrás de ellas, de fuertes constelaciones de poder—que sufren estos países; asimismo, esa corrección debe reconocer que el juego democrático admite diversos criterios y estrategias, a ser dirimidos mediante los acuerdos y los conflictos legalmente regulados que ese juego implica*

El prudente reconocimiento de las restricciones existentes, sin embargo, no implica acatar el pasivo acomodamiento—no ya un posibilismo sino lisa llanamente un

“imposibilismo”—al *status quo* que predicán las ideologías dominantes y sus portadores.

Este es, nuevamente, el espacio propio de la política democrática, que puede abrirse poniendo en discusión tesis como las que este texto propone y elaborando los grandes “desafíos del desarrollo democrático de América Latina” que el presente proyecto está elaborando.

**Quinta tesis.** *Una condición para avanzar en la dirección indicada consiste en ampliar la agenda pública—en especial de políticas públicas—de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clases y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y resto de la sociedad.*

Estas cuestiones, por supuesto, están impregnadas de poder. Quien maneja la agenda (qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos) ya casi ha ganado la partida.<sup>47</sup> Tal vez la indicación principal de las fallas de la representatividad que se supone contribuyen los canales democráticos del régimen frente a otros “insumos,” sea la marcada estrechez de nuestras agendas públicas. Los temas ausentes resultan principalmente de la pobreza material y legal de muchos, y su consiguiente dificultad de movilizarse y ser políticamente representados. Esas ausencias también resultan, como resulta de la segunda tesis, de la escasa discusión pública acerca del tipo y propósito del estado que sería compatible con, e instrumental para, el desarrollo humano y la expansión de la democracia.

**Sexta tesis.** *Salvo excepciones no muy frecuentes, el estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población. Ha sido habitual (y aún con regímenes democráticos en no pocos casos lo*

---

<sup>47</sup> Tal como expresa Lukes 1974:21, es necesario “incorporar al análisis de las relaciones poder la cuestión del control sobre la agenda de la política, así como de las maneras en que ciertas cuestiones potenciales son excluidas del proceso político.”

*sigue siendo) la doble discriminación implicada por la negación a muchos de sus derechos junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros; el trato descomedido, cuando no violento por parte de diversos funcionarios estatales; y las dificultades no pocas veces interpuestas al acceso a servicios estatales fundamentales, educación, salud y justicia incluidos.*

*Esta cara del estado niega de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no sólo votando sino también en estos encuentros y desencuentros con sus burocracias y su sistema legal.*

Se trata de la cuestión de si es posible avanzar más allá del—importante—logro de un régimen democrático hacia niveles, para llamarlos de alguna manera, decentes de ciudadanía civil y social. Estos problemas, aunque por supuesto las incluyen, no se refieren sólo a diversas minorías; los sufren también verdaderas mayorías, como las que constituyen en muchos de nuestros países los pobres y, por cierto, las mujeres. Para todos estos sectores se trata de la inexistencia de diversos derechos, de la falta de implementación de otros, y de múltiples prácticas, algunas sutiles y otras violentas, de discriminación.<sup>48</sup> Esto vuelve al tema de la agenda, del juego democrático y, por cierto, de la capacidad de compromiso y movilización con que las fuerzas democratizantes impulsen avances que, podemos estar seguros, no ocurrirán espontáneamente.

---

<sup>48</sup> Las cuestiones de género en su relación con el estado y la democracia merecen tratamiento detallado que no he podido emprender aquí, aparte de menciones al carácter masculino del estado y su acentuación en América Latina. Para reflexiones que, aunque se centran en el caso de Brasil, contienen ricas implicaciones generales ver Jardim Pinto 2002. El tema de los pueblos indígenas lo trato más adelante.

**Séptima tesis.** *La cara del estado mencionada en la tesis precedente tiene estrecha relación con las profundas desigualdades existentes en nuestra región. Corregirlas requerirá persistentes y prolongados esfuerzos.. Entretanto, se deberían hacer todos los esfuerzos necesarios para que, con el respaldo de agencias estatales reformadas para servir ese propósito (ver segunda tesis), se extienda al conjunto de la población una amplia gama de derechos civiles y al menos una canasta básica de derechos sociales. Esto no sólo sería un acto de justicia; también implicaría “empoderar” (**empower**) a los sectores populares para que estén en mejores condiciones de ir definiendo y redefiniendo sus propios intereses e identidades—esto sería a su vez expresión de la ampliación de la agenda pública, de la vitalidad del juego democrático y de la receptividad de un estado que se iría ensanchando en ese proceso.*

**Octava tesis.** *La distancia histórica existente en buena parte de la región entre el estado y los diversos componentes del sector popular no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes. Además de las razones anotadas en la tesis precedente, este distanciamiento parece haberse debido a dos procesos cercanamente conectados: uno, la ostensible influencia, como insumos de políticas públicas, de intereses sobre los cuales no es fácil argumentar que contribuyen a aspectos del bien común; segundo, la actitud pasiva, si no obediente, que han exhibido varios gobiernos frente a la globalización económica y financiera.*

No hay duda que la globalización impone fuertes restricciones, incluso a los estados más fuertes y desarrollados. Pero, como he argumentado en un texto ya mencionado (O’Donnell 2002), hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad

gubernamental—es la distancia que media, por un lado, entre controlar algunas de las consecuencias negativas de la globalización y, por el otro, adaptarse pasivamente y hasta celebrar esas consecuencias. Como bien comenta un destacado especialista en el tema:

“La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del estado; en realidad, está transformando las condiciones en que se ejerce el poder del estado ... Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos que los estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización.”

Con directo interés para nuestros países, este autor agrega:

“Por cierto, cualquier evaluación de los impactos acumulativos de la globalización debe reconocer sus impactos altamente diferenciados, ya que ciertos tipos de impacto—ya sean decisionales, institucionales, distribucionales o estructurales—no son experimentados uniformemente por todos los estados ... el impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias específicas de los gobiernos, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización.”<sup>49</sup>

En conjunto, los problemas señalados en la presente y anteriores tesis ponen en cuestión, tal vez como nunca--y, paradójicamente, bajo regímenes democráticos--la credibilidad del estado como un estado-para-la-nación. En contraste, en la medida que el régimen democrático conserve significados relevantes y que, más aún, se logre vigorizarlos en el sentido indicado en la séptima tesis, el estado debería ser, y ser generalizadamente reconocido como, un estado-para-una-nación-de-ciudadanos/as; es decir, como interpelador y promotor de ciudadanía, no como invocador de una comunidad

---

<sup>49</sup> Held 1999:441. Para similares conclusiones de otro reputado especialista ver Agnew 1999.

orgánicamente definida que, como bien sabemos en América Latina, puede ser eficazmente manipulada por diversos autoritarismos.

**Novena tesis.** *Las sociedades latinoamericanas—nuevamente, con pocas excepciones—siguen siendo sumamente fragmentadas y desiguales. Esto plantea cruciales desafíos, algunos de ellos resumidos en las tesis precedentes. Una manera de avanzar en superar esta vieja y muy estructurada situación es extender homogéneamente la legalidad estatal, para que abarque no sólo el conjunto del territorio sino también a todas las categorías sociales. No se trata de implantar sólo un estado de derecho (aunque en varios sentidos esto no dejaría de ser un avance importante) sino un estado democrático de derecho; es decir, un tipo de estado que, además de las garantías de previsibilidad y debido proceso del primero, consagre efectivamente los derechos de la ciudadanía.*

**Décima tesis.** *La necesidad de ampliar y homogeneizar la legalidad democrática del estado plantea una paradoja frente a la reciente emergencia y, en general, creciente reconocimiento, de los derechos colectivos de diversas minorías, sobre todo de los pueblos indígenas. En todos los países, incluso los del Noroeste, el contacto entre la legalidad estatal y la cultura, identidad y legalidad de esos pueblos da lugar a severos problemas, que a veces no admiten soluciones realmente satisfactorias para nadie. Pero, y mostrando alentadoramente que el **élan** democrático de las últimas décadas de América Latina no ha sido puramente formal, recientemente varios países han hechos avances importantes (al menos en contraste con el desconocimiento y la brutalidad con que estos temas fueron tratados en el pasado) en el reconocimiento de la identidad y*

*derechos de esos pueblos.* <sup>50</sup> *Esto implica una complicada pero no imposible doble tarea: por un lado, extender la legalidad estatal hasta eliminar las a veces amplias regiones en las que prevalecen de hecho legalidades sultanísticas o mafiosas y, por otro, hacerlo de tal manera que establezca una respetuosa convivencia con la de los pueblos indígenas.*

Aunque no puedo fundamentar este argumento aquí, estoy persuadido que, en la medida en que la democracia presupone el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad,<sup>51</sup> ella establece una base universalista de trato fundado en el respetuoso reconocimiento mutuo, incluso con personas que tienen concepciones más colectivas, o comunitarias, de su propia identidad. Como en otros temas, hay aquí un largo camino a recorrer, pero—felizmente—es uno en el que la democratización parece estar teniendo efectos positivos.

#### **4. CONCLUSIÓN.**

No corresponde al objetivo de este texto ni a las capacidades de su autor proponer las medidas concretas que permitirían avanzar en la resolución de los problemas y preocupaciones enunciados en las tesis precedentes. Además, la diversidad de nuestros

---

<sup>50</sup> Sobre este importante tema ver especialmente Assies 2001 y 2002, Sieder 2002, Stavenhagen 1996 y 2002 y Van Cott 2000. Assies 2002 resume adecuada y elocuentemente los términos en los que se planteó la cuestión en América Latina, y que aún no falta poco para superar: “Ciertamente, en el caso de América Latina no se trató de naciones en busca de un estado, sino de estados en busca de una nación. Las “comunidades imaginadas” fueron imaginadas por y para la elite criolla, auto-proclamándose “el pueblo”. Cuando este “pueblo” se reunió en asamblea a fin de elaborar un contrato una Constitución--las mujeres estaban afanadas cocinando y los sirvientes—gente india y negra--igualmente estaban ocupadas buscando leña, trayendo agua, recogiendo papas y verduras y matando cerdos y novillos a fin de alimentar la asamblea.” Un interesante estudio histórico de dos casos latinoamericanos es Mallon 1996.

países demanda cautela al proponer criterios de aplicabilidad general. Por eso las que anteceden son lo que son: tesis que espero susciten discusión dentro y más allá de los importantes foros que provee el proyecto de PNUD para el que las he escrito.

---

<sup>51</sup> Desarrollo este tema en O'Donnell 2002, texto al que debo nuevamente remitirme.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Agnew, John (1999). The New Geopolitics of Power. *Human Geography Today*. Org. por D. Massey, J. Allen and P. Sarre. Cambridge, Polity Press: 173-193.
- Anderson, Benedict. Edición revisada 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism..* Londres & New York: Verso.
- Anderson, Perry. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. Londres, New Left Books.
- Assies, Willem. 2001. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America. *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Org.W. Assies, G. v. d. Haar y A. Hoekema. Amsterdam, Thela-Thesis: 3-21.
- 2002. Diversidad, Estado y Democracia; Unos Apuntes. Ponencia para el Taller Regional sobre Desarrollo Democrático en América Latina, auspiciado por el Proyecto Desafíos del Desarrollo Democrático en América Latina, PNUD-DRALC.
- Balibar, Etienne. 1991. The Nation Form: History and Ideology. *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. Orgs. E. Balibar e Immanuel Wallerstein. London, Verso, 86:106.
- Bellomo, Manlio. 1995. *The Common Legal Past of Europe. 1000-1800*. The Catholic University of America Press. Washington DC.
- Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Cambridge, Polity Press.
- Bourdieu, Pierre. 1989. *La Noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et Esprit de Corps*. Paris, Editions de Minuit.
- 1996. Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del Campo Burocrático. *Sociedad* 8:5-29.
- Bresser Pereira, Luiz. C. 1996. *Economic Crisis and State Reform in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner.
- Brubaker, Roger. 1996. *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Canovan, Margaret. 1996. *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham, Edward Elgar.

- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto. 1971, 3ª . edición. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. Un Ensayo de Interpretación Sociológica*. México DF, Siglo XXI.
- Centeno, Miguel A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Downing, Brian (1992). *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- Eley, Geoff y Ronald Suny. Orgs. 1996. *Becoming National. A Reader*. New York, Oxford University Press.
- 1996. Introduction: From the Moment of Social History to the Work of Cultural Representation. Orgs. Geoff Eley y Ronald Suny, *Becoming National. A Reader*. New York, Oxford University Press, 3:37.
- Faletto, Enzo. 1989. La Especificidad del Estado Latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, 38, 69:87.
- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Ediç°es Graal.
- 1991. Governmentality. En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Org. por G. Burchell, C. Gordon y P. Miller. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theathre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, Princeton University Press.
- 1985. Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power. En *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*. Org. S. Wilentz. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Gillis, J. R. (1994). Memory and Identity: The History of a Relationship. Org. J. Gillis *Commemorations. The Politics of National Identity*. Princeton, Princeton University Press: 3-24.
- Gray, John. 2000. *The Two Faces of Liberalism*. New York, The Free Press.
- Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge USA, Harvard University Press.
- Guibernau, M. 1996. *Nationalisms. The Nation State and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge, Polity Press.

- Habermas, Jürgen. 1998a. The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. En *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.
- 1998b. On the Relation Between the Nation, the Rule of Law, and Democracy. En *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Org. C. Cronin y P. D. Grieff. Cambridge USA, The MIT Press.
- Held, David. 1999. Conclusions, Org. D. Held, A. McGrew, et al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, Stanford University Press.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge USA, Harvard University Press.
- Hosle, Vittorio. 1998. *Objective Idealism, Ethics, and Politics*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Iazzetta, Osvaldo. 2002. Estado y Democracia: Una Revisión sobre un Vínculo Necesario. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, multicopiado.
- Jardim Pinto, Céli Regina. 2002. A propósito de una Perspectiva de Género. Texto preparado para el presente proyecto.
- Keohane, Nannerl O. 1980. *Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightenment*. Princeton: Princeton University Press.
- Kertzer, David. 1988. *Ritual, Politics & Power*. New Haven: Yale University Press.
- Lechner, Norbert. 1981. Epílogo. *Estado y Política en América Latina*. Org. N. Lechner. México DF, Siglo XXI: 300-334.
- Levi, Margaret. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 1974. *Power. A Radical View*. London, Macmillan.
- Maíz, Ramón. 2002a. El Lugar de la Nación en la Teoría de la Democracia y el 'Nacionalismo Liberal.' Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.
- 2002b. Nacionalismo y Movilización Política: Hacia un Análisis Pluridimensional de la Construcción de las Naciones. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. Multicopiado.
- Mallon, Florencia. (1995). *Peasant and Nation: The Making of*

- Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley, University of California Press.
- Malloy, James M. 1991. Política Económica e o Problema de Governabilidade Democrática nos Andes Centrais. En *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economía Comparada*. Org. Lourdes Sola. S<sup>a</sup> o Paulo, Paz e Terra.
- Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, Chicago University Press.
- Marx, Karl. *La Cuestión Judía*. (completar cita)
- Marx, Karl y Frederick Engels. 1970. *The German Ideology, I*. New York, International Publishers.
- Nun, José. 2000. *Democracia. Gobierno del Pueblo o de los Políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.
- 2000. Teoría Democrática y Política Comparada. *Desarrollo Económico* 39 (156):519-570.
- 2002. Desarrollo Humano / Democracia / Derechos Humanos. Ponencia para el Taller sobre “Calidad de la Democracia,” Heredia, Costa Rica.
- (2003). Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust. Org. Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*. New York, Oxford University Press
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Transitions*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Oszlak, Oscar. 1981. The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study. *Latin American Research Review* 16 ( 2 ): 3-32. .
- Pennington, Kenneth. 1993. *The Prince and Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. Berkeley, University of California Press.

- Poggi, Gianfranco. 1978. *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*. Stanford, Stanford University Press.
- Preuss, Ulrich K. 1996. Two Challenges to European Citizenship. *Political Studies* 44 (3):534-552.
- Radcliffe, Sarah. 2001. Imagining the State as a Space. Territoriality and the Formation of the State un Ecuador. Org. T. B. Hansen y F. Stepputat. *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham, Duke University Press.
- Scott, James. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, Yale University Press.
- Sieder, Rachel. 2002. Org. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies.
- Sola, Lourdes. 1994. Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado? *Novos Estudos* 38: 189-205.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1996. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. London, MacMillan.
- 2002. Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate. Org. R Sieder *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies: 24-44.
- Stein, Peter. 1999. *Roman Law in European History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stolcke, Verena. 1997. The 'Nature' of Nationality. En *Citizenship and Exclusion*. Org. V. Blader. London, Macmillan Press.
- Strasser, Carlos (1996). "La Democracia VERSUS el Poder." Sociedad 8:84-93.
- (1999). *Democracia y Desigualdad. Sobre la 'Democracia Real' a Fines del Siglo XX*. Buenos Aires, CLACSO-ASDI.
- Suny, Ronald Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations. *The Journal of Modern History* 73, 862:896.
- Tamir, Yael. 1993. *Liberal Nationalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.

- 1985. War Making and State Making as Organized Crime. En *Bringing the State Back In*. Org. P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. Cambridge, Cambridge University Press.
- 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge, Blackwell.
- 1999. Now Where?. Org. George Steinmetz, *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca, Cornell University Press, 407:420.
- Turner, Brian. 1990. "Outline of a Theory of Citizenship." *Sociology* **24**(3): 189-217.
- Van Cott, Donna. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Varga, Csaba. 1991. *Codification as a Socio-Historical Phenomenon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Vargas Cullel, Jorge y Miguel Gutiérrez Saxe. 2002. *Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.
- Vogler, C. M. (1985). *The Nation State. The Neglected Dimension of Class*. Aldershot, Gower.
- Weber, Max. [1922] 1964. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Dos volúmenes, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- 1995. *General Economic History*. New Brunswick, Transaction.
- Whitehead, Laurence. 1994. State Organization in Latin America since the 1930s. Org. L. Bethell *Cambridge History of Latin America. Volume VI*. Cambridge, Cambridge University Press: 3-95.