

El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?



Laura Tedesco

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?

Laura Tedesco

Mayo de 2007

Profesora Visitante, Universidad Autónoma de Madrid

Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Warwick, Inglaterra.

Ha trabajado, en Argentina e Inglaterra, como investigadora y consultora en temas relacionados con la política latinoamericana contemporánea. Es autora de varios libros y artículos académicos sobre democratización, reforma del estado y política económica en América Latina. Recientemente ha publicado, junto a Jonathan Barton (Universidad Católica de Chile), *The State of Democracy in Latin America. Post-transitional conflicts in Argentina and Chile* (Londres: Routledge).

Foto de portada cortesía de The Children At Risk Foundation – CARF www.carfweb.net

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Contents

Estados Fallidos	1
El concepto de estado	3
El estado como idea	7
El estado como contrato social	7
El estado como un conjunto de instituciones	9
El estado latinoamericano	11
¿Fracaso o en formación?	13
Conclusiones	18

Recientemente, el concepto de *estado fallido* influyó los debates en desarrollo y ciencia política. Los países latinoamericanos han sido incluidos en algunas de las listas que se realizaron para medir la existencia de estados fallidos. Este documento de trabajo argumenta que la problemática del estado latinoamericano se entiende en su totalidad a través de una teoría del estado que reconoce el complejo proceso de transformación que las instituciones políticas han venido sufriendo en la región.

Durante las últimas dos décadas los países latinoamericanos han puesto en marcha profundas reformas políticas y económicas. Sin embargo, a pesar de ellas, persiste la distribución desigual del ingreso. La transición democrática significó cambios importantes pero no ha solucionado el problema característico de esta región que ha sido históricamente la inequidad en la distribución del ingreso. Sin embargo, esto no debería ser considerado como un rasgo de estado fallido. En realidad, debería analizarse como el resultado de un desarrollo histórico. Asimismo, debería interpretarse como una consecuencia del hecho que el estado en América Latina está aún muy lejos de haber alcanzado su formación completa. Los conflictos y las debilidades que aquejan al estado en la región tienen su origen en un proceso muy complejo de evolución histórica.

Estados Fallidos

La idea del estado fallido se relaciona, en algunas oportunidades, a desastres humanitarios causados generalmente por conflictos armados. En realidad, debería resaltarse que el argumento más apropiado es el que sostiene que los conflictos armados y las crisis humanitarias suceden en estados en crisis. Por otra parte, la idea del estado fallido se ha relacionado con las disfunciones del estado.

Luego del 11 de septiembre de 2001, el concepto del estado fallido comenzó a formar parte de la agenda de seguridad nacional e internacional. Los ataques fueron directamente relacionados por la administración de

George W. Bush al colapso del estado en Afganistán que facilitó el entrenamiento y la organización de grupos terroristas en esa región. En este contexto, la identificación de estados a punto de desintegración o fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional de Estados Unidos (E.E.U.U.). Después de los ataques, E.E. U.U. y algunos países europeos comenzaron a considerar con preocupación las consecuencias de las guerras civiles que aquejaban a países del Tercer Mundo, la presencia en ellos de grupos terroristas nacionales e internacionales, y las consecuencias de los desastres humanitarios. Los estados fallidos del Tercer Mundo empezaron a ser percibidos como una amenaza para el mundo desarrollado y occidental.

Mientras la lógica de la Guerra Fría y su equilibrio de poderes entre las dos superpotencias ayudaba a controlar conflictos nacionales y la aparición de estados fallidos y, evitaba que éstos se conviertan en amenazas internacionales; el fin de esa lógica y los ataques del 2001 mostraron que los conflictos de los países del Tercer Mundo podrían impactar profundamente en el mundo occidental. Estos estados fallidos se convirtieron así en uno de los temas principales de la agenda de seguridad internacional.

El fracaso del estado se ha definido como su incapacidad para proveer los bienes políticos fundamentales asociados con la estatalidad: seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social.¹ La mayoría de las definiciones hacen referencia al funcionamiento del estado e intentan medir su capacidad (*performance*). Así se entiende que un estado fracasa si es deficiente en áreas como seguridad, el sistema político, el estado de derecho, la administración y el bienestar social. Esta deficiencia hace que el estado sea incapaz de establecer un monopolio legítimo del uso de la fuerza física y de proteger a sus ciudadanos de la violencia.² En este contexto, el Banco Mundial ha definido como Países de

¹ Patrick, S., *Weak States and Global Threats: Fact of Fiction?*, *The Washington Quarterly*, 29 (2), (2006) pp. 27-53.

² Debiel, T., *What can be done with fragile states? Options for development policy and beyond*, Federal Foreign Office, Policy Planning Staff, Berlin. (2005) Octubre.

Recursos Bajos Bajo Stress a aquellos países que tienen políticas, instituciones y gobiernos débiles.³

Este concepto generó una serie de listas que analizan los diferentes grados de estados fallidos. El Banco Mundial y el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) elaboraron listas que tienen como objetivo guiar a los donantes internacionales en sus estrategias de cooperación.⁴ Algunos países latinoamericanos han sido incluidos en estas listas. La revista *Foreign Policy* produjo un índice de estados fallidos que incluye a Brasil, México, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Paraguay considerándolos *en el límite*. De acuerdo con este índice Colombia es el único país en la región que debe ser considerado *en peligro*.⁵ Si bien estas listas son un instrumento de gran utilidad para la comunidad de donantes, el concepto de estado fallido sigue siendo controvertido.

En primer lugar, es un concepto muy general que puede abarcar a diversos países como, por ejemplo, Ucrania que es un país que ha logrado su independencia recientemente, Paraguay que está transitando de manera compleja una transición de una dictadura a un nuevo régimen político y Ruanda que está emergiendo lentamente de un conflicto armado.⁶ Es cierto que este tipo de generalizaciones ayuda a la realización de listas de estados que están en necesidad de ayuda humanitaria. Por lo tanto, el concepto de estado fallido es instrumental. Este concepto ayuda a los donantes, los activistas, expertos en seguridad y cooperantes a organizar sus actividades, estrategias y planes futuros. Sin embargo, aun teniendo en cuenta este aspecto tan positivo, el concepto todavía presenta problemas por su generalidad.

En segundo lugar, debido a que este concepto se hizo muy relevante después del 11 de septiembre, está con-

siderado como muy influido por la nueva lógica militar de EE. UU., marcada por la invasión a Afganistán e Irak. La Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency*, CIA), el Consejo Nacional de Inteligencia y la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional, (*United States Agency for International Development*, USAID) han presentado nuevas estrategias que, basadas en este nuevo concepto, definen los espacios ingobernables del mundo como una amenaza de seguridad internacional y como blancos legítimos para acciones internacionales.⁷

Finalmente, el concepto parecería asumir que hay solamente una forma de estado y, por lo tanto, ignora el desarrollo histórico de éstos. Simplifica la idea del estado, presentándolo como por encima de toda controversia o disenso. Por otra parte, no presenta una conceptualización del estado ya que se concentra casi en su totalidad en el tema de sus funciones. Ignora, así, los distintos niveles de fracasos y logros que un estado puede tener a través de su existencia. Existen distintos grados de fracaso tanto a nivel nacional como internacional. Un estado puede ser débil en términos de seguridad pero más fuerte en temas referidos a la administración; un estado puede ser más eficiente a nivel local y menos eficiente a nivel federal.

Así, el término de estado fallido resulta superficial. Excluye el estudio del desarrollo histórico del estado y de los conflictos que pueden haber causado el colapso de las instituciones, las crisis económicas que pueden ayudar a entender la persistencia de la pobreza, las desigualdades sociales que pueden explicar las guerras internas o la continuidad de conflictos sociales. El estado fallido es una etiqueta que propone soluciones cosméticas a patologías más esenciales.

En este documento de trabajo se argumenta que el estado no puede ser estudiado si se lo aísla de su desarrollo histórico que comprende un largo proceso de conflictos. Por lo tanto, el concepto de estado fallido es sólo un instrumento que analiza la capacidad del estado para ejercer sus funciones pero no alcanza a discu-

³ Fridre Backgrounder, *Fragile States*, www-fride.org

⁴ Ver, por ejemplo, World Bank, *Engaging with Fragile States*, Washington DC., y DFID (2005) *Why we need to work more effectively in fragile states*, Londres (2005).

⁵ Foreign Policy, *Índice de Estados Fallidos*, n. 15, Julio 2006.

⁶ Ver las listas en Kauffmann, D., Kray, A., y Mastruzzi, M., *Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (Washington DC: The World Bank, 2005).

⁷ Patrick, S. Weak States and Global Threats: Fact of Fiction?, *The Washington Quarterly*, 29 (2) (2006), pp. 27-53.

tir las razones por la cuales un estado se debilita. Este argumento intenta mostrar que esta formulación debería ser enriquecida con una formulación teórica del estado que coloque a esta institución en su contexto histórico. Asimismo, aquí se intenta demostrar que la idea del estado fallido no logra analizar hechos políticos recientes en América Latina.

El debate sobre el estado fallido nos debería ayudar a provocar un nuevo debate sobre la naturaleza del estado. Con este documento de trabajo se intenta contribuir a ese debate con vistas a enriquecer las discusiones sobre el estado fallido. Las limitaciones de espacio hacen que este documento no ofrezca un análisis histórico comprehensivo de la construcción del estado. El objetivo, mucho más limitado, es contribuir al debate sobre la conceptualización del estado ofreciendo algunas ideas sobre la complejidad de la formación del estado en América Latina.

El concepto de estado⁸

El estado capitalista moderno es el producto de siglos de desarrollo y adaptación. Esta larga evolución ha provocado la existencia de diversas formas de estado y una multitud de compromisos en los procesos de formación de los estados capitalistas contemporáneos. Estos compromisos son una consecuencia de diversas relaciones sociales, distintos niveles de organización y control, diferentes funciones y desarrollos institucionales disímiles.

Las realidades contemporáneas de los estados sugieren que el escenario es complejo. Es ésta complejidad que lleva al nacimiento de diversas relaciones sociales y formas de estado y que contiene explicaciones parciales de los cambios que se han visto en décadas recientes

como, por ejemplo, la transición del autoritarismo burocrático a la democracia liberal y el incremento en el grado de movilización social.

Debido a que la formación de los estados latinoamericanos ha seguido, en términos generales, los patrones de desarrollo estatal europeo - como consecuencia de las influencias coloniales desde el siglo quince hasta la independencia -, es necesario analizar el desarrollo histórico del estado en Europa Occidental para descubrir algunas de las raíces de los estados latinoamericanos en el siglo diecinueve. Ya que la formación de los estados latinoamericanos es reciente, en parte derivada de la experiencia de los países de Europa Occidental, no es necesario analizar formaciones pre-estatales como tribus sin reglas o con reglas, ciudades estados e imperios antiguos para analizar el proceso de formación de los estados.⁹

Antes de la Revolución Francesa y los desafíos que ésta generó a las monarquías de Europa, la sociedad europea estaba dominada por relaciones sociales basadas en la propiedad de la tierra y una elite aristocrática que generaba su riqueza gracias a un sistema feudal de producción y organización social. Es dentro de este sistema feudal de monarcas y aristócratas que se pueden encontrar los orígenes del estado moderno ya que una de las primeras funciones de ese estado era la de administrar en nombre de la monarquía. Su razón principal era asegurar la generación de riqueza para el monarca. Esta riqueza se administraba para financiar las guerras y defender el territorio, pero también para el consumo como se puede observar en la arquitectura, el mobiliario y el arte relacionado a las familias reales europeas y sus aristocracias.

En aquellos años co-existían dos mundos: una pequeña elite relacionada a la propiedad y riqueza de la tierra y emparentada por lazos de sangre y la gran mayoría de la población que trabajaba en condiciones de pobreza para crear el esplendor de aquella época. El sistema feudal de patronazgo y el control sobre el orden social

⁸ Esta sección se basa en L. Tedesco y J. Barton, *The state of democracy in Latin America* (Londres: Routledge, 2044).

⁹ M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 2.

ejercido por los terratenientes llevó a que la oposición a este estado de cosas fuese casi inexistente. Hubo ejemplos de descontento popular en el continente europeo pero éstos fueron brutalmente reprimidos en su gran mayoría y no fue hasta la Revolución Francesa que se produjo un cambio radical en las relaciones de poder entre la monarquía, la aristocracia y la sociedad civil.¹⁰ Este cambio radical en las relaciones de poder contribuyó al desarrollo de una forma moderna de estado post-monárquico.

La función de administración en nombre del monarca o líder religioso fue influida por la aparición, desde 1500, de la imprenta y su consiguiente expansión de la educación. A pesar de que la educación permanecerá como una exclusividad de un sector por muchos años más, la llegada de la imprenta ayudó a la expansión de las comunicaciones a nivel nacional y regional. En este contexto, la imprenta fue muy relevante en expandir la influencia de los gobernantes, la organización social, las nociones de comunidad como formas de control social, y las ideas de ley y orden. Por ejemplo, Benedict Anderson¹¹ enfatiza que la invención de la imprenta contribuyó a desarrollar las ideas de nacionalismo y de identidades compartidas por diversos estados soberanos; Martin van Creveld¹² desde esta idea puntualiza que el hecho de que la cantidad de administración se haya incrementado con la aparición de la imprenta contribuyó, a su vez, al desarrollo de una burocracia moderna.¹³

¹⁰ El término sociedad civil quizás resulte inapropiado en este período ya que la noción de ciudadano surgió junto con los ideales revolucionarios de los últimos años del siglo dieciocho y los primeros del siglo diecinueve. Sin embargo, se debe puntualizar que la iglesia administraba documentos con información de individuos. Por lo tanto, se puede pensar que ya existía cierto grado de burocracia que documentaba la estructura y organización de la sociedad, reconociendo, de esta manera, la existencia de una sociedad más allá de la aristocracia. En este documento, la sociedad civil es definida en términos generales como los individuos o grupos operando en el espacio social que existe entre los dos extremos del estado y la familia.

¹¹ B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Londres: Verso, 1983).

¹² M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

¹³ Existe una relación muy importante que se establece en este período entre el estado y el término de soberanía y que se transforma en dominante en teoría política. Las ciudades estado de Italia otorgan una perspectiva alternativa de las extensiones geográficas del estado. Ver, por ejemplo, A. Harding, 'The Origins of the Concept of the State', *History of Political Thought*, 15, 1 (1994), pp.57-72.

Estos procesos históricos pueden ser descriptos como el surgimiento del estado como un conjunto de instituciones. La cantidad de burócratas requeridos para administrar los asuntos en nombre de la monarquía transformó el concepto del monarca, que hasta entonces personificaba al estado y a su voluntad, en un estado altamente personalizado. Luis XIV immortalizó este punto de vista al decir *El estado soy yo* (*L'état c'est moi*). El incremento de la administración para apoyar el gobierno de la sociedad y el mantenimiento de la monarquía trajo importantes cambios en el balance de poder dentro de los países. Hacia 1700, el estado se había convertido en una institución más impersonal. Este estado ya no dependía ni estaba sujeto a la monarquía, y ya no era identificado en su totalidad con la persona del monarca.¹⁴

Los objetivos de esta nueva forma de estado cambiaron para reflejar el cambio experimentado en las relaciones de poder. Mientras que el estado primitivo había sido creado para defender el poder del monarca a través del ejercicio de su autoridad y de la guerra, el estado impersonal comenzó a ejercer estas funciones por su propio derecho y poder, ejercitando su dominación sobre su territorio soberano y llegando a la guerra para defenderlo. Esto marcó el fin de una era en la que la guerra era considerada un asunto personal entre monarcas y elites aristocráticas. Ahora la guerra sería un asunto entre estados nacionales organizados alrededor de estructuras de orden y control estatal, unidos por mitos y una iconografía que facilitaba la cohesión social y que promovía el surgimiento de los primeros movimientos nacionalistas.¹⁵

Para poder alcanzar el doble objetivo de orden y control, el estado impersonal comienza a establecer fuerzas armadas regulares, policía y prisiones. Estos instrumentos para ejercer dominación externa e interna fueron las primeras características del ejercicio del poder del estado y su mantenimiento requeriría la

¹⁴ M. van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

¹⁵ Para ejemplos sobre los primeros movimientos nacionalistas ver E. Hobsbawm y T. Ranger (eds), *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

expansión de las actividades de los funcionarios del estado. El punto clave es que este proceso dio origen a una autoridad que no estaba ya en manos del monarca absoluto. Individuos que pertenecían a la sociedad, en lugar de individuos relacionados de alguna manera a la realeza, aumentaban cada vez más su influencia en términos de ejercicio del poder, particularmente en lo referido al control de la sociedad. Esto marcó un cambio radical en las relaciones sociales. En lugar de la división entre el pueblo y el monarca, un poder intermedio comenzó a emerger ofreciendo un vínculo entre los dos polos opuestos del modelo anterior.

La evolución de este estado impersonal estaba todavía demasiado alineada con los intereses de la elite. Por ejemplo, las prioridades originarias de las actividades del estado eran la defensa de la vida y la libertad, principalmente del monarca y de la aristocracia y en segundo lugar de la población en general. Con el paso del tiempo las instituciones que se creaban para administrar el estado impersonal se harían más autónomas y una separación de poderes aparecería entre esta forma del estado y el monarca con su burocracia personal.

El aspecto más importante de este proceso fue el cambio en la autoridad. Mientras que el monarca o el líder religioso se perfilaban como la figura nacional más poderosa en la política doméstica, la creación de las instituciones del estado relativamente autónomas de la monarquía y la iglesia conduciría necesariamente a conflictos sobre el control de esas instituciones y los debates sobre los derechos y el papel del estado. El consenso sobre los derechos soberanos (otorgados por la religión o hereditarios) se transformó en un conflicto sobre el control del estado por actores económicos, políticos y sociales.

El estado se fue modificando y sociabilizando en el sentido de que ya no era una prolongación del monarca. La sociedad civil, a su vez, se fue organizando dentro del espacio político que otorgaba un estado más independiente. La sociedad civil también comenzó a ser más activa en política.

La materialización histórica de la idea del estado revela algunas de sus características más dinámicas. La institución originaria creada para la defensa del monarca se convirtió gradualmente en un conjunto de instituciones que reflejaban las relaciones sociales existentes en un espacio territorial determinado en un momento particular en el tiempo. Los valores que presentaba este estado impersonal reflejaban también el cambio, siendo menos elitistas que aquellos que prevalecían en los tiempos de las monarquías. Como consecuencia, las nociones de ciudadanía, inclusión social e igualdad comenzaron a ser reconocidas como temas importantes alrededor de los cuales el estado debería organizarse, y las instituciones se crearían para establecer y mantener estos valores.

El desarrollo histórico de esta forma de estado ha sido analizado, en distintos tiempos históricos, a través del concepto del contrato social –un acuerdo no escrito entre aquellos que administran las instituciones del estado y la sociedad civil, estableciendo los derechos y obligaciones de cada una de las partes. A pesar de que se puede sostener que existían élites que controlaban la producción a través del sistema de propiedad privada y, por lo tanto, ejercían el poder sobre la sociedad civil a través de relaciones laborales establecidas bajo un régimen de explotación, también se puede afirmar que el estado impersonal produjo una inclusión social más amplia que la existente bajo las monarquías y se abrieron nuevos espacios políticos que posibilitaron el cuestionamiento de las relaciones sociales existentes, particularmente aquellas que tenían un alto grado de explotación. La expansión de la educación pública, la regulación de las condiciones de salud y trabajo y la dimensión social del estado de bienestar constituyen muestras de estos avances.

Este desarrollo histórico se observa principalmente en Occidente pero los países del Tercer Mundo vieron este proceso contaminado por los distintos modelos coloniales y un atrasado (o ausente) desarrollo capitalista.

En esencial este proceso de cambios a través del tiempo – la transformación de *El estado soy yo* a un esta-

do impersonal- revela el cambio desde un poder privado ejercido por el monarca a un poder público. Esta esfera pública que fue emergiendo era administrada por individuos pertenecientes a la sociedad civil (a pesar de que la influencia de la élite prevalecía) y el estado acrecentaba su influencia e importancia en la vida cotidiana de los individuos ya que las instituciones del estado se ocupaban de las áreas políticas, económicas y sociales.

El estado como un conjunto de instituciones aumentó sus objetivos y funciones a través del poder que fue adquiriendo en su proceso de formación. Al mismo tiempo, las relaciones sociales del estado cambiaban rápidamente para reflejar el impacto de las nuevas tecnologías en la producción, las comunicaciones, el transporte y los armamentos. Los contratos sociales del estado fueron cambiando para reflejar los cambios en las relaciones sociales. Así, derechos y responsabilidades fueron formulados y adaptados informalmente (a través de normas sociales y expectativas) y formalmente (en el espacio legal). Mientras estos cambios significaban que la sociedad civil dejaba algunas de sus funciones en manos de las instituciones del estado, también significaba que la sociedad civil iba adquiriendo nuevos derechos. Estos procesos fueron analizados por Thomas Marshall al estudiar el desarrollo de la idea de ciudadanía y las maneras en las que la ciudadanía impactó en las relaciones sociales y en el sistema de autoridad, orden y control.¹⁶

Entonces, el estado puede ser analizado como un proceso histórico de conflictos sobre la creación y transformación de derechos y obligaciones y de las instituciones que los promueven. En distintos países del mundo, el desarrollo económico y social desde el siglo diecisiete en adelante refleja este proceso continuo en

¹⁶ Agradezco los comentarios de un lector anónimo sugiriendo que cualquier intento de analizar en términos prácticos la teoría del contrato social es muy problemático y que puntualiza que el estado pionero en temas de bienestar social fue un estado altamente elitista y no democrático: la Alemania de Bismarck. El trabajo de Jurgen Habermas sobre la vida pública en el siglo dieciocho en Inglaterra plantea un argumento similar al que se presenta en este documento de trabajo ya que enfatiza la creación de una esfera pública autónoma como un elemento clave en el cambio político. Ver T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950).

toda su diversidad. Estos procesos, ligados a los valores y creencias del catolicismo y a los intereses económicos y políticos de España y Portugal ofrecen la base para entender la idea del estado que surge en los estados latinoamericanos luego de la independencia a partir de principios del siglo diecinueve.¹⁷

El estado moderno ha sido analizado de muy diversas formas. Ello otorga complejidad a los estudios del estado como una idea de organización social —especialmente sobre cómo se debe construir, quién debe controlarlo, cuáles son y cuáles deberían ser sus funciones.¹⁸ Para superar el debate sobre el estado este documento de trabajo presenta una conceptualización del estado que se manifiesta contemporáneamente en América Latina. En lugar de concentrar el debate en el estado como un conjunto de instituciones como, por ejemplo, el poder ejecutivo, el poder judicial, la burocracia administrativa, las fuerzas de seguridad, separando el estado de la sociedad civil, la conceptualización que se ofrece es multidimensional.

En el presente trabajo se entiende al estado como una compleja y dinámica trinidad: una idea abstracta (estado-idea), un contrato social (estado-contrato social) y un conjunto de instituciones (estado-institu-

¹⁷ Ver J. Dunkerley (ed.), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (Londres: ILAS, 2002); y A. McFarlane y E. Posadá-Carbó (eds), *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems* (Londres: ILAS, 1998).

¹⁸ La bibliografía sobre el estado es muy extensa. Por ejemplo, B. Jessop, *State Theory: Putting Capitalist States in their Place* (Cambridge: Polity Press, 1990) y 'Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections', *International Review of Sociology*, 11, 2 (2001), pp. 149-173; E. Cohen, 'Globalisation and the Boundaries of the State: A Framework for Analysing the Changing Practice of Sovereignty', *Governance*, 14, 1 (2001), pp. 75-98; J. Dunn, *Contemporary Crisis of the Nation State?* (Oxford: Basil Blackwell, 1995); y *The Coming of Unreason: Making Sense of Politics* (Londres: Harper Collins, 2000); T. Ertman, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); J. Hampton, *Hobbes and the Social Contract Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986); T. Henriksen, 'The Rise and Decline of Rogue States', *Journal of International Affairs* 54, 2 (2001), pp. 349-373; S. Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978); R. Miliband, *The State in Capitalist Society* (Londres: Wiedenfeld and Nicholson, 1969) y 'The Capitalist State: Reply to Nicos Poulantzas' en J. Urry y J. Wakeford, *Power in Britain* (Londres: Heinemann, 1973); N. Poulantzas, 'The Problem of the Capitalist State' en J. Urry y J. Wakeford, *Power in Britain* (Londres: Heinemann, 1973) y 'Towards a Democratic Socialism' in *New Left Review*, 109 (1978), pp. 75-87.

ción). Cada una de estas dimensiones es analizada en detalle. Sin embargo, es necesario destacar que están interrelacionadas. El estado como un conjunto de instituciones es indivisible de las relaciones sociales que dan origen a esas instituciones, las cuales son legitimadas a través de apoyo (un contrato social entre la sociedad civil y aquellos que administran las instituciones) o son desafiadas a través de diversas formas de oposición. Asimismo, el estado como idea es el origen de la existencia de las instituciones del estado. ¿Por qué no hay un regreso a los regímenes monárquicos o a las sociedades tribales en Europa o en América, por ejemplo? Hay un apoyo histórico al estado como forma de organización social.¹⁹ Los individuos y los grupos sociales otorgan distintas prioridades a diferentes elementos de la forma del estado para justificar su existencia misma y su autoridad, ya sea para hacer la guerra, para promover el bienestar general, o para facilitar la acumulación de capital. Es por esta razón que el estado-idea persiste dentro de las sociedades modernas, reflejando las relaciones sociales a través de su conjunto de instituciones.

El estado como idea

El estado-idea es el nivel más abstracto de esta interpretación del estado y por lo tanto es el punto de partida de esta discusión. La noción del estado como idea hace referencia al concepto Kantiano del estado como un Ideal que no existe necesariamente, no tiene una manifestación histórica de su forma más pura. De acuerdo con Kant el estado perfecto puede que nunca llegue a existir: Sin embargo esto no afecta a la idea de que con el fin de llevar esta organización legal al punto más cercano a su perfección, presenta un arquetipo de la idea más pura.²⁰ La idea del estado puede

¹⁹ Este apoyo al estado está bastante generalizado. Sin embargo, existe una paradoja muy interesante que es puntualizada por Bob Jessop: 'On the one hand, it is just one institutional ensemble among others within a social formation; on the other, it is peculiarly charged with overall responsibility for maintaining the social cohesion of the social formation of which it is a part.' Ver Jessop, 'Bringing the State Back In (Yet Again)', p.167.

²⁰ I. Kant, *The Metaphysical Elements of Justice, Part I of the Metaphysics of Morals* (New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc, 1965), p. xxviii. (Traducción de la autora).

que nunca se materialice como un estado aunque la idea sigue existiendo como una creación racional que puede modificarse a través del tiempo. Existió una transformación de la idea del estado como resultado de la interacción entre la creación racional y la manifestación histórica de la Idea. Esta interacción es muy importante ya que enfatiza que el estado es una construcción social y que su existencia es voluntaria.

El estado como contrato social

El estado-contrato social es la manifestación de ciertas relaciones sociales que se producen en procesos de origen y/o quiebre de alianzas políticas, económicas y sociales. A través de estos procesos, el estado-idea se relaciona con temas claves como legitimidad, hegemonía y consenso que, a su vez, facilitan la explicación de las conexiones entre la sociedad civil y el estado-institución. El contrato social es, por lo tanto, instrumental en el diseño de la forma del estado.

El contrato social debería ser considerado como una forma del estado-idea que ayuda a legitimar las relaciones sociales que dan forma al estado. En este sentido, el contrato social expresa la idea de una institución dinámica que cambia de acuerdo a las transformaciones de los valores y los intereses entre los distintos grupos de personas que habitan un territorio espacial determinado en un momento de tiempo específico.

Con el fin de superar el concepto Kantiano del estado-idea, la noción del contrato social permite que esa idea se realice a través de actividades como, por ejemplo, las que se dan por las relaciones sociales entre individuos, e instituciones como el gobierno. El contrato social se entiende como un concepto racional que simultáneamente describe, refleja y se origina en las relaciones sociales existentes.²¹ El contrato social presenta al estado como un proceso histórico de conflic-

²¹ H. Williams, 'Kant on the Social Contract', en D. Boucher y P. Kelly (eds), *The Social Contract from Hobbes to Rawls* (London: Routledge, 1994), pp. 132-147.

tos para la creación y transformación de derechos y obligaciones y de las instituciones que los administran.²²

El contrato social en el sentido en el que se presenta en este trabajo no explica una situación de negociación. Es la representación política de las relaciones sociales que estructuran a un determinado grupo de personas en un tiempo y en un espacio dado. Las relaciones sociales, a través del contrato social, dan entonces vida al estado como una institución. Lo que se origina de esta situación es que el contrato social representa una limitación en los gobernados y los gobernantes a la luz de las relaciones sociales existentes, a través de la determinación de los derechos y responsabilidades de cada grupo.²³

Entonces, el contrato social es la manifestación del estado idea en tanto que representa la voluntad de los ciudadanos para vivir bajo el Estado de derecho. En la mayoría de los casos contemporáneos estas relaciones sociales, y así el estado-institución, están basadas en el modelo capitalista. Este contrato se renueva constantemente. Sin embargo, existen dos momentos críticos. Por un lado, el contrato sirve como la fundación y la creación del estado. Por otro, una vez que las instituciones del estado han sido creadas y están funcionando, el contrato social sirve para legitimar, mantener y reflejar las relaciones sociales. El contrato social supone que los individuos acuerdan vivir juntos bajo un marco legal que les otorga derechos y obligaciones, y la autoridad del estado-institución es la que hace cumplir estas reglas. En términos generales, en los estados capitalistas, estas reglas se concentran en la protección de los individuos y sus propiedades frente a otros individuos, otros estados y ellos mismos. Este contrato está, por lo tanto, basado en egoísmo y solidaridad y existen beneficios colectivos e individuales para participar en este contrato. Cada individuo que apoya al contrato espera beneficios de él y éstos son las razones

principales que mueven a los individuos a *firmar* el contrato y a aceptar la autoridad del estado. Estos beneficios se generan a través de la cadena de solidaridad que se forma a través del contrato social,²⁴ y están protegidos por los principios de justicia que se crean en una sociedad como una parte fundamental del contrato, como lo expresa Rawls.²⁵ Históricamente, la idea del contrato social ha ayudado a mantener la legitimidad del estado.

El contrato social no existe como tal, sin embargo la constitución y el marco legal de los estados podría ser considerado como una materialización de aquel contrato. El marco legal crea y mantiene al estado.

El estado como un conjunto de instituciones

La conceptualización del estado como un conjunto de instituciones hace referencia principalmente a las estructuras legales y de control que expresan el contrato social, y en particular la relación existente entre la hegemonía y el consenso.

El estado-institución constituye un sistema de dominación a través del cual la sociedad está organizada. Sin embargo, esto puede adquirir diversas formas.

Las formas del Estado

El estado capitalista en América Latina ha asumido diversas formas en los últimos cincuenta años. Algunas de ellas fueron conocidas como desarrollismo, corporativismo, populismo, burocrático-autoritario y neo-liberalismo. A pesar de que tienen grandes diferencias, la similitud entre éstas es que son distintas formas de dominación por las cuales algunos grupos sociales ejercen el poder a través de

²² Los orígenes del contrato social se remontan a las ideas morales basadas en la cultura pre-Europea. Las ideas de fidelidad, promesa, juramento y contrato eran importantes tanto en la organización feudal como en la de las ciudades estados. A. Black, 'The Juristic Origins of Social Contract Theory', *History of Political Thought*, 14, 1 (1993), p. 59.

²³ D. Boucher y P. Kelly, *The Social Contract*, pp. 1-35.

²⁴ El mejor ejemplo de esta cadena de beneficios y solidaridad es, en el estado capitalista moderno, el sistema impositivo.

²⁵ J. Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1971), p. 11.

las instituciones del estado: el estado desarrollista domina a través del concepto de desarrollo desde arriba hacia abajo; el estado corporativista²⁶ funciona a través de las negociaciones con otros grupos y sectores dentro de la sociedad y la economía; el estado populista²⁷ se centra en acuerdos clientelistas que se establecen a través de una política personalista y el culto de un líder; el estado burocrático-autoritario domina a través de la idea de normalización y reimposición del orden; y el estado neo-liberal lo hace a través de la construcción de una idea del estado como garante de la democracia, el Estado de derecho, la eficiencia y la estabilidad.

Todas estas formas son manifestaciones del carácter multidimensional y complejo del estado capitalista moderno.

Se debe destacar que las distintas formas del estado reflejan no sólo estructuras sociales objetivas sino también las normas, valores e intereses que prevalecen en una sociedad en un momento dado. Las relaciones sociales, los valores normativos y los intereses evolucionan, y la combinación de estos cambios explica en parte la aparición de nuevas formas en las tres dimensiones del estado. El argumento que aquí se presenta provee instrumentos para entender la complejidad y las características que unen al estado como idea, como contrato social y como un conjunto de instituciones. Lo que se enfatiza es el papel fundamental que juegan las relaciones sociales en definir la forma del estado. El contrato social está basado en ciertos valores e intereses que reflejan las relaciones sociales existentes, y éstas, a su vez, están sostenidas por el estado-institución.

²⁶ Philippe Schmitter separa corporativismo social (más común en Europa) y corporativismo estatal (más común en América Latina). El primero está más relacionado con acuerdos voluntaristas entre grupos de interés y sus relaciones con las instituciones del estado que surgen en democracias liberales, los últimos están más caracterizados por la fuerza y no por la construcción de consenso. Ver P. Schmitter, *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal* (Beverly Hills: Sage, 1975), P. Schmitter and G. Lehmbruch (eds.) *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Londres: Sage, 1982). Howard Wiarda presenta un análisis de la influencia del corporativismo in *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder: Westview Press, 1981).

²⁷ Experiencias populistas recientes se analizan país por país en J. Demmers et al. (eds) *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalisation of Latin American Populism* (Londres: Zed, 2001), mientras que el populismo previo se analiza en M. Conniff (ed.) *Latin American Populism in Comparative Perspective* (Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982).

A través del estado-contrato social y el estado-institución, las relaciones sociales se institucionalizan a través del marco legal, y están, además, determinadas por el modo económico de producción y los valores e intereses que prevalecen en esa sociedad; éstos últimos son también influidos por el liderazgo del bloque hegemónico. En este sentido, el contrato social que mantiene al estado capitalista se apoya en valores, intereses, instituciones y un marco legal específico.

Los estados como procesos dinámicos son naturalmente diversos y complejos. Por lo tanto, como ya se ha expresado, hay muchas formas de estado bajo el paraguas del concepto del estado capitalista. Las formas del estado cambian porque un *modus operandi* tradicional ya no encuentra apoyo o no es sostenible o simplemente porque los valores y los intereses se modifican. Estas situaciones generan crisis en los estados capitalistas y son promulgadas por distintos grupos que desafían el paradigma dominante y cuestionan los valores que están inmersos en el estado como conjunto de instituciones. Estas crisis ayudan al establecimiento de nuevas relaciones sociales que en general reflejan un nuevo conjunto de valores. Sin embargo, los valores no son conjuntos de creencias estáticas y aceptadas por la totalidad de la población. Los valores son dinámicos: son creados, aceptados, diseminados, cuestionados, rechazados, resucitados y/o enterrados. Los intereses también se modifican en el tiempo ya sean materiales, ideológicos, culturales o religiosos.²⁸ Las diferentes manifestaciones históricas que el estado-idea asume se basan en distintos valores, intereses y principios que reflejan las relaciones sociales. Como éstos se modifican, se construyen nuevas relaciones sociales y se formulan nuevos marcos para las acciones políticas.

Estos procesos son cruciales para el cuestionamiento del concepto de estado fallido. La idea del estado en los países del Tercer Mundo, el estado como un contrato social y las instituciones del estado han sido confrontadas por distintos grupos. Existen muchos ejemplos de estos grupos: las guerrillas armadas de

²⁸ S. Krasner, *Defending the National Interest*, p. 11.

América Latina como los Montoneros en Argentina, Sendero Luminoso en Perú, las FARC en Colombia o los Tupamaros en Uruguay. La revolución cubana, la revolución nicaragüense y el gobierno de Salvador Allende en Chile también intentaron cambiar el contrato social a través del cambio en las relaciones sociales. A este proceso le seguiría la transformación de las instituciones del estado. Sin embargo, estos intentos no fueron el resultado de estados fallidos. Estos sucesos históricos eran conflictos que son considerados en este trabajo como parte del desarrollo histórico del estado y su naturaleza dinámica.

Este dinamismo estatal origina distintas formas de estado. El estado cambia cuando distintos grupos desafían la idea dominante de estado, el contrato social y/o las instituciones del estado. Así, el argumento que presenta este documento es que la incapacidad del estado para proveer los bienes políticos fundamentales asociados a la noción de estatalidad (por ejemplo, la seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de las relaciones económicas y bienestar social) está basada en las luchas y conflictos que surgen en un momento dado cuando el contrato social dominante está siendo cuestionado con éxito. Así, el concepto del estado fallido debería tomar en cuenta los conflictos que llevaron al quiebre del contrato social, de las instituciones del estado o de la idea misma del estado. Asimismo, muchos países del Tercer Mundo están muy lejos de haber alcanzado un desarrollo pleno del estado tal como se entiende en el mundo occidental desarrollado. Esos estados son mucho más vulnerables a los conflictos ya que todavía se encuentran en formación. Esos estados son débiles y en muchos casos el estado puede estar presente y ausente al mismo tiempo. Ese estado débil combina fracasos y éxitos como así también legalidad, ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad. Para un grupo de jóvenes desempleados que comercian drogas en un favela de Rio de Janeiro, el estado fracasó en la provisión de educación, salud, vivienda pero, a su vez, el estado (y muchas veces de manera ilegal cometiendo violaciones a los derechos humanos) pone en marcha con éxito leyes que los persiguen. El fracaso del estado para proveer bienes básicos se puede combinar, en un caso como el presentado, con la complejidad

de las relaciones sociales existentes, herencias autoritarias y tradiciones sociales. Así, el estado puede combinar éxitos y fracasos en sus funciones.

El estado debe ser analizado a nivel doméstico pero, asimismo, se debe reconocer que interactúa con otros estados. En consecuencia, hay factores externos e internos que influyen el desarrollo de los estados. Valores, instituciones, normas, derechos, obligaciones, beneficios, tipos de dominación, regímenes políticos y modos de producción son influidos por fuerzas nacionales e internacionales. Por ejemplo, el papel de los factores externos fue particularmente importante en el desarrollo histórico de las colonias europeas. Más recientemente, los conflictos ideológicos de la Guerra Fría han dado paso a un consenso hegemónico que ha influido a la forma del estado, reflejando un nuevo contrato social.²⁹

La estructura bipolar internacional durante la Guerra Fría y la re-estructuración y globalización de la economía luego de su quiebre han sido esenciales en la creación de un consenso internacional sobre reformas del estado. Estas reformas —principalmente económicas pero también políticas— han re-diseñado las estructuras sociales. Así, nuevas relaciones sociales se han ido estableciendo gradualmente y se ha perfilado una nueva forma de estado. Ellas se asientan en nuevos valores, y por lo tanto se origina una forma de estado que los refleja, así como una nueva racionalidad estatal que los

²⁹ Para un análisis de la Guerra Fría y el orden Post-Guerra Fría ver S. Amin, *Capitalism in the Age of Globalisation* (Londres: Zed Books, 1997); R. Brenner, 'The Economics of Global Turbulence: A Special Report on the World Economy 1950-1998', *New Left Review*, 229 (1998), pp. 1-265; R. Cox y T. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992); I. Gilmour, *Dancing with Dogma: Britain Under Thatcherism* (Londres: Simon and Schuster, 1992); R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987); P. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989); D. Held y A. McGrew, 'The End of the Old Order? Globalisation and the Prospects for World Order', *Review of International Studies*, 24 (1998), pp. 219-243; S. Huntington, *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order* (London: Simon and Schuster, 1997); R. Keohane y J. Nye, 'Globalisation: What's New? What's Not? (And So What?)', *Foreign Policy*, 118 (2000), pp. 104-125; M. Kramer, 'Ideology and the Cold War', *Review of International Studies*, 25 (1999), pp. 539-576; G. Thompson y P. Hirst, *Globalisation in Question* (Londres: Polity Press, 1996); R. Tucker, 'Alone or With Others: The Temptations of Post-Cold War Power', *Foreign Affairs*, 78, 6 (1999), pp. 15-25; y W. Wholforth, 'Ideology and the Cold War', *Review of International Studies* 26 (2000), pp. 327-331.

activa. Con un efecto de bola de nieve, las instituciones, las normas, las formas de dominación y las estructuras legales se han ido transformando para tener en cuenta ese nuevo contrato social.³⁰ Estas transformaciones son esenciales para entender el desarrollo socio-económico contemporáneo del estado latinoamericano.

Una definición del estado

Es un proceso histórico de conflictos que se originan sobre la creación y la transformación de derechos y obligaciones y las instituciones que los administran. Estos conflictos son consecuencia de las relaciones sociales que existen en un período de tiempo y en un territorio determinados.

El estado latinoamericano

La transición democrática ha sido compleja para la gran mayoría de los países latinoamericanos. El reemplazo del autoritarismo por la democracia incluía la re-escritura del contrato social basado en las nuevas relaciones sociales. Luego del quiebre del equilibrio establecido por los regímenes autoritarios –por razones tan diversas como la recesión económica global, la oposición de los activistas y organizaciones de derechos humanos, los conflictos inter-estatales y el deterioro de la estrategia económica que había sido puesta en marcha desde los años 50- fueron emergiendo distintos valores que amenazaban la continuidad del autoritarismo.

La legitimidad de estos regímenes comenzó a ser cuestionada y la maquinaria que los mantenía en el poder

comenzó a desintegrarse. El primer elemento que necesitó ser modificado fue las relaciones cívico militares y el papel de las fuerzas armadas en los futuros regímenes democráticos. En este momento, había muchas diferencias entre los países latinoamericanos ya que la re-escritura del contrato social se basó en las circunstancias históricas de cada caso en particular. Sin embargo, las transiciones permanecieron conflictivas para la gran mayoría de los países ya que requerían el cuestionamiento de valores que, hasta entonces, habían sido considerados como tradicionales.³¹

La combinación de estos procesos hizo que las transiciones incluyeran una crisis del estado en sus tres dimensiones: como idea, como contrato social y como un conjunto de instituciones. Paralelamente a la transición democrática, algunos valores regresaron ejerciendo una influencia muy importante en el estado-idea. Los valores democráticos se afianzaron y fortalecieron al mismo tiempo en que se cuestionaban los valores relacionados al populismo, desarrollismo y el intervencionismo económico. Estos cuestionamientos afectaron la legitimidad del estado-idea, del estado-contrato social y del estado-institución. Ya que estas dimensiones están íntimamente relacionadas, el cuestionamiento de una de ellas repercute en las otras provocando el quiebre del equilibrio existente entre las tres. Estos procesos son considerados en este trabajo como partes de una transformación: la transformación del estado, reflejado en sus relaciones sociales, e institucionalizado en el contrato social y en las instituciones que se originan con ese contrato.

La transición a la democracia no ha representado sólo un cambio en el régimen político. La transición trajo consigo una transformación mucho más importante y esencial: la transformación del estado contrato social y del estado-institución.

³⁰ Tengo en cuenta la sugerencia de un lector anónimo respecto que esta noción de *bola de nieve* puede ser cuestionada ya que no contempla que el poder puede estar escondido o disfrazado bajo el manto de legalidad de un estado democrático. De todas maneras, considerando que este efecto puede ser limitado, las reformas domésticas han sido influidas por la globalización económica que se acelera con el fin de la Guerra Fría.

³¹ Es necesario destacar que durante los años del autoritarismo una importante parte de la población luchó de diversas maneras para reestablecer los valores democráticos. Sin embargo, la democracia no era la única alternativa. Ver Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996).

La democracia es considerada como incertidumbre organizada que puede significar que los actores no saben lo que puede suceder, que no saben lo que es posible pero no probable o que saben lo que es posible y probable pero no lo que finalmente sucederá.³² Mientras este argumento puede ser teóricamente válido, en la práctica, en la mayoría de los países latinoamericanos esta incertidumbre no es tan evidente. El grado de incertidumbre no es muy alto ya que una pequeña parte de la población tiene sus derechos e intereses protegidos mientras que la gran mayoría no. Las razones que explican esta deficiencia es que las instituciones del estado democrático post-autoritario no han sido capaces de administrar y resolver los conflictos sociales dentro de un escenario político democrático.³³

Una de las debilidades más importantes del estado democrático ha sido su incapacidad de establecer *igualdad frente a la ley*.³⁴ Adam Przeworski puntualiza que uno de los movimientos más importantes hacia la democracia es la distribución de poder de un grupo de personas a un conjunto de leyes.³⁵ Esto no ha sucedido de manera completa en América Latina donde parecería que una proporción de la población se encuentra todavía más allá de las leyes debido a la existencia de altos grados de corrupción, la aceptación implícita de la evasión de impuestos y la salida de capitales, y el uso y abuso de contactos con la clase política o empleados públicos. La incertidumbre democrática y la dependencia estructural del capital³⁶ pueden ser minimizadas por reglas e instituciones, ya que éstas le otorgan a los actores la posibilidad de lograr sus

objetivos aún si en el corto plazo tienen que enfrentar situaciones desfavorables. Las derrotas se pueden aceptar si el marco institucional puede hacer creer que en el futuro esperan éxitos.³⁷ El estado-institución que surgió en América Latina no estableció este equilibrio entre derrotas y éxitos ya que no ha sido capaz que establecer igualdad ante la ley para todos sus ciudadanos. Además, esto no se ha logrado porque el equilibrio y el control entre los poderes del estado son débiles (*horizontal accountability*).³⁸

Las reformas del estado-institución llegaron un poco tarde. Una vez que las nuevas relaciones sociales habían sido establecidas, las viejas instituciones del estado (que fueron empobrecidas económica e ideológicamente) tuvieron que enfrentarse a nuevos conflictos sociales. Se ha argumentado que marcos regulatorios fuertes y claros deberían estar presentes durante las denominadas reformas de primera generación para poder llevarlas a cabo con éxito. Sin embargo, estos marcos eran demasiado débiles para el grado de transformación que impulsaban las reformas.³⁹ Como consecuencia de esto, el estado-contrato social y el estado-institución fueron re-definidos y transformados por las reformas de primera generación de una manera caótica y conflictiva. En este marco, no se consideraron los instrumentos que las instituciones del estado, luego de su empobrecimiento y racionalización, necesitarían para enfrentar los conflictos sociales. Un ejemplo de esto se puede encontrar en el proceso de privatizaciones en el cual la capacidad del gobierno para negociar con el sector privado y los sindicatos decreció frente al poder de los negocios y el traslado, en muchos casos, de monopolios públicos a monopolios privados. Otros ejemplos pueden destacarse como el caso de la lentitud de la reforma judicial

³² Ibid.

³³ Ver J. Grugel, 'State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America', H. Smith, *Democracy and International Relations* (Londres: Macmillan, 2000), pp. 108-26.

³⁴ Joe Foweraker y Roman Krznaric llevaron a cabo un análisis de las nuevas democracias e identificaron la ausencia de derechos civiles y derechos de las minorías, debido, fundamentalmente, a la dominación de poderes oligárquicos y prácticas clientelistas. Ver 'The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America', *Latin American Politics and Society*, 44, 3 (1999), pp.29-60.

³⁵ Przeworski, *Democracy and the Market* (Cambridge University Press, 1991), p. 14.

³⁶ Ibid. y A. Przeworski y M. Wallerstein, 'Structural Dependence of the State on Capital', *American Political Science Review*, 88, 1988, pp. 11-31.

³⁷ Przeworski, *Democracy and the Market*, p. 19.

³⁸ *Horizontal accountability* hace referencia a la capacidad de las instituciones del estado de controlar abusos cometidos por otras agencias públicas y distintas ramas del gobierno. Se complementa con la noción de *vertical accountability* a través de la cual los ciudadanos, los medios de comunicación y las asociaciones civiles tratan de reforzar e implementar buenas conductas en los agentes públicos. Ver Schedler, Diamond, and Plattner (eds), *The Self-Restraining State*, p.3, y Guillermo O'Donnell, 'Horizontal Accountability in New Democracies' en A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner, (eds), *The Self-Restraining State*, pp.29-53.

³⁹ A. Foxley, Preface, V. Bulmer-Thomas (ed.) *The New Economic Model*, pp. 3-6.

y los problemas no resueltos de acceso a la justicia, especialmente para la mayoría de la población.

La relación entre la democracia y las reformas enfrentó el problema de secuencia en el tiempo – primero se trató de resolver el tema de los militares y su inserción democrática, luego la crisis económica y finalmente las instituciones del estado y la calidad de la democracia. En otras palabras, el problema derivó de poner en marcha las reformas de primera generación (rectificar los desequilibrios macroeconómicos) y luego las reformas de segunda generación (re-estructurar las instituciones del estado). Esta división de la política y la economía fue resultado de la minimización del papel que tienen las instituciones del estado en organizar tanto la vida pública como privada de los grupos sociales y los individuos. El proceso de las reformas desestimó la importancia de las instituciones del estado y su relación con las relaciones sociales y el contrato social.

El estado-institución otorga el marco legal que administra el ejercicio de la ciudadanía y de los conflictos sociales y conflictos de intereses; asegura la provisión de servicios básicos; monopoliza el uso de la fuerza legítima; defiende a los ciudadanos de amenazas externas; administra la salud pública gracias a la recolección de impuestos, movilizándolo ahorros y distribuyendo recursos; y preserva la integridad territorial. Durante el período de reformas económicas, el estado-institución fue racionalizado con el fin de lograr los objetivos macroeconómicos respecto al gasto fiscal. En lugar de re-estructurar el estado de acuerdo a las nuevas relaciones sociales que surgían como consecuencia de la democratización y las reformas económicas, el estado pre-autoritario, prácticamente desintegrado luego de los regímenes autoritarios, fue testigo de una nueva reducción de su capacidad para responder a los problemas que había generado una excesiva intervención estatal. La posibilidad de utilizar el estado-institución democráticamente para la formulación y puesta en marcha de las reformas fue ignorada en la mayoría de los países. ⁴⁰

⁴⁰ No sólo Carlos Menem y Alberto Fujimori abusaron de sus poderes para acelerar la puesta en marcha de las reformas; Fernando Henrique Cardoso también legisló temas fundamentales de las reformas a través de decretos.

Hacia finales de los años noventa, las sociedades civiles comenzaron a enfrentarse a las consecuencias de las reformas económicas. Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador son algunos de los ejemplos de tiempos turbulentos en la región, crisis políticas y movilizaciones sociales. ⁴¹

¿Fracaso o en formación?

Hechos políticos recientes mostraron que la transición a la democracia es arriesgada y que la consolidación democrática es aún lejana en muchos lugares del continente. La región ha sido testigo recientemente de la re-elección de presidentes, el despido de presidentes por revueltas sociales, ex-presidentes o personajes ajenos a la política que ganan elecciones, dictadores que se transforman en demócratas, líderes populistas que se convierten al neo-liberalismo, oficiales del ejército que se transforman en líderes políticos triunfadores luego de ser golpistas y partidos políticos tradicionales que desaparecen de los espacios políticos. A pesar de todo esto, como régimen político la democracia ha sobrevivido todos estos acontecimientos y ha logrado mantener sus formalidades y manejar las crisis dentro del marco de las reglas democráticas. Por supuesto que en este contexto y a pesar de esta supervivencia, la democracia ha sido también dañada y el apoyo popular ha aumentado en volatilidad. Sin embargo, la democracia parece seguir siendo la forma de gobierno más aceptada.

A pesar de que los cambios políticos y económicos que llegaron durante y después de los años ochenta tenían

⁴¹ En este punto es necesario destacar que hay grandes diferencias entre la formación del estado, y la crisis del estado, en América Central y Sudamérica. Existen también importantes distinciones entre la formación del estado en los países andinos y el cono sur. El análisis histórico presentado en la primera parte de este documento de trabajo muestra el peso que el elemento histórico tiene en el análisis y la conceptualización del estado que se presenta. Las particularidades históricas son cruciales para comprender la formación del estado. Limitaciones de espacio impiden que se presente un estudio de las diversidades en la formación del estado en el continente de América Latina.

el potencial para modificar el estado y sus relaciones sociales, paradójicamente, el regreso de la democracia fue testigo de la aparición de un nuevo contrato social que profundizaba las desigualdades económicas y sociales bajo el paraguas del concepto de igualdad política. *El proceso reciente de formación del estado frustró la promesa democrática.* Existe, por supuesto, una diferencia esencial entre el establecimiento de la democracia como un régimen político (elecciones libres, derechos civiles y políticos, separación de poderes como requerimientos mínimos) y la democratización del estado como un contrato social, que refleja las relaciones sociales existentes, y como un conjunto de instituciones. La igualdad política puede perder su sentido en un contexto de desigualdades económicas y sociales profundas y persistentes. Así, luego del establecimiento de la democracia política, debería producirse un proceso de democratización del estado. La esencia de la democratización es la transformación de un régimen autoritario en un régimen democrático pero, además, significa la transformación de un estado autoritario en un estado democrático. Un estado democrático debería tener como uno de sus objetivos principales la construcción de instituciones enmarcadas en el concepto Weberiano de legalidad y racionalidad en un contexto de equidad social y económica. Hasta ahora, los gobiernos latinoamericanos han fracasado en la construcción de un estado semejante.

Este fracaso produjo un cuestionamiento sobre la democracia. La confusión se hizo presente cuando la democracia como un régimen político comenzó a ser juzgada por la eficiencia de los gobiernos. A pesar de que los años noventa significaron la estabilización económica y fueron testigos de crecimiento económico, la recesión de finales de la década, la crisis argentina, y la persistencia de la vulnerabilidad económica y la pobreza contribuyeron a la creación de una fuerte oposición a las reformas neo-liberales. Esto, junto con la crisis de representación política y el colapso de algunos partidos políticos tradicionales como en el caso de Venezuela, abrió la puerta a una nueva transformación del estado.

Más de diez presidentes no han finalizado sus períodos presidenciales o han renunciado por su incapacidad

para gobernar. Esto sucedió en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Bolivia.⁴² El fracaso de la combinación de democracia liberal y reformas neo-liberales explica la mayoría de los casos acompañados por corrupción, movilizaciones sociales y el quiebre de alianzas políticas. Esta situación provocó, en algunos casos, el regreso al populismo junto al nacionalismo económico y a una economía regulada por el estado.

El populismo es considerado en este trabajo como una forma de representación política muchas veces presente en la región. Existen dos protagonistas principales en esta forma de representación: el líder y el pueblo. Es una forma de identificación política por la cual el líder se proclama como parte del pueblo y el pueblo cree que es representado plenamente por el líder. En este proceso de identificación política, se forma un enemigo. Generalmente, el enemigo lo forman aquellos que oprimieron al pueblo a través de la dominación económica y política. Así, en la formación de un régimen populista de representación, la política y la sociedad se polarizan. El populismo no construye consenso, por el contrario, crea antagonismos. Detrás del surgimiento del populismo, existe, generalmente una crisis de representación política o una renovación de la clase política. Mientras que el populismo parece ser compatible con elecciones democráticas, es más difícil que respete el Estado de derecho. El populismo tiende a concentrar el poder en las manos del presidente, minando la construcción o el mantenimiento del equilibrio de poderes (*horizontal accountability*).

Juzgar a la democracia por la eficiencia del gobierno es equivocado como lo es creer que el fracaso del gobierno en proveer seguridad física, instituciones políticas legítimas, administración de la economía y bienestar social significa, necesariamente, la presencia de un estado fallido. En América Latina diferentes gobiernos han fracasado en distintos momentos, o simultáneamente, en proveer seguridad, instituciones políticas, administración de la economía y bienestar social. Sin

⁴² Ver Valenzuela, A., *Latin American Presidencies Interrupted*, *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), 2004, pp. 5-19.

embargo, el estado sigue funcionando. Un estado fallido representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta. Un estado fallido es regresar a la situación que existía con anterioridad al contrato social. Significa la preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso respecto al contrato social. No existe en la región latinoamericana ejemplo alguno de una situación semejante con la excepción de Haití.

Los estados latinoamericanos están actualmente tratando de consolidar un bloque hegemónico al estilo Gramsciano en el contexto de la construcción de instituciones Weberianas. Las demandas por la reconstrucción del estado, la transformación de las relaciones sociales y de las instituciones del estado en un contexto de mayor democracia se presentan desde la izquierda más radical y revolucionaria, la izquierda más moderada y el centro. Políticos como Hugo Chávez y académicos como Enrique Iglesias analizan distintos modelos que reemplacen el controvertido matrimonio entre la democracia liberal y las reformas neo-liberales.⁴³

La mayoría de los países ha llevado a cabo reformas constitucionales que significaron la re-escritura de la manifestación del contrato social. La mayoría de las reformas incluyó reformas electorales con una transformación de los períodos presidenciales y las posibilidades de reelección. Sin embargo, en algunos casos, evidentemente en Venezuela y Bolivia, esta re-escritura de la constitución muestra una transformación radical del contrato social, las relaciones sociales y las instituciones del estado.

No existe en la región una percepción de estados fallidos. Existe, por supuesto, la convicción de que el estado ha fracasado en muchos objetivos y ámbitos pero que está lejos de los fracasos experimentados en Somalia o Haití. Por lo tanto, el concepto de estado fallido no está muy extendido en la región a pesar de que algunos países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina, Paraguay y Colombia aparecen en algunas de las listas que miden la gobernabilidad o que consideran a los estados que están al borde del colapso.

⁴³ Ver Iglesias, E., El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina, *Revista de la CEPAL* 90, 2006.

Algunos breves ejemplos sobre desarrollos recientes en América Latina pueden ayudar a explicar los cambios y las complejidades de los procesos de formación del estado y sus transformaciones. Bolivia y Venezuela, que están experimentando una transformación política profunda y que aparecen en algunas de las listas, parecen ser ejemplos apropiados para cuestionar la idea del estado fallido.

En Bolivia, una explosión de actividades por parte de la sociedad civil junto a un cuestionamiento de la clase política provocó un largo período de movilizaciones, descontento social y estancamiento político. Cuando en octubre del 2003 Carlos Mesa asumió la presidencia, tanto desde la derecha como desde la izquierda sugirieron que el nuevo Presidente debía tener la posibilidad de gobernar y que las demandas sociales y las movilizaciones deberían suspenderse por un tiempo. En este período de crisis Bolivia comenzó a transitar un período de des-consolidación de la democracia.⁴⁴

El aislamiento que el proceso de toma de decisiones adquirió durante la puesta en marcha de las reformas económicas deterioró el proceso de democratización. Esto, junto a los pactos políticos que dominaron la política boliviana y produjeron que enemigos como Hugo Banzer y Jaime Paz Zamora formasen una coalición contra Gonzalo Sánchez de Losada en 1989, deterioró la credibilidad de la clase política y su relación con la población. Mientras los políticos tradicionales continuaban con sus alianzas, dos nuevos movimientos incrementaban su impacto e importancia en el escenario político. En las elecciones del año 2002, Evo Morales y Felipe Quispe obtuvieron 20 y 6 por ciento en el recuento total, respectivamente, convirtiéndose en una amenaza real aunque siguieran siendo ignorados por los partidos políticos tradicionales. El surgimiento de estos movimientos reflejó un alto grado de movilización por parte de la sociedad civil. Salman sugiere que existía una distancia muy grande entre las políticas de los políticos y las demandas y expectativas de la población en general.⁴⁵

⁴⁴ Salman, T. Democracy: good play, bad actors, Bolivia and the paradoxes of democratic consolidation, *Latin American perspectives*, forthcoming.

⁴⁵ Ibid.

Existía un déficit importante de representación que junto a la inhabilidad de la sociedad civil de convertirse en una alternativa política organizada y de generar iniciativas políticas –sus demandas se expresaban casi siempre con el bloqueo de iniciativas más que con la propuesta de nuevas alternativas- empujó a Bolivia a un proceso de des-consolidación democrática. Asimismo, el sistema político y las leyes electorales promovían una formación y transformación constante de alianzas políticas. La presidencia de Evo Morales presenta un gran desafío y representa un cambio dramático para el estado y sus relaciones sociales. Su victoria electoral significó el comienzo de un nuevo contrato social que incluye a la mayoría de la población, la población indígena, en el escenario político. Existen algunos desacuerdos sobre si el estado boliviano necesita ser re-construido o si la nueva coyuntura política es un nuevo paso en la continua formación del estado.⁴⁶

El proceso boliviano es un intento de transformar un estado capitalista fracasado en un estado incluyente que combina, democracia, un capitalismo regulado por el gobierno y tradiciones indígenas. Es una combinación que representa lo que Bolivia es: un país con tradiciones indígenas antiguas, instituciones modernas, una economía de mercado y una economía ilegal. El éxito de este nuevo proceso no está garantizado. Bolivia está aún dividida y las elecciones de julio del año 2006 mostraron que el modelo que Morales está ofreciendo no es siempre aceptado. Sin embargo, la característica más importante de este proceso es la inclusión de una gran parte de la población que había sido previamente oprimida e ignorada. Este puede ser, sin duda, un paso hacia la construcción de un estado democrático.

Hugo Chávez ha polarizado la sociedad venezolana y el debate académico. El año 1989 fue clave en la política venezolana. El *Caracazo* significó el rechazo a las políticas neoliberales y el comienzo de la des-legitimización del régimen de Punto Fijo que había establecido un sistema de poder casi equilibrado entre los par-

tidos mayoritarios. Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, y con ellos los partidos políticos más importantes, mostraron su incapacidad para interpretar el mensaje del *Caracazo* y de los intentos de golpe de 1992 que reflejaban un cuestionamiento a la legitimidad del sistema político. Mientras en la Argentina y Perú los presidentes, una vez que habían ganado las elecciones, modificaban su discurso electoral poniendo en marcha medidas neoliberales y eran reelegidos, en Venezuela confrontaban la oposición popular.

Hugo Chávez pareció entender el descontento y fue capaz de ofrecer una alternativa al sistema tradicional. Desde 1992 Chávez pasó de ser golpista a convertirse en un líder carismático y democrático. En este proceso Chávez tuvo que construir su base de poder ya que, a diferencia de otros líderes regionales como Juan Domingo Perón en Argentina o Getulio Vargas en Brasil, no contaba con el apoyo incondicional del movimiento obrero. Para construir su poder, transformó las instituciones y apeló al pueblo, incluyéndolo activamente en el escenario político. Su estrategia política fue construir su base política estableciendo canales directos de comunicación con el pueblo. Su objetivo político fue, además, la renovación de las instituciones.

Como otra estrategia política, Chávez prefiere *vertical accountability* mientras se deteriora la *horizontal accountability*. Aún sus seguidores reconocen que existe un proceso de concentración de poder en las manos del Presidente. Existe, además, un proceso de militarización de la política con las Fuerzas Armadas adquiriendo un mayor grado de autonomía e independencia de otros órganos de gobiernos mientras, al mismo tiempo, incrementan su papel en la economía y el desarrollo de la nación a través de programas como el Plan Bolívar 2000. La ley de las Fuerzas Armadas le otorgó al Presidente control sobre ellas. Por otra parte, Chávez ha creado una milicia civil de 2,6 millones de voluntarios que también se encuentra controlada por él.

Socialmente, existen claros beneficios hacia la clase más pobre. La nueva constitución incorporó a las amas de casa y los trabajadores ilegales en el sistema de

⁴⁶ Ver Moreno, I. y Aguirre, M, *La refundación del Estado en Bolivia, FRIDE Working Paper*, 2006.

seguridad social; el gobierno promueve la creación de pequeñas y medianas empresas para evitar la concentración del capital en las grandes compañías e impulsa la agricultura con el fin de disminuir la pobreza (el 84 por ciento de la población rural es pobre). A principios del año 2002 se crearon distintos programas para promover la educación y los servicios de salud en las áreas más pobres y la creación de trabajos.

Tras triunfar en las elecciones del año 2006, la Asamblea Constituyente le otorgó poderes a Chávez para legislar por decreto durante dieciocho meses, con vistas a poner en práctica las medidas necesarias para construir la Revolución Bolivariana, la que ha sido definida recientemente en términos socialistas tradicionales. Chávez finalizó su discurso inaugural con el viejo *slogan* de la Revolución Cubana de Patria, Socialismo o Muerte. Por lo tanto, el presidente podrá legislar por decreto en temas de reforma del estado, participación popular, seguridad, defensa y economía —específicamente en temas financieros, impuestos y tecnología. Ya se anunció la nacionalización de las industrias energéticas y otras compañías como un canal de televisión. Chávez está transformando el estado en Venezuela, sus relaciones sociales, sus instituciones y la idea misma del estado. La preocupación más crucial sobre Chávez no la constituyen sus objetivos sino los medios que puede llegar a emplear para obtenerlos. Existe una obvia concentración de poder en las manos de Chávez que no sólo deteriora la *horizontal accountability* sino también las libertades civiles. El gobierno de Chávez es un ejemplo de populismo que deteriora el estado de derecho y por lo tanto amenaza la continuidad democrática.

El presidente Chávez es el resultado del fracaso de los partidos políticos tradicionales. Es un personaje muy característico del escenario político latinoamericano: una mezcla de demócrata y líder autoritario; un populista, una figura paternalista que manipula al pueblo y a los medios de comunicación; un caudillo militar que le devuelve la dignidad a la nación y al pueblo; y otro líder político que intenta perpetuarse en el poder creando un modelo político y económico basado en su imagen. Chávez presenta una alternativa al neo-libera-

lismo y la democracia liberal. Puede convertirse en 'más de lo mismo' o puede crear un sistema político democrático con un modelo económico alternativo que sobreviva cuando él se retire del gobierno. Existen mejoras en temas sociales, sin embargo, la vulnerabilidad de la economía venezolana y su dependencia de las exportaciones no se ha reducido. Políticamente, Chávez trae consigo muchos fantasmas del pasado.

Mientras estos dos países están llevando a cabo una transformación de sus estados, otros países de la región, que también estaban incluidos en la lista sobre estado fallidos que publicó *Foreign Policy*, están poniendo en marcha una transformación del estado mucho más moderada. El presidente Lula en Brasil también constituye una alternativa al neo-liberalismo y promueve la democracia directa sin menospreciar las instituciones democráticas. El presupuesto participativo impulsado por el PT y el Consejo para el Desarrollo Económico y Social (CDES)⁴⁷ son alternativas interesantes al modelo tecnocrático de las políticas neo-liberales que, lejos de deteriorar las instituciones democráticas, las utiliza para mejorar la calidad democrática. Además, estas iniciativas intentan construir consenso siguiendo un modelo totalmente contrario a la polarización de la sociedad y la política que promueve Chávez.

Para su segundo período, Lula ha presentado una estrategia económica mucho más moderada que la del presidente venezolano. Uno de sus objetivos principales es mantener la estabilidad económica que el plan Real estableció. La estabilidad macroeconómica es considerada una precondition para alcanzar el crecimiento económico, aumentos en el empleo y una mejora en la distribución del ingreso. Para alcanzar estos objetivos el gobierno ha propuesto la expansión del crédito, la promoción de las inversiones privadas, el incremento del gasto público en infraestructura, y la reforma impo-

⁴⁷ El Consejo para el Desarrollo Económico y Social fue creado en Febrero de 1993 para darle al sector empresario mayor acceso y participación en el proceso de toma de decisiones. Éste fue creado siguiendo los ejemplos de los Consejos de Desarrollo de Francia de los años 40 y de Holanda de los años 50. El CDES y el presupuesto participativo son intentos de re-definir las relaciones entre el gobierno y grupos de la sociedad civil estableciendo nuevos canales de comunicación.

sitiva. Lula propone una estrategia económica moderada que es distinta de las propuestas por Evo Morales y Hugo Chávez.

El panorama político de la región es diverso. Los gobiernos latinoamericanos están presentando distintas alternativas para enfrentar las consecuencias de las reformas económicas. Mientras Bolivia y Venezuela implementan una estrategia radical de reforma del estado, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, México, Uruguay, Colombia y Chile están más inclinados, por ahora, a mantener las principales características del estado de los años noventa.

Conclusiones

La primera mitad de esta década ha sido extremadamente dinámica en el proceso de formación del estado en la región. Mientras los años noventa fueron dinámicos en términos económicos, la región enfrenta actualmente tiempos políticos turbulentos. En el año 2006 doce países de la región tuvieron elecciones: México, Costa Rica, Honduras, Haití, Nicaragua, Perú,

Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile. Estos procesos electorales fueron pacíficos y a pesar de que hubo algunas voces que mantenían la existencia de fraudes, éstos no se han podido comprobar. Mientras algunos países re-eligieron presidentes, algunos les dieron segundas oportunidades a antiguos presidentes y otros eligieron nuevas alternativas. El escenario político de la región es ahora mucho más amplio que en los años noventa cuando la mayoría de los países ponía en marcha reformas económicas y estatales similares.

Este documento ofrece un análisis a través del cual el estado puede ser estudiado en términos históricos. La idea del contrato social ayuda a presentar la esencia del estado y el proceso de formación del estado como un desarrollo histórico influido por la presencia de conflictos. El estado fallido implica el quiebre del contrato social. En estos términos, los países de América Latina no parecen estar experimentando estados fallidos. Existen, sin duda, ciertas discontinuidades en las instituciones del estado que está todavía en proceso de formación. Hay incertidumbres y hay crisis. Sin embargo, más allá de las debilidades, el estado como idea, como contrato social y como conjunto de instituciones continúa funcionando y en formación.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 37** El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36** ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque**, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos**, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irune Aguirrezabal Quijera**, November 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

Recientemente, el concepto de *estado fallido* influyó los debates en desarrollo y ciencia política. Los países latinoamericanos han sido incluidos en algunas de las listas que se realizaron para medir la existencia de estados fallidos. Este documento de trabajo argumenta que la problemática del estado latinoamericano se entiende en su totalidad a través de una teoría del estado que reconozca el complejo proceso de transformación que las instituciones políticas han venido sufriendo en la región.

Durante las últimas dos décadas los países latinoamericanos han puesto en marcha profundas reformas políticas y económicas. Sin embargo, a pesar de ellas, persiste la distribución desigual del ingreso. La transición democrática significó cambios importantes pero no ha solucionado el problema característico de esta región que ha sido históricamente la inequidad en la distribución del ingreso. Sin embargo, esto no debería ser considerado como un rasgo de estado fallido. En realidad, debería analizarse como el resultado de un desarrollo histórico. Asimismo, debería interpretarse como una consecuencia del hecho que el estado en América Latina está aún muy lejos de haber alcanzado su formación completa. Los conflictos y las debilidades que aquejan al estado en la región tienen su origen en un proceso muy complejo de evolución histórica.

www.fride.org