

Democratización y capacidad del Estado*

Philippe C. Schmitter
con Claudius Wagemann y Anastassia Obydenkova

[versión original](#)

Cuando un régimen político “transita” desde alguna forma de autocracia hacia algo diferente, ¿qué sucede con la capacidad del aparato del Estado? Y si ese algo diferente llega a ser alguna forma de democracia, ¿qué sucede con la institucionalidad distintiva, más o menos centralizada, que posee el monopolio del uso legítimo de la violencia colectiva sobre un territorio y una población específica (Max Weber)? ¿Dicha institucionalidad pierde o gana en términos de recursos materiales, grados de acatamiento, medios coercitivos y/o en presencia simbólica? ¿La democracia es intrínsecamente hostil respecto del Estado, como postulan algunos liberales? o, por el contrario, ¿proporciona una base más confiable para implementar decisiones colectivas, como creen muchos socialistas y social demócratas?

I. Algunas preguntas aun más difíciles

La próxima pregunta que se nos viene a la mente es la siguiente: ¿Capacidad del Estado para hacer qué? Porque, como también sostiene Max Weber, el Estado no puede definirse en términos de sus funciones o de sus tareas en la medida que a través del tiempo y de las distintas sociedades ha cumplido una gran variedad de ellas y, a partir de esa evolución, ha necesitado perfilar determinados y distintos conjuntos de capacidades. Dichas funciones/tareas han tendido a acumularse y se espera que el aparato del Estado contemporáneo proporcione a sus ciudadanos una mayor protección frente a la depredación, ya sea por parte de otros Estados o por parte de sus propios ciudadanos; y esa expectativa es mayor que en el pasado.

Sin embargo, uno puede asumir con seguridad que cuando, digamos, Mali, Mongolia u Honduras democratizan sus respectivos regímenes, el Estado deberá enfrentar demandas menos costosas y por ello necesitará menos capacidades que, digamos, si eso pasa en España, Polonia o Indonesia. También puede suceder que, en algunos casos, se requiera más ayuda de potencias extranjeras para proporcionar al Estado los recursos necesarios, que en otros casos. Dicho de manera simple, tanto las comparaciones inter-temporales como las inter-territoriales de lo que sucede con la capacidad del Estado durante y después de un cambio de régimen constituyen tentativas que implican algún riesgo.

En primer lugar, y de manera prioritaria, el Estado necesita recursos materiales. Sean cuales sean las funciones/tareas que asuma, el Estado necesita dinero y (sin tomar en cuenta la potencial ayuda extranjera o los ingresos por concepto de exportaciones) debe obtenerlo de sus propios ciudadanos o sujetos. Como un primer indicador muy básico de la capacidad del Estado, podemos considerar el tamaño absoluto de la economía y determinar cuál es la proporción del PIB que se destinará a satisfacer las necesidades de cada uno de los niveles del gobierno. En seguida podemos considerar, si ello es necesario, el nivel de desarrollo del país, puesto que tenemos razones (contradictorias) para creer que los ingresos del Estado variarán con la modernización económica y social.

En segundo lugar, los Estados que tienen regímenes diferentes obtienen sus recursos materiales también de diferentes maneras. Es conveniente hacer una distinción en lo que respecta a las democracias -una vez que ya están consolidadas- en el sentido de que ellas debieran ser capaces de obtener sus recursos a través de varias formas de impuestos directos. Cualquier régimen puede obligar a sus ciudadanos a pagar de manera indirecta los recursos necesarios para construir las capacidades del Estado, especialmente cuando ese Estado posee la mayoría de los recursos productivos de la economía y define los precios y los salarios. Si las teorías sobre la democracia son correctas, esta forma de

(*) Documento preparado para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Democratization and State Capacity”.

dominación legítima lo haría mejor organizando el consentimiento de los ciudadanos y obteniendo de ellos recursos de manera voluntaria.

En tercer lugar, los Estados que están bajo seria amenaza por parte de sus vecinos o los que están envueltos en guerras civiles, necesitarán más capacidades militares y ello puede resultar muy costoso. Sabemos (o pensamos que sabemos) que las democracias (aun aquellas sin larga experiencia) no van a la guerra contra otras democracias; pero esto no se aplica a las guerras contra las no-democracias (como lo prueba, por ejemplo, la reciente invasión norteamericana a Irak). Entonces, no deberíamos sorprendernos que cuando regiones completas se democratizan, como por ejemplo Europa Occidental, América Latina y Europa Central, sus gastos militares pueden disminuir como resultado de una disminución de los niveles de amenaza externa. Ello, sin embargo, no impide que esas democracias “pacíficas” no encuentren otras tareas/funciones internas que apoyar con aquellos recursos que ahorran al disminuir el presupuesto militar.

En cuarto lugar, existe otro tema muy discutible y es que una parte de lo que el Estado hace puede costar muy poco o nada, especialmente si se trata de un Estado cuyo régimen es legítimo. Ciertamente, todos los Estados necesitan obtener recursos materiales, pero el monto depende no solamente de algo tan obvio como el nivel de amenaza que deben enfrentar, sino también del tipo de políticas públicas que sus regímenes decidan diseñar e implementar a través del aparato del Estado. Por ejemplo, pueden escoger la opción de descargar muchas responsabilidades sobre el sector privado o sobre agencias semi-privadas (y obligar a los ciudadanos a contribuir con ellas). O pueden comprometerse fuertemente con actividades reguladoras más que con políticas redistributivas. Eventualmente ello puede costar mucho tanto a las corporaciones como a los ciudadanos, pero aparecerá sólo como un ítem menor en el presupuesto público. Un ejemplo extremo de esta situación lo constituye el caso europeo; la Unión Europea gasta menos del 2% del PIB de sus Estados miembros y aun así posee una respetable capacidad para regular el comportamiento de productores y consumidores, de gobernantes y ciudadanos desde Brest (Francia) hasta Brest-Litovsk (Polonia).

En quinto lugar, debemos ser sensibles a la perspectiva temporal. ¿En qué momento se espera que la democratización afecte la capacidad del Estado? Durante el período inicial de un régimen de transición (etapa en la cual, por definición, virtualmente todo sobre la política es incierto) se dan alarmantes reclamos en términos de que “el Estado se está hundiendo”; y ello porque las personas no pagan impuestos, la policía no está resguardando, a los funcionarios públicos no se les está pagando, a las autoridades locales se les ha excluido, las tasas de criminalidad suben, la corrupción campea, el sistema judicial está paralizado, las fuerzas armadas están divididas y desorientadas, y los nuevos funcionarios electos popularmente parecen estar sobrepasando e incluso desmantelando las estructuras permanentes de la administración pública.

El mismo hecho de que tales lóbregas descripciones comiencen a disminuir en número y su tono se haga menos alarmante constituye, quizás, un indicador indirecto de que tales preocupaciones eran enormemente exageradas. Con la consolidación más bien sorprendente y rápida de los regímenes democráticos, especialmente en Europa Central y del Este, muy pronto se hizo evidente que los ciudadanos deberían eventualmente comenzar a pagar impuestos (o, al menos, la mayoría de ellos); los funcionarios públicos y los jubilados empezaron a ser pagados de manera regular (aunque no siempre fueran ingresos adecuados); la policía se reorganizó a sí misma (aunque no siempre respetando los derechos humanos); se estabilizaron las tasas de criminalidad (o permanecieron altas pero sólo porque su denuncia se hizo menos peligrosa); la corrupción de los funcionarios del Estado comenzó a ser descubierta por los medios de comunicación con más libertad para hacerlo que antes; las cortes retornaron a su trabajo (y, a menudo, comenzaron a ser menos intervenidas por aquellos que manejan el poder); los militares y el aparato de seguridad interna comenzaron crecientemente a ser controlados por el poder civil (aun cuando raramente se les hizo responsables por las atrocidades que habían cometido); y las burocracias estatales y paraestatales regularizaron su reclutamiento y los procedimientos para implementar las políticas públicas (y a menudo esto se hizo sin realizar una purga importante de

funcionarios del *antiguo régimen*). Todo esto no implica afirmar que la democratización no haya tenido efecto significativo sobre las capacidades del Estado. Pero sí que tuvo un efecto debilitador menor al que inicialmente se había pensado.

Finalmente, debemos estar conscientes de que al comparar los patrones de obtención de recursos de los Estados nacionales considerando un gran número de casos estamos, al mismo tiempo, asumiendo implícitamente de que es -para decirlo suavemente- altamente controversial suponer que todos esos Estados estén haciendo uso de esos recursos con la misma eficiencia al transformarlos en capacidades de Estado. Ahora bien, sabemos -sólo si tomamos en consideración el *ranking* que entregó Transparencia Internacional en el año 2004 sobre el Índice de Percepción de la Corrupción Global- que las neo-democracias tienden, en general, a tener serios problemas de corrupción y malversación y que, aun así, existe un rango considerable de variación entre ellas. Por ejemplo, en América Latina, una “vieja” democracia como la de Costa Rica se ubica en el lugar 41 entre los 146 casos estudiados; en cambio, algunas democracias recientes como las de Brasil (59) y Argentina (108) se ubican en lugares más bajos. Sin embargo, Chile, que también es una neo-democracia, se ubica en un respetable lugar 20 (por sobre Estados Unidos). Uruguay ocupa el lugar 28 mientras que Venezuela, democracia de bastante más años, ocupa el lugar 114. Aun peor que Argentina. Desafortunadamente para nuestros propósitos, el Índice TI de percepciones no sólo mide la percepción de la corrupción del aparato del *Estado* sino que mide, además, la percepción de corrupción de los partidos políticos, los poderes legislativos, judiciales, y los gobiernos locales¹.

Dado que nadie ha logrado una medida específica de la eficiencia agregada del Estado, todo lo que podemos hacer es recordar que dos países que obtienen y gastan cantidades exactamente iguales de recursos, ya sea de su población y/o de gobiernos extranjeros, ONGs o empresas extranjeras, en los hechos pueden estar “comprando” cantidades muy diferentes de capacidades estatales.

Ningún estudio por sí solo nos va a proporcionar una respuesta definitiva a todas estas preguntas. Han sido largamente debatidas entre las fuerzas políticas al interior de las democracias bien establecidas, pero sin ningún resultado definitivo. Más aun, como hemos visto, existen razones para creer que los términos de referencia han cambiado durante las últimas décadas. Desde 1974, cerca de 100 países han realizado un proceso de transición hacia la democracia y la gran mayoría de esas neo-democracias no han regresado a ninguna forma de autocracia. En el pasado, en América Latina, dos de cada tres países que intentaban construir un régimen democrático, fracasaban y se revertía la situación hacia alguna forma de autocracia en corto tiempo. Y lo que es aún más sorprendente, es que esos países han ingresado al proceso de cambio de régimen partiendo de condiciones iniciales extraordinariamente diferentes. Han diferido desde el punto de vista del nivel de desarrollo económico, de la estructura social, de la ubicación geo-estratégica, de la magnitud de la amenaza internacional, del tamaño del país, de la heterogeneidad etno-lingüística, de la tradición cultural, del sistema de creencias religiosas y, por supuesto, de la capacidad estatal preexistente. Y por si eso no fuera suficiente, uno podría agregar también que aún es muy pronto para estimar el impacto de la democratización en la capacidad del Estado. A lo más, esas neo-democracias -como Portugal y España- sólo han existido durante treinta años. A las democracias arquetípicas de Europa y Norteamérica les tomó más de 200 años adquirir su actual nivel de capacidad estatal y a veces más en consolidar su actual democracia².

II. Dos advertencias

Sin embargo, antes de sumergirnos en los datos sobre el impacto de esa variedad de experiencias históricas de cambio de régimen, tenemos que hacer algunas reflexiones en torno a un par de advertencias.

1. La democracia no es lo único que ha afectado la capacidad del Estado. Su rival más serio y genérico es el proceso de desarrollo/modernización. Mientras más rico, urbanizado, industrializado, culto, sofisticado es un país, más fuerte serán las influencias sobre los activos del Estado, sea éste gobernado autocráticamente o democráticamente. Después de todo, este aparato de legítima coerción debe

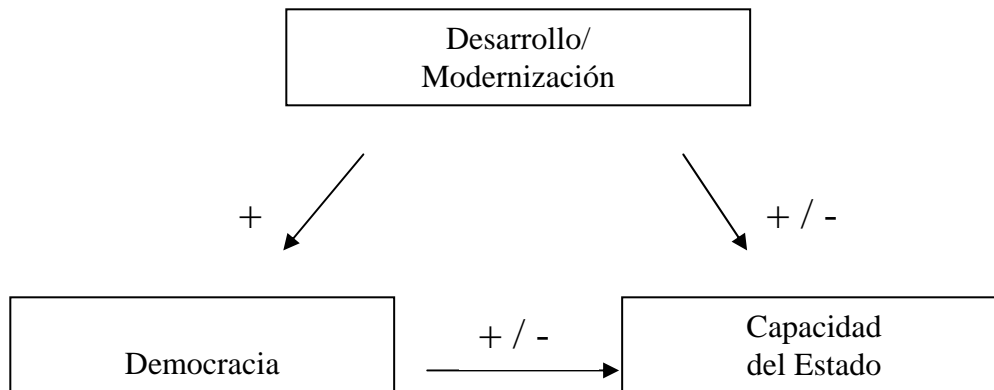
obtener la mayoría de sus recursos de su propio medio social y económico “doméstico”, ya sea que dicho medio sea el capitalismo liberal, el Estado socialista o una mezcla de ambos³.

La controversia no gira en torno a si el desarrollo afecta o no la capacidad del Estado sino en qué dirección lo hace. De acuerdo con lo que sostiene Adolf Wagner, un economista político alemán clásico del siglo XIX, mientras más rico es un país (y mientras más grande y políticamente poderosa sea su clase media), mayor debiera ser la demanda por bienes públicos proporcionados por el Estado. La Ley de Wagner predice que por cada unidad de incremento del ingreso per cápita, uno debiera esperar una unidad de incremento mayor en los gastos del Estado, lo que es admitido como una medida poco elaborada pero frecuentemente utilizada de la capacidad del Estado. Debería hacerse notar que esta predicción es válida para cualquier tipo de régimen. El propio Wagner enseñó en la Universidad de Berlín con la total aprobación de la monarquía Bismarckiana/Wilhelmiana con su renombrado (y autocrático) *Rechtstaat*⁴.

De acuerdo con los neoliberales contemporáneos, digamos Milton Friedman, el caso podría ser el inverso. Mientras más rica, educada y sofisticada llega a ser la población bajo el régimen capitalista, mayormente esa población preferirá consumir bienes privados que materializan y expresan la “libertad para elegir”⁵. Manteniendo todos los factores iguales, por cada dólar en que se incrementa el ingreso per cápita, el promedio de la población debería preferir consumir menos de un dólar en bienes del Estado. Una vez más, aun cuando vivieran en diferentes épocas, los ultra liberales como Friedman son relativamente indiferentes al hecho de que un país sea democrático o autocrático, como lo atestigua el fuerte apoyo que tanto él como sus seguidores dieron a la dictadura de Pinochet en Chile.

Estos puntos de vista tan contradictorios nos ponen a nosotros en una situación analítica envidiable. Sabemos que debemos “controlar” el proceso de desarrollo/modernización porque también sabemos que, de acuerdo con cierta literatura muy substancial y convincente, dicho proceso está fuertemente correlacionado con la democracia. Si fallamos en este intento, es muy probable que se produzcan resultados espurios en la relación entre democracia y capacidad del Estado. Cualquier correlación entre ellos podría perfectamente producirse por el efecto ya predeterminado de dicho proceso de desarrollo/modernización.

Figura N° 1
La (potencial) relación espuria entre democracia y capacidad del Estado y desarrollo/modernización



Lo que no sabemos es la dirección de esta correlación. Si Wagner tiene razón, cualquier asociación positiva entre democracia y capacidad del Estado podría anularse al introducir la variable correspondiente al nivel de desarrollo/modernización. Sin embargo, lo inverso podría ser cierto si Friedman tuviera razón y descubriéramos una asociación negativa. Podría no ser la democracia lo que debilitara la capacidad del Estado sino el factor concomitante relacionado con el incremento de los procesos de desarrollo/modernización.

2. La segunda advertencia se refiere al *demos* (y, por ende, a los límites territoriales) del régimen político que se está democratizando. Una de las grandes lagunas de la teoría democrática es su incapacidad para prescribir cuáles deberían ser los límites, la población y la identidad de la organización política a la que debe ser aplicada. Virtualmente ninguna de las democracias establecidas en el mundo fue, en sí misma, “democráticamente” escogida y formada. Ya sea la guerra, una revolución, algún matrimonio monárquico, la ambición de alguna dinastía, la *virtud* de algún fundador heroico o algún evento del azar fueron delimitando los límites territoriales, la extensión de su población y la naturaleza de su identidad. Incluso los Estados Unidos, país que está más cerca que la mayoría de haber sido “fundado” de manera democrática, debió sufrir una larga y sangrienta guerra civil y comprometerse en una agresiva conquista de sus vecinos del sur antes de lograr su plena configuración. La convocatoria a un plebiscito para determinar “la voluntad popular” de sus miembros -una consigna utilizada extensamente después de la Primera Guerra Mundial, pero desde entonces sólo ocasionalmente- depende esencialmente de quién está convocado a participar y bajo qué condiciones. Y la “posesión” de esas propiedades del Estado usualmente se establece a través del reconocimiento por parte de agentes externos, por ejemplo, por parte de otros Estados nacionales que, a su vez, se han auto-proclamado y, por supuesto, mediante la aceptación como miembro de las Naciones Unidas.

Dada la ausencia de medios democráticos aceptables y seguros para resolver este tema crítico, es imposible escaparse a la conclusión de que los regímenes democráticos dependen de la formación de un Estado que es anterior e independiente; por ejemplo, algún tipo de organización que ejerza legítimamente el monopolio de la fuerza sobre una determinada población y territorio. Muchos teóricos argumentan que resulta igualmente importante que dicho territorio y dicha población coincidan con una identidad única compartida, por ejemplo, que dicha democracia requiere de la existencia previa tanto de una nación como de un Estado. El hecho de que ambas condiciones raramente se encuentren presentes

de manera simultánea explicaría por qué un régimen de esas características resulte tan difícil cambiarlo, sino imposible.

Siempre existen algunas fronteras que son cuestionadas o alguna población que desearía auto-gobernarse o ser gobernada por otro Estado. Y para hacer todo esto aun más problemático, uno de los legados más frecuentes de las autocracias ha sido justamente la represión contra los reclamos de territorios en conflicto o de identidades colectivas. Cuando la posibilidad de la democratización se transforma en algo serio -usualmente después de un proceso previo de liberalización política-, los actores adquieren una gran libertad para articular aquellos conceptos rivales sobre cómo debería ser el proceso y, además con cierta frecuencia, adquieren una gran libertad para organizar a otros con el fin de hacerse cargo de ese tipo de reclamos. En estos casos -y la amenazante ruptura de los imperios autocráticos pluri-nacionales constituye el ejemplo más extremo- el tema no es tanto la capacidad del Estado sino, más bien, la propia persistencia del Estado preexistente. Cuando la democratización ocurre bajo tales condiciones, el resultado se transforma en algo muy incierto.

Por ejemplo, en el caso de la antigua Yugoslavia, el resultado se pudo determinar sólo después de una situación de violencia generalizada y de la intervención de potencias extranjeras. La ruptura de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 15 formaciones políticas independientes fue más pacífica, pero dejó un legado de permanentes conflictos inter e intra Estados que ha hecho de la consolidación de la democracia un proceso muy difícil para algunas de ellas. También ha minado la capacidad del Estado en varias de esas incipientes formaciones políticas. Por el contrario, la denominada separación de “terciopelo” de Checoslovaquia en dos Estados nacionales soberanos, aun cuando no se hizo explícitamente por medio de una opción democrática de los ciudadanos de ambas unidades, no parece haber tenido efectos negativos en las respectivas capacidades de los Estados de la República Checa y de Eslovaquia. En otras partes, cuando la autocracia previa ha debido enfrentar una lucha armada por la independencia (Namibia, Timor Este) o una guerra civil entre dos facciones internas por el control del Estado (El Salvador, Guatemala, Sudáfrica, Mozambique), la democratización subsiguiente probó ser beneficiosa, no sólo para resolver los conflictos sino, también, para mejorar la capacidad del eventual Estado “pacificado”.

Pero, para reiterarlo, la democratización no es -no puede serlo- un medio efectivo para decidir lo que la *demos* debiera ser. Ésta sólo puede ser determinada por algún otro proceso, usualmente la fuerza de las armas, negociaciones muy extensas o una intervención desde afuera. Sin embargo, una vez que esos medios no-democráticos han logrado que efectivamente se realice la opción democrática, las normas democráticas usuales de competencia y cooperación entre los representantes políticos serán cruciales para determinar las capacidades de ese Estado.

III. Análisis comparativo N° 1

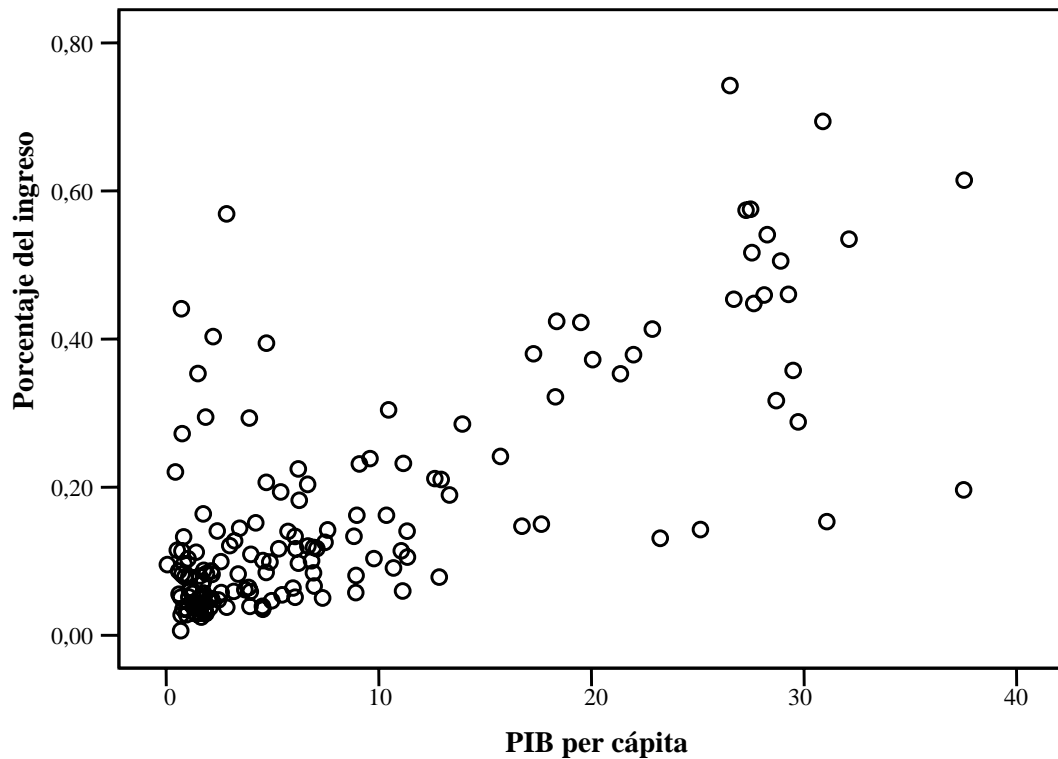
El principal foco de nuestro análisis se centrará en el impacto de la democratización sobre la capacidad del Estado en los antiguos países comunistas de Europa Central y en la Unión Soviética. Es en esta última donde pensamos que hay razones para creer que el impacto ha sido más grande. Aunque sólo sea por el mero hecho de que el rol jugado por dicho Estado (o, mejor dicho, Estado-partido) era el más importante antes de que cambiara el régimen. Bajo condiciones de múltiples y simultáneas transformaciones en varias esferas de la actividad humana -especialmente en relación con el tipo de economía, la forma de dominación política, la posición en las alianzas internacionales e incluso en la identidad y en los límites del Estado- es esperable que estas instituciones sean las que sufran los desafíos y cambios más dramáticos.

Sin embargo, esto no debiera ser una excusa para tratar esos factores de manera aislada. Sólo si podemos “capturarlos” en relación con la evolución de las capacidades del Estado en la totalidad de los regímenes políticos contemporáneos y, particularmente, en aquellos que han cambiado recientemente, entonces seremos capaces de entender los caminos a través de los cuales cada una de ellos puede responder a tales desafíos. Es por ello que comenzaremos con el nivel de análisis más amplio posible.

Nos permitiremos hacer las siguientes presunciones: a) que el indicador de ingreso nacional per cápita (expresado en dólares) captura el significado del desarrollo en conjunto con algunos de sus rasgos asociados tales como mayor alfabetización, urbanización, educación, salud, comunicación social, movilidad personal, exposición internacional, etc.⁶; y b) que el ingreso obtenido por todos los niveles de gobierno, expresado en forma de porcentaje del Producto Interno Bruto, es un indicador preliminar (sino primitivo) de la capacidad del Estado. Correlacionando ambos indicadores a lo largo de todos los regímenes políticos del mundo para el año 2000, podremos descubrir en qué medida existe una asociación significativa entre ambos y si es positiva (tal cual lo postulaba Wagner) o negativa (como parecen argumentar Milton Friedman y otros neoliberales).

Figura N° 2

**“Ley de Wagner”
Relación entre PIB per cápita y porcentaje de ingreso del Estado**

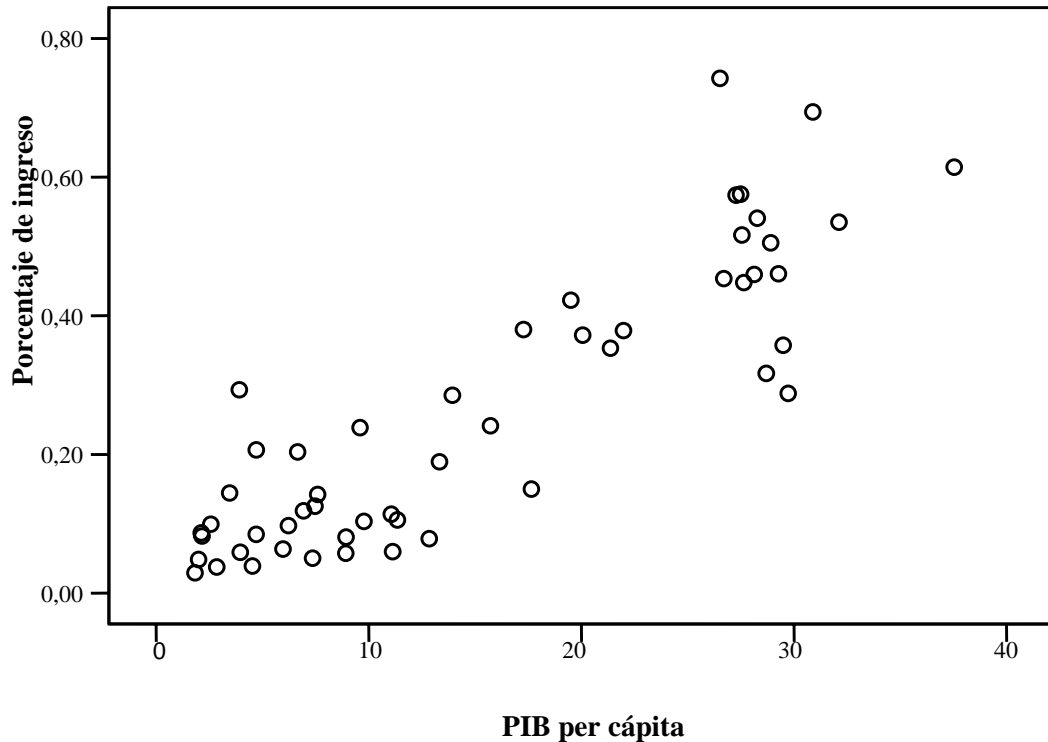


La respuesta no tiene nada de ambiguo: la Ley de Wagner resultó esencialmente correcta. Mientras más rico y desarrollado es un país, más gasta en bienes públicos proporcionados por el Estado. La correlación bruta (Pearson's Product Moment) es de 0,688, la cual “explica” una varianza tan grande de 47%. Existe cero posibilidad de que ella pudiera cambiar sola. Pero es interesante notar que Friedman y sus seguidores pudieran tener razón sólo en dos casos. Los Estados que están extremadamente fuera de rango en la Figura N° 2 corresponden a EE.UU. y Hong Kong. En ambos

casos encontramos un alto ingreso per cápita y un nivel relativamente bajo de ingreso público en relación con el ingreso total. En dirección opuesta encontramos a Cuba y la República de África Central, países en los cuales su bajo nivel de desarrollo no ha impedido que una gran proporción de los recursos sea canalizada a través de sus respectivos gobiernos. Por ejemplo, si sólo suprimimos a EE.UU. de la tabla de dispersión, el coeficiente de correlación sube desde 0,688 a 0,707 y sus valores predicen exactamente el 50% de la varianza.

Figura N° 3

"Ley de Wagner"
Relación entre PIB per cápita y porcentaje de ingreso del Estado
Sólo democracias



Pero la prueba de real interés para nosotros es ver lo que sucede cuando separamos aquellos países que tengan al menos un mínimo de apariencia de régimen liberal democrático⁷. ¿Acaso la relación general “Wagneriana” se hace más o menos fuerte que cuando se incluye la totalidad de los países? La Figura N° 3 proporciona justamente una respuesta bastante clara: las democracias (excluyendo a EE.UU.) tienen mayor probabilidad de tener altos niveles de gasto público que las no-democracias. La correlación sube a 0,880 y predice cerca del 75% de la varianza total. Entre las

autocracias/no-democracias, la correlación es virtualmente nula (0,148 “explicando” el 2% de la varianza). Por lo tanto, podemos concluir con bastante confiabilidad -admitimos que basándonos sólo en el análisis interseccional de un punto a la vez- que aquellos regímenes con elecciones regulares entre partidos que compiten entre sí y que poseen otras libertades políticas, darán origen (eventualmente) a Estados más fuertes (o con una base más segura o mejor fundada). Esto no nos dice cómo consiguen ellos dicha relación, o cuáles son los mecanismos causales que la producen, pero la correlación resulta indiscutible y contrasta fuertemente con la forma que adopta esa relación en los países autocráticos.

IV. Análisis comparativo N° 2

Las democracias dependen del consentimiento de sus ciudadanos, ya sea real o implícito. Ellas proporcionan una variedad de mecanismos que permiten que los ciudadanos y las organizaciones expresen ya sea su aprobación o su rechazo a los líderes políticos y a las políticas que ellos implementan. A menudo, ese consentimiento no requiere participación alguna. Los ciudadanos, pasivamente, pueden “estar de acuerdo con” lo que los políticos hacen o proponen hacer, y dejan el trabajo real a sus representantes. La decisión de no votar -algo que los ciudadanos están haciendo cada día con mayor frecuencia- no indica necesariamente un rechazo al régimen existente o a la democracia en general. Ello puede interpretarse como un “dejarse llevar” a través del cual ellos expresan que están contentos con las opciones tomadas por otros. Por ejemplo, Suiza es el país europeo con el nivel de participación electoral más bajo, pero, al mismo tiempo, las investigaciones que allí se realizan demuestran un nivel persistentemente alto de satisfacción con su gobierno.

Sin embargo, cuando se trata de políticas orientadas a obtener recursos de sus propios ciudadanos, la democracia requiere de un mínimo de consentimiento activo por parte de sus ciudadanos. Las personas y las empresas deben informar sobre sus ingresos, llenar complicados formularios y realizar explícitamente una transferencia de dinero al Estado. Por lo tanto, en teoría, las democracias deberían tener una ventaja al reforzar los recursos de su propio Estado a través de los denominados impuestos directos. Cualquier régimen podría ocultar las formas de obtener el dinero de sus ciudadanos utilizando una miríada de caminos indirectos. La democracia, en cambio, haría mejor haciéndolo directamente.

Gracias a una extensa base de datos del Fondo Monetario Internacional, sabemos cómo obtienen sus recursos todos los gobiernos del mundo. Y podemos incluso profundizar esos datos y descubrir qué proporción del ingreso total proviene de impuestos directos a las personas y a las empresas.

Nuestro primer hallazgo tiene que ver con la relación que hay entre todas las formas de gobierno del mundo y la composición de sus correspondientes recursos fiscales. Existe una relación positiva general entre el PIB per cápita y la proporción de recursos del Estado provenientes de impuestos directos a las personas y a las empresas: 0,357 (R de Pearson), aunque esta cifra no es particularmente significativa y predice sólo el 13% de la varianza. Si uno selecciona aquellos países que eran democráticos antes de 1980 -como lo hicimos antes- en este caso la correlación **no** mejora. Permanece casi igual: 0,356. Lo cual indica, contrariamente a lo que podría esperarse, que las democracias no son más exitosas en lo que respecta a obtener sus recursos directamente de sus ciudadanos y de sus empresas.

El porqué de este resultado podría deberse al hecho de haber analizado en conjunto a ciudadanos y empresas. En años recientes, la globalización de los flujos financieros, por un lado, y las relaciones comerciales, por el otro, han hecho que las democracias liberales se vuelvan crecientemente resistentes a obligar a las empresas a pagar impuestos dado que esto puede traducirse, a la larga, en que dichas empresas se lleven su producción a otro país. Las empresas también se han hecho cada vez más adictas a esconder sus ganancias en paraísos fiscales de ultramar. Otro factor bien podría ser el éxito extraordinario que han tenido las democracias europeas en aumentar los ingresos estatales por la vía del Impuesto al Valor Agregado, que es un tipo de impuesto indirecto. Sea cual sea la razón, los resultados obtenidos desafían el supuesto clave que liga la democracia con la capacidad del Estado.

Específicamente, quizás si hubiera más consentimiento ciudadano y si la democracia tuviera grados más elevados de legitimidad, tal vez sería más fácil para este tipo de régimen obtener recursos directamente de ciudadanos y empresas.

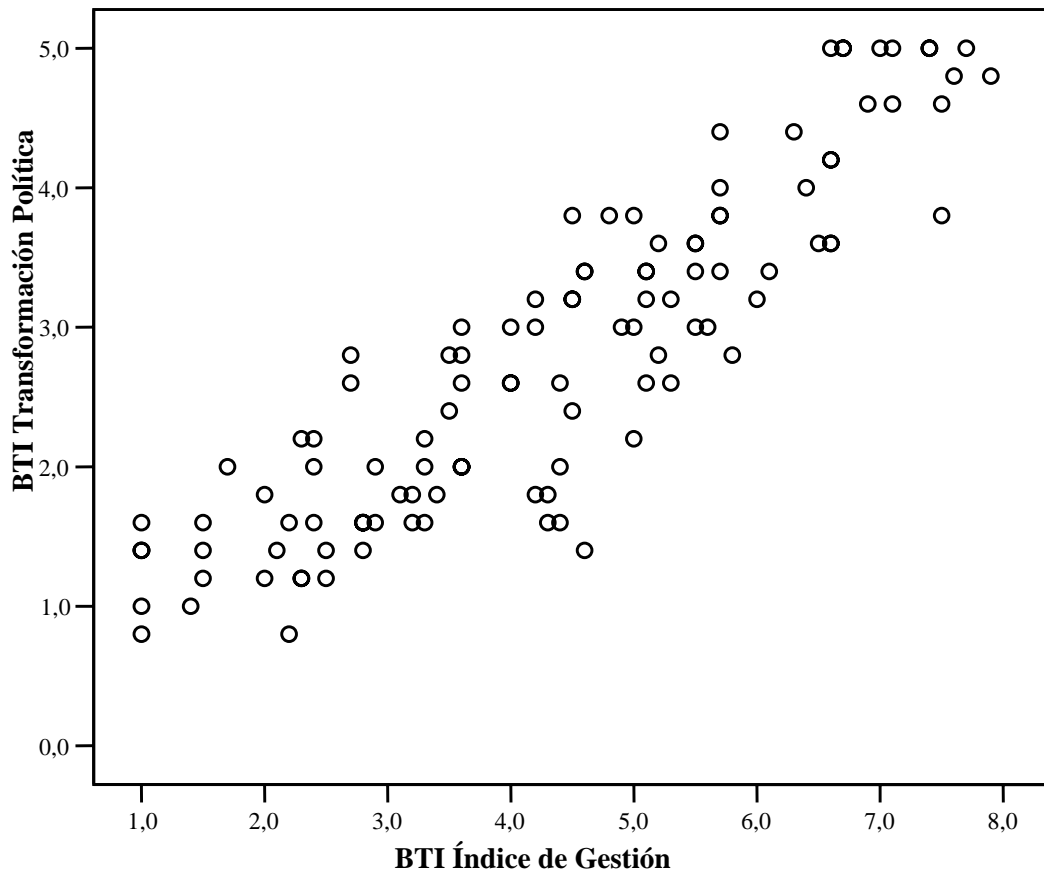
V. Análisis comparativo N° 3

En este punto vamos a introducir dos cambios importantes en nuestra estrategia de análisis: a) reduciremos el universo conformado por todos los regímenes que existen en el mundo (n=163) a sólo aquellos que desde 1974 han realizado intentos por liberarse de las autocracias (n=111); y b) podemos utilizar indicadores más sofisticados y multidimensionales tanto para nuestras variables independientes como para las dependientes. Gracias al esfuerzo de Bertelsmann Stiftung y su Índice de Transformación, se han podido descomponer las capacidades del Estado en cinco dimensiones separadas y luego se han recompuesto en un solo índice que ellos llaman “Desempeño de Gestión”⁸.

En principio, este indicador debería ser bastante superior a nuestro primitivo indicador de ingreso estatal, a condición de que sus componentes sean teóricamente válidos y sean medidos independientemente. De la misma manera, el Índice de Transformación incluye cinco dimensiones referentes al cambio de régimen, muchas de las cuales capturan aspectos clave del proceso de democratización⁹. Mientras más alto es el puntaje agregado en esta variable, supuestamente más alto ha sido el progreso del país en la consolidación de algún tipo de democracia. Esto significa que podemos saltar desde el simplista indicador dicotómico que habíamos utilizado cuando cubrimos todos los regímenes a uno que nos permite hacer un juicio más discreto a lo largo de una escala ordinal. Desgraciadamente, aún estamos limitados a analizar la fuerza de correlaciones inter-seccionales estáticas, ya que el Índice de Transformación sólo ha sido calculado para un solo punto en el tiempo (a partir del año 2000).

De esta manera, nuestra interrogante central ha llegado a ser en qué medida, durante este período reciente, los países considerados han logrado, por un lado, un mayor progreso en la construcción de la democracia y, por otro lado, si han logrado al mismo tiempo un mayor progreso en el mejoramiento de la “capacidad de gestión” de sus respectivos Estados.

Figura N° 4
El “Índice Bertelsmann”



La respuesta, de acuerdo con la Figura N° 4 es un sonoro “¡sí!”. La medida de la correlación entre las dos variables es muy alta: 0,897¹⁰. Esta cifra confirmaría la hipótesis de que la democratización y la capacidad del Estado están fuertemente asociadas, incluso si la medición ocurre en un plazo relativamente corto, y ello es cierto independientemente de que el *antiguo régimen* fuera o no comunista¹¹.

Sin embargo, ¿qué es lo que no nos dice esta correlación? Justamente lo que principalmente deseamos saber, esto es, la dirección de la relación causa-efecto ¿Es el mejoramiento de la capacidad estatal la que ayuda a la consolidación del régimen liberal democrático? O, por el contrario, ¿es el éxito en el proceso de ponerse de acuerdo en torno a un conjunto de reglas democráticas lo que mejora la capacidad de gestión de las instituciones del Estado?

No cabe dudas, la correlación entre ambas variables es tan alta que nos lleva a sospechar tanto de la conceptualización de las variables como de los indicadores utilizados para medirlas. Podría ser posible que, dado que el grupo Bertelsmann utilizó los mismos expertos para llegar a ambos puntajes, estos “observadores objetivos” fueran simplemente incapaces de distinguir entre la capacidad para manejar una transformación política y la capacidad para manejar el Estado. Quizás, de manera

instintiva, ellos se plantearon el supuesto -errado, desde nuestro punto de vista- de que “todas las cosas buenas deben ir juntas”¹².

En este punto pareciera de utilidad dividir este conjunto de datos comprehensivos -tal cual nosotros lo intentamos- en distintos tipos de transformación, también denominados “modos de transición”¹³. Pensamos en eliminar todos los casos en los cuales la democratización fue seguida de un violento conflicto civil interno o de una guerra internacional (por ejemplo, la mayoría de los países de los Balcanes) o en los que el proceso tuvo lugar en unidades políticas que han sido secesionadas de autocracias previas (por ejemplo, Moldavia, Georgia, Armenia, etc.) o en los cuales no se había hecho ningún intento inicial significativo por democratizar (por ejemplo, Bielorrusia, Uzbekistán, Turkmenistán, Azerbaijón o Kazajstán), pero la “estrechez de la corrección” que se da en la Figura N° 4 al reducir el número de países hizo que no tuviera sentido hacerlo.

V. Análisis comparativo N° 4

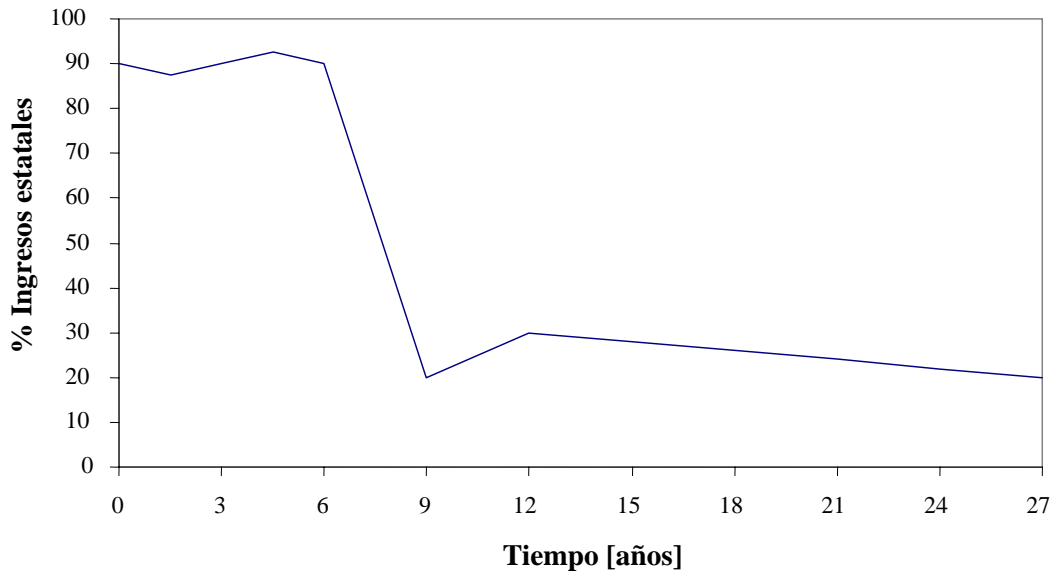
Finalmente -y de manera indirecta- hemos llegado a lo que esperábamos que fuera el corazón de nuestro análisis: cuál ha sido el impacto de la democratización sobre la capacidad del Estado en los países post-comunistas de Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética¹⁴.

Manifiestamente, tenemos razón en esperar un impacto mucho mayor -ya sea positivo o negativo- aunque sólo sea a causa de que el Estado previo (o mejor dicho, el partido-Estado) ocupaba una posición mucho más prominente en el mantenimiento del orden social, en el control de la producción económica y en la naturaleza de la dominación política. Sin embargo, debemos ser cautos al suponer que cualquier impacto que encontremos se deba sólo a la democratización. Todos esos países emprendieron una transición doble (económica y política), triple (económica, política y de alianza internacional) o incluso cuádruple (agregando la identidad nacional). Mucho de lo que observemos empíricamente bien podría deberse, no al cambio de régimen político sino al desarrollo de los mecanismos de mercado que conducen al capitalismo, a condiciones impuestas por actores externos, o a dificultades intrínsecas que genera la creación de un nuevo conjunto de instituciones estatales. En resumen, es mucho lo que ha estado cambiando en ese grupo de países y de manera simultánea, lo que hará difícil aislar los efectos que la democratización como tal ha producido.

Por otra parte, en muchos casos, el Estado comunista previo estaba ya en crisis, había perdido recursos materiales, capacidad administrativa, potencial coercitivo y legitimidad política. Sin duda, fue justamente por esa debilidad que la transformación del régimen llegó a ser una opción.

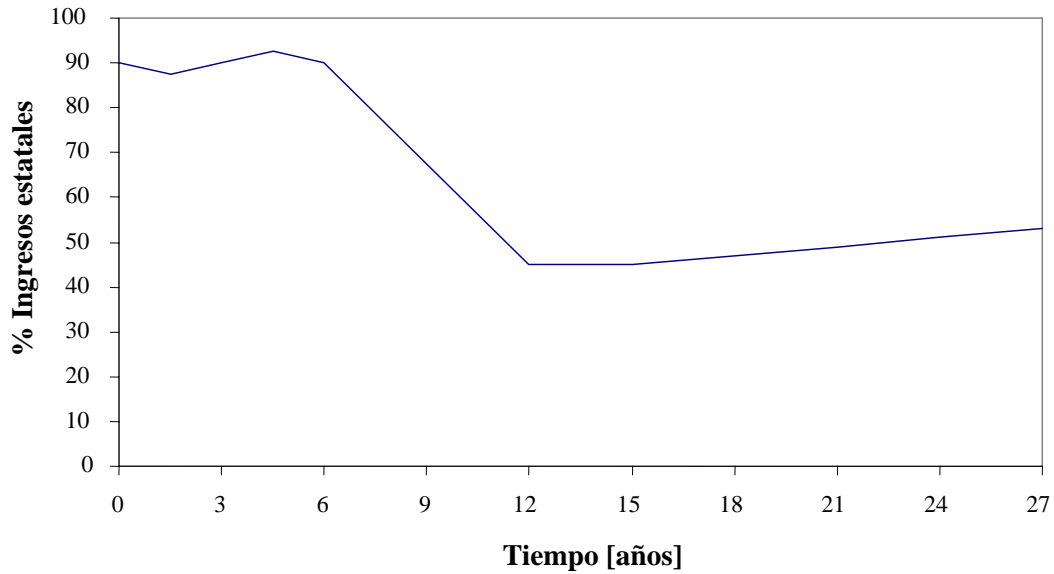
En la medida que podamos obtener las necesarias series temporales de datos, podríamos esperar que ellos se adecuen a uno u otro de los siguientes patrones. Todo hace presumir que durante el período de transición la capacidad del Estado declinará; y que declinará aun más en el caso de la democratización post-comunista que en el caso de la democratización de las dictaduras capitalistas burocráticas y autoritarias. Para repetir una metáfora que se utiliza frecuentemente, esperamos que los países que viven la transición post-comunista deban atravesar un verdadero “valle de lágrimas” durante cuya travesía las cosas pueden ir peor que antes, para después lograr estabilizarse o ir mejor. Las principales diferencias tienen que ver con la profundidad y la duración de la subsiguiente recuperación de esta inevitable declinación.

Figura N° 5
Trayectoria liberal ideal



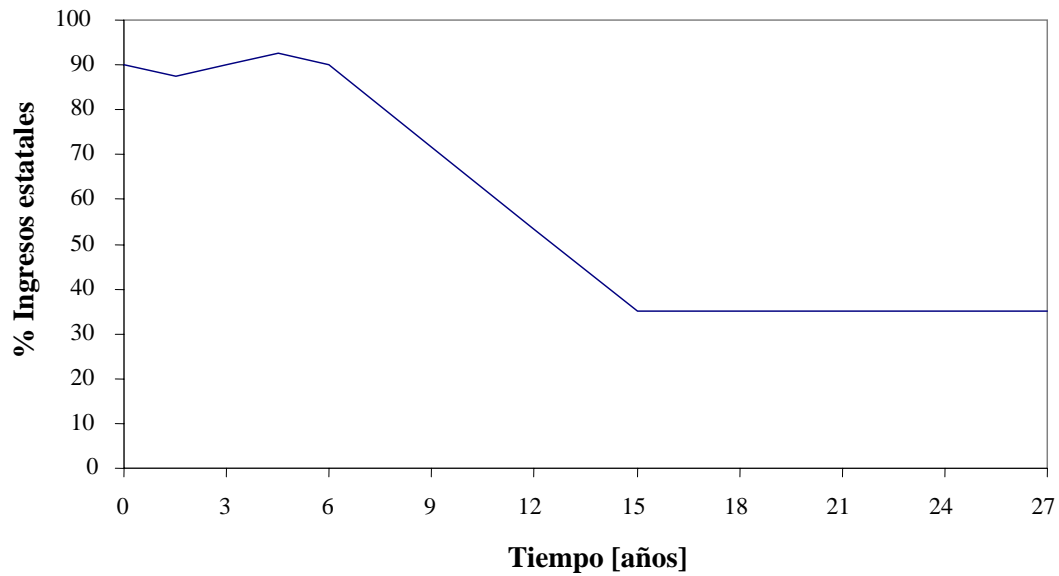
De acuerdo con el modelo “liberal” de la Figura N° 5, la capacidad del Estado declinará (y debería hacerlo desde la perspectiva normativa) muy rápidamente bajo los efectos de un deliberado “tratamiento de *shock*”. Dicho tratamiento está concebido para que sea más efectivo destruyendo las relaciones sectoriales y clientelares que tienden a formarse en torno a las agencias y ministerios del Estado socialista, pero al mismo tiempo echando las bases de una relación más distanciada y pluralista en la democracia liberal que seguirá. Esto no sólo debería ayudar a estabilizar instituciones políticas competitivas, sino también (como se argumenta) a estimular una tasa de crecimiento económico más alta a largo plazo, cuando las “coaliciones distributivas” enclavadas en el *antiguo régimen* hayan sido disueltas¹⁵. Una vez que el período de transición haya terminado, la tendencia hacia la declinación de la capacidad del Estado debiera estabilizarse en la medida que los ciudadanos en tanto “consumidores-privados” expresen su menor preferencia por bienes y servicios proporcionados por el Estado.

Figura N° 6
Trayectoria social demócrata ideal



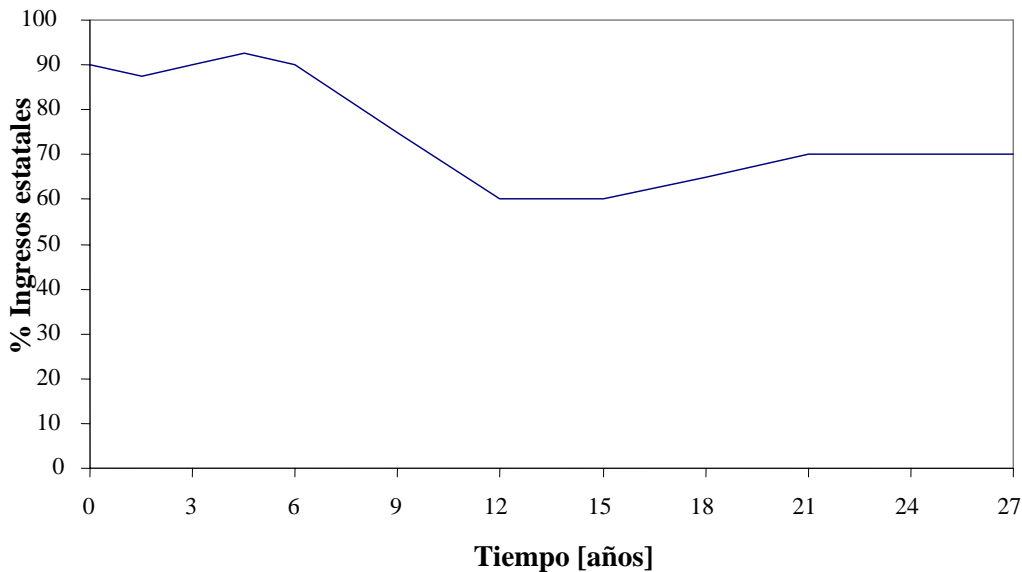
La Figura N° 6 es nuestra representación de lo que una perspectiva social democrática puede predecir/sostener. La capacidad del Estado debiera declinar pero sólo moderadamente como secuela inmediata del “tratamiento” de democratización; pero, al mismo tiempo, debiera tardar más en alcanzar un punto de estabilización una vez consolidada la democracia. Ello debiera permitir un mayor grado de estabilidad y continuidad en las relaciones entre los partidos políticos, grupos de interés (especialmente los sindicatos) y las organizaciones estatales, aumentando las probabilidades de una concertación corporativista en sectores de políticas clave. Todo esto, a su vez, debiera traducirse en una mejor “mezcla” de resultados macroeconómicos así como en una mayor paz social. Al final de la transición, uno podría esperar que, con el desarrollo, la propensión intrínseca del público a desear más bienes del Estado se transformará en un gradual reforzamiento de los recursos y actividades estatales.

Figura N° 7
Trayectoria conservadora ideal



Si los conservadores están en lo correcto respecto de sus expectativas relativas a la capacidad del Estado en los países post-comunistas, dicha capacidad debiera declinar menos rápidamente de lo que preferirían los liberales, pero más rápidamente de lo que desearían los social demócratas, basados en su miedo predominante al desorden social y a la discontinuidad política. Sin embargo, una vez que hay instituciones consensuales y confiables en pie, ellos preferirían/predecirían que la capacidad del Estado se estabilizara a un nivel más alto que los liberales y más bajo que los social demócratas, y que se mantuviera constante en el tiempo. Con ese fin, es importante políticamente que un sistema partidario “centrípeto” llegue a dominar el proceso electoral. De esa manera, sea cual sea el partido que gane, no incrementará ni disminuirá substancialmente la capacidad del Estado o el ámbito de las políticas públicas.

Figura N° 8
Trayectoria nostálgica ideal



Finalmente, virtualmente todos los antiguos regímenes comunistas tendrán un substancial número de “nostálgicos” que hubieran preferido tener la menor disminución posible en la capacidad del Estado (y el menor grado imaginable de despidos en el personal del Estado) y un retorno lo más rápido posible a las políticas previas. La “transición” a la democracia debiera hacerse sólo nominalmente y lo más pronto posible debiera surgir un nuevo régimen de partido dominante, lo que haría predecibles todas las elecciones posteriores. En este caso, debiera esperarse que la capacidad del Estado fuera restaurada a la misma trayectoria que tenía antes, aun si ella hubiera estado en declinación.

Frente a este panorama, ninguno de dichos “modelos” puede ser excluido. Dada la extraordinaria diversidad de “*après communismes*”, los políticos y los partidos que han llegado al poder cubren casi todo el espectro de posibilidades ideológicas y programáticas. El núcleo duro de los liberales dominó la transición en la República Checa; el núcleo duro de los nostálgicos lo hizo en Bielorrusia (y en la mayoría del Asia Central). En otros lados encontramos conservadores, liberales y social demócratas ex comunistas que llegaron al poder inicialmente y que luego perdieron las subsiguientes elecciones. Con la excepción de los nostálgicos que se atrincheraron en el poder, la generalización más segura que podemos hacer es que ninguna de las tendencias que se mostraron anteriormente se mantuvieron vigentes durante el suficiente tiempo como para determinar por sí mismas una tendencia en la evolución de las capacidades del Estado.

En este punto, tenemos que confesar nuestra incapacidad -marcada- para obtener ni siquiera el más primitivo dato necesario para poner a prueba la presencia de “perfiles” de la capacidad estatal transicional señalada en las figuras anteriores. La fuente más probable habría sido el European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) pero esos datos aún resultan insuficientes para nuestros propósitos.

VI. Varias conclusiones empíricas

1. La capacidad del Estado (o mejor dicho, los recursos necesarios para determinar la capacidad estatal) tiende a incrementarse con el desarrollo económico y lo hace aun más significativamente bajo un

régimen democrático. Sin embargo, esta correlación no nos dice nada acerca de la causalidad involucrada.

a) Dado que las democracias se basan en la competencia organizada y regular entre partidos políticos, asociaciones de interés y movimientos sociales, esto debiera obligarlos a realizar un continuo llamado a aquellos grupos marginados y explotados de la sociedad quienes son, obviamente, los más necesitados de recursos proporcionados por el Estado.

b) O bien, si las agencias del Estado que inicialmente tienen éxito en lo que se refiere a captar recursos, son capaces luego de utilizar dichos recursos para buscar y obtener más recursos - independientemente de la necesidad o de la demanda de la población o de la competencia entre los políticos-, la conducta “busca-rentas” o “auto-prestadora de servicio” de los burócratas se vería estimulada y, más aun, protegida por los regímenes democráticos.

2. En las sociedades que emprenden transformaciones a partir de normas autocráticas, mientras más rápido y cabalmente logren consolidar alguna forma de democracia, tendrán mayor probabilidad de éxito en incrementar las capacidades del Estado. Una vez más, esta afirmación no nos dice nada acerca de la relación de causalidad involucrada.

a) El descubrimiento y la institucionalización de normas democráticas sobre la base de la competencia y la cooperación entre grupos opuestos proporciona un contexto político estable y genera niveles de confianza mutua que se “expande” positivamente entre los agentes y las agencias del Estado. De manera más específica, la competencia entre los potenciales funcionarios públicos más la libertad de prensa y de información, en términos generales, permitirá identificar y exorcizar elementos de corrupción y de ineficiencia en las instituciones del Estado.

b) O, antes de que un régimen democrático pueda consolidarse, debe hacerlo la unidad dentro de la cual opera, por ejemplo el Estado soberano, y puede que ello no se logre de manera democrática. Sin embargo, efectivamente puede lograrse esa consolidación a través de procesos independientes tales como una guerra -alguna amenaza externa-, la competencia entre Estados, la “condicionalidad” externa, o quizás sólo por imitación de algún proceso exitoso de otro Estado. Por cualquiera de estos caminos se puede consolidar la unidad en la que operará el nuevo régimen.

3. En el caso de las recientes transiciones post comunistas desde el régimen autocrático, la relación entre democracia y capacidad del Estado podría ser particularmente problemática, y ello por dos razones. En primer lugar, porque puede resultar difícil consolidar la subsiguiente democracia. Y en segundo lugar, porque la declinación inicial de las capacidades del Estado puede resultar mayor de lo esperado. Como consecuencia de ello, este proceso dual de transformación puede generar un “valle de lágrimas” durante el período de transición, especialmente en lo que se relaciona con la capacidad del Estado, y esa situación es más difícil de atravesar que si la democratización ocurre en un Estado que ya está inmerso en una economía capitalista.

a) Sin embargo, ambos, la profundidad y la extensión de ese “valle de lágrimas”, difieren de manera significativa entre las diferentes experiencias post-comunistas.

b) Esas experiencias fueron escasamente percibidas en los países de Europa Central y del Este y en las repúblicas bálticas de la antigua Unión Soviética. Ello podría atribuirse al relativo éxito de una conducta “anticipatoria” que tuvieron los países de la Unión Europea y, más tarde, a los efectivos mecanismos de acceso a dicha organización regional. Además, esos son países en los cuales sus fronteras e identidades estaban relativamente bien establecidas desde antes (con la excepción de Eslovaquia y la República Checa).

c) Pero resultaron especialmente agudas en otras repúblicas recientemente independizadas de la antigua Unión Soviética, tales como Bielorrusia y, quizás, Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán, en donde no se realizó ningún intento inicial por democratizar. En estos casos, la capacidad del Estado parece haber permanecido alta. Es interesante lo que ocurrió en casos intermedios en donde la democratización inicial sí se dio, pero después degeneró en regímenes crecientemente menos

competitivos (por ejemplo, Georgia, Ucrania, Kirguistán), y se generaron levantamientos populares justamente en respuesta a la declinación de los servicios públicos y a la corrupción del Estado.

VII. Una conclusión teórica (más especulativa)

Desde el principio de este ensayo, asumimos que la capacidad de un Estado específico depende de la naturaleza genérica del régimen que lo gobierna. Y descubrimos que las democracias parecen haber gobernado de tal manera que sus respectivos Estados adquirieron una base de recursos más fuerte y más confiable.

Sin embargo, antes de felicitarnos mucho por este descubrimiento normativamente reconfortante, permítasenos desafiar nuestro supuesto más importante (aunque implícito), a saber, que la naturaleza misma del régimen ha permanecido sin grandes cambios. Por ejemplo, las democracias, con el objeto de gobernar efectivamente y de cubrir las necesidades satisfactoriamente, requieren la misma cantidad de recursos y el mismo tipo de contribuciones y de consentimiento de parte de sus ciudadanos que tuvieron en el pasado. Pero, ¿qué pasa si las democracias de hoy -sean antiguas o nuevas- necesitan diferentes recursos y contribuciones? ¿Qué debiera suceder con el nexo entre democracia y capacidad del Estado?

Existe más de algún indicio de que ese sería el caso en la literatura naciente (sino diversa y confusa) sobre *gobernanza*. Se ha puesto de moda, tanto en la política como en las ciencias políticas, evitar cualquier mención al concepto de “capacidad del Estado” -como también a la del “gobierno”- y poner en su lugar algo llamado “gobernanza”.

La relación más deseable entre democracia y Estado ya ha dejado de llamarse “buen gobierno” y a pasado a ser “buena gobernanza” toda vez que esta consideración pueda ser creíble. Más provocativa aun es la noción de que no es el consentimiento de los ciudadanos lo que es necesario, sino sólo el de los “sostenedores” (“*stakeholders*”), entendiéndose por tal sólo el consentimiento de aquellos afectados más directa y críticamente por los temas específicos que se manejan. Si fuera apenas una moda pasajera (reinventada inicialmente y posteriormente promovida por el Banco Mundial), uno podría perfectamente ignorarla. Pero sospechamos que no podemos darnos ese lujo porque “gobernanza” puede reflejar un cambio substancial y permanente en la manera cómo opera el Estado en el contexto contemporáneo de las políticas y, a partir de eso, nosotros debemos evaluar sus capacidades para cumplir sus tareas/funciones¹⁶. Permítasenos empezar con una definición muy genérica del concepto:

La gobernanza es un mecanismo/método para tratar con un amplio rango de problemas/conflictos en los cuales los sostenedores (actores tanto estatales como no estatales) regularmente logran llegar a decisiones mutuamente satisfactorias y compartidas por medio de un proceso de negociaciones y luego cooperando en la implementación de dichas decisiones¹⁷.

El corazón de esta definición descansa en una *forma de interacción horizontal* entre actores que tienen objetivos conflictivos, pero que son lo suficientemente *independientes* como para que ninguno de ellos pueda imponer una solución a los otros, pero a la vez suficientemente *interdependientes* como para que todos pierdan si no se encuentra una solución. Los actores involucrados en la gobernanza son *agentes del Estado*, pero además hay voceros de organizaciones sin fines de lucro, semi-públicas y, finalmente, organizaciones semi-voluntarias *no estatales*. Es justamente el involucramiento de este último tipo de organizaciones, al interior de algo que se aproxima a la *sociedad civil*, lo que se supone resulta crucial para el éxito de la gobernanza en las democracias. Sin embargo, todos ellos comparten un conjunto de normas y experiencias comunes que anteceden su participación en cualquier tipo de arreglo relacionado con la gobernanza. Bajo estas condiciones, no tienen porqué ser iguales en cuanto al tamaño, capacidad o riqueza, pero sí deben ser capaces de hacerse daño o de ayudarse mutuamente, por ejemplo, deben tener un determinado interés en el tema de políticas que se está discutiendo.

También resulta esencial la noción de *regularidad*. Las organizaciones participantes no sólo interactúan cuando hay algún problema que resolver sino que lo hacen repetidamente y en forma predecible durante un período de tiempo, de manera tal que eso les permite no sólo aprender más de sus

preferencias mutuas sino además les permite intercambiar favores, experimentar compromisos sucesivos, medir el rango de sus mutuas preocupaciones y desarrollar un compromiso con el proceso de gobernanza en sí mismo. En este ámbito, las “palabras claves” tienden a ser *confianza y adaptación mutua*; más específicamente, el predominio de la confianza y el acomodo mutuo entre organizaciones más que las divisiones sociales, culturales, económicas e ideológicas más o menos permanentes al interior de la sociedad.

Es importante hacer notar que en la gobernanza no se trata sólo de la toma de decisiones vía negociación sino, también, de la *implementación de políticas*. Sin lugar a dudas, mientras más larga y más extensiva sea la práctica, con mayor probabilidad las organizaciones que participan desarrollarán intereses comunes a través de dicho proceso de implementación, de manera que ello puede conducir a que consigan un buen trato en relación con su legitimidad (y con los recursos materiales) de parte de la administración de los programas de interés mutuo.

Se argumenta que este modo de solucionar problemas/resolver conflictos es totalmente diferente del modelo clásico de autoridad jerárquica del *Estado*, el que supone a éste capaz de imponer sus decisiones por sobre las partes en conflicto. Es la legitimidad de los funcionarios públicos y la capacidad de los ciudadanos para obtener acceso “justo” a ellos en un régimen democrático lo que aseguraría el éxito y la distribución satisfactoria de los recursos escasos.

Las implicaciones de la literatura sobre gobernanza es que el Estado ha perdido esta capacidad porque, en situaciones de interdependencia globalizada y de complejidad creciente de los temas, sus agentes simplemente no pueden capturar y procesar la información necesaria para encontrar las soluciones/resoluciones. Si ello fuera cierto, nuestros indicadores de capacidad del Estado correrían el riesgo de ser irrelevantes dado que, sin importar cuántos recursos materiales existan, cuál sea el modo de obtenerlos o por cuánto tiempo se dispone de ellos, los políticos democráticos y los agentes del Estado sólo pueden ser efectivos si y cuando sean capaces de forjar relaciones regulares y cooperativas de intercambio con las organizaciones de la sociedad civil. Definitivamente no sería suficiente con ganar una elección y asumir los cargos con el apoyo ciudadano.

Esto es demasiado difuso (y probablemente inestable) en tanto base de la legitimidad, y además tiene poco que ofrecer en lo que se refiere a la información específica requerida. Lo que efectivamente necesitan tener en forma conjunta, el Estado y el régimen, es una combinación simbiótica de expertos especializados y representantes con suficiente dedicación, todos los cuales hayan demostrado cierta capacidad en la búsqueda de soluciones satisfactorias. Si ellos tienen éxito al realizar esta tarea, la ciudadanía pasiva, “libremente orientada”, estará agradecida de aquel esfuerzo conjunto y los recompensará con un voluntario respaldo. No es claro cuánto más agrega la noción/ideología de la “buena gobernanza” o cuánto cambia ambos lados de nuestra ecuación: 1) el Estado puede operar efectivamente de diferentes modos y con distintos recursos; y 2) la democracia hace más restringida su concepción de ciudadanía si incluye sólo a aquellos que participan directamente en el juego.

Es necesario decirlo, el debate sobre la “buena gobernanza” apenas se ha iniciado y está muy lejos de ser claro, aun cuando su mejor versión llegue a tener éxito en convertir los procedimientos operativos estandarizados de los agentes del Estado y las expectativas normativas de los ciudadanos para aceptar sus decisiones en algo legítimo y compartido por todos.

Notas

¹ En la versión definitiva de este artículo, puede resultar interesante “descontar” el dato sobre ingreso / gasto total del Estado multiplicándolo por el indicador TI de la percepción general o por el índice desagregado que incluye sólo las percepciones de la corrupción en las áreas de impuestos, policía, poder judicial, aduanas, servicio de autorizaciones y área militar, que constituyen las funciones centrales del Estado.

² Hasta donde llega nuestro conocimiento, no existen estudios sistemáticos sobre el tema. Lo más cercano que encontramos fue un volumen editado de estudios de caso: Mark R. Beissinger y Crawford Young (eds.), *Beyond State Crisis? Postcolonial and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective* (Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2002). Dado que los casos descritos fueron seleccionados precisamente porque “la más obvia (dimensión) ha sido la incoherencia institucional del Estado, visible en situaciones de manifiesta debilidad del Estado y, en algunos casos, en su colapso” (p. 3); por ello no puede entregar una evaluación equilibrada y comprehensiva.

³ Sin embargo, estamos excluyendo aquellos países que son, ya sea tan “imperiales” que pueden obtener sus recursos subordinando a otros, o ya sea tan “periféricos” que dependen predominantemente de favores o de ayuda de otros superiores.

⁴ Adolf Wagner, *Allgemeine oder Theoretische Volkswirtschaftslehre* (Berlin, 1876).

⁵ Milton Friedman (con Rose D. Friedman), *Free to Choose* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1980).

⁶ Realmente sabemos que ésta es sólo un aproximación al caso, gracias a la elaboración, por parte de Naciones Unidas, de su Índice de Desarrollo Humano.

⁷ Lo que podemos hacer gracias a la medida dicotómica desarrollada por Adam Przeworski.

⁸ Estas dimensiones son: 1) claridad de objetivos; 2) uso efectivo de los recursos; 3) capacidad de gobernanza; 4) construcción de consensos; y 5) cooperación internacional.

⁹ Estas dimensiones son: 1) condición de Estado (“estadidad”); 2) participación política; 3) Estado de Derecho; 4) estabilidad institucional; y 5) integración política y social.

¹⁰ Dada la naturaleza ordinal de las dos variables, utilizamos el Rho de Spearman antes que el Coeficiente de Correlación de Pearson.

¹¹ De hecho, el Rho de Spearman sólo para los países democratizados post-comunistas (n=27) sube aun más: 0,949.

¹² La estrechez del ajuste persiste aun si se usa el indicador simple para “Capacidad de gobernanza”, que es uno de los cinco que incluye el agregado “Índice de gestión”. Aquí, el Rho de Spearman cae sólo débilmente de 0,897 a 0,832.

¹³ Artículo de Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter.

¹⁴ Hemos excluido, de esta parte del análisis, cualquier consideración detallada de los Estados que integraban la antigua Yugoslavia, no sólo porque su tipo de comunismo era significativamente diferente antes de la transición sino, además y especialmente, debido a la guerra que afectó de manera tan importante los resultados (excepto en Eslovenia).

¹⁵ Referencia a Mancur Olsen.

¹⁶ Una razón para sospechar de la importancia genérica de la “gobernanza” es el hecho de que la discusión sobre este concepto no se ha reducido sólo a Estados manifiestamente corruptos y fracasados del África Sub-Sahariana (que era el tópico del informe original del Banco Mundial), sino que se extendió hasta cubrir algunos de los Estados más honestos y de mejor funcionamiento de Europa Occidental. La Unión Europea recientemente sacó un Documento Blanco en el cual oficializa el concepto y lo aplica a las particulares formas de “gobernar” sus Estados miembros.

¹⁷ Ver mi artículo en el volumen de Heinelt y Grote.