

## La democracia y los vaivenes de lo público-estatal\*

OSVALDO M. IAZZETTA

Universidad Nacional de Rosario

iazzetta@arnet.com.ar

*Si bien lo estatal no agota a lo público, existe un segmento público-estatal que resulta crucial para asegurar la vigencia y alcance de las promesas y contenidos universalistas de la democracia. Este artículo contiene una revisión teórica sobre el vínculo entre lo público-estatal y la democracia e indaga acerca de las oscilaciones de esa conexión en la experiencia argentina. Ese abordaje focaliza tres dimensiones alternativas de lo público-estatal que conciben a éste como lo común a todos, abierto al control y debate público y como expresión de intercambios universalistas. Esta revisión está guiada por la percepción de que el Estado y la calidad de dichas dimensiones no resultan indiferentes para nuestra democracia y sus posibilidades de profundización y perfeccionamiento.*

### 1. Luces y sombras del Estado

En un texto anterior hemos sostenido que, si bien la democracia requiere el sustento del Estado, éste debe reunir ciertas capacidades y recursos sin los cuales no logra efectivizar en forma homogénea los derechos y garantías que dicho régimen político presupone<sup>1</sup>. Por consiguiente, en contextos en los que el Estado permanece ausente, quebrado fiscalmente o exhibe una presencia esporádica y dispar, el desafío inmediato es reconstruirlo y entender esta labor como parte de las tareas que debemos emprender para fortalecer la democracia<sup>2</sup>.

---

\* Agradezco las valiosas observaciones que formularon Guillermo O'Donnell y Hugo Quiroga a una versión preliminar de este texto.

<sup>1</sup> Véase Iazzetta (2002a).

<sup>2</sup> No todos los autores entienden que democracia y Estado sean compatibles. Entre otros, Alain Touraine sugiere que "por sí mismo el Estado no es democrático, ya que su función principal es defender la unidad y la fuerza de la sociedad nacional, al mismo tiempo frente a los estados extranjeros y a los cambios históricos más largos. El Estado tiene un papel internacional y un papel de defensa de la memoria colectiva, a la vez que de previsión o de

De todos modos, este reconocimiento normativo sobre el papel del Estado en una democracia no significa ignorar que nuestro Estado histórico-concreto aún dista de constituir una entidad inherentemente virtuosa, consagrada a la protección del interés general. Más aún, se ha extendido —y con sobrados fundamentos— la certeza de que carecemos de instituciones estatales previsible, capaces de cumplir y hacer cumplir las leyes y la Constitución Nacional. Múltiples evidencias abonan tal desconfianza. En las últimas décadas, en diversas oportunidades, las acciones de las instituciones estatales no sólo no garantizaron el respeto a las legislaciones vigentes sino que, además, las violaron flagrantemente<sup>3</sup>.

Tal vez no resulte ocioso recordar que en el pensamiento político clásico, el Estado fue imaginado como un *reductor de incertidumbre* —repárese en la caracterización proveniente de Hobbes— regulando nuestras relaciones sin destruirnos entre sí. Nuestra experiencia reciente revela, sin embargo, que el Estado no sólo muestra serias limitaciones para actuar como *productor de certidumbre* sino que incluso es percibido socialmente como una *fuentes de incertidumbre*. Aunque este comportamiento se manifiesta de diversas formas, su incapacidad para asegurar el valor de la moneda<sup>4</sup> y los contratos entre particulares<sup>5</sup> o para ejercer el control de sus fuerzas de seguridad —casos de violencia policial y “gatillo fácil”— desnuda sus límites para actuar como garante de la convivencia<sup>6</sup>.

---

planificación a largo plazo. Ninguna de estas funciones fundamentales exige por sí misma la democracia”. Este análisis —prosigue Touraine— conduce a desconfiar de los llamados a la democratización del Estado y la limitación de su poder sólo se adquiere con el reconocimiento de la sociedad política y su autonomización, tanto con respecto al Estado como a la sociedad civil con la cual durante mucho tiempo se la había confundido (1995:69). En un mismo sentido, Carlos Strasser resalta que si bien la democracia siempre está englobada por un orden estatal, la expresión “Estado democrático” representa una lucha entre términos contradictorios pues “Estado”, según lo entiende la ciencia política, es de suyo sinónimo de sistema de dominación (1999:13).

<sup>3</sup> Véase Sidicaro (2002:40).

<sup>4</sup> Con relación a este tema, puede consultarse la sugerente lectura que propone Quiroga (2002) en torno a la significación política y social de la moneda.

<sup>5</sup> Uno de los dirigentes que lideraba el reclamo de los ahorristas atrapados en el “corralito” ha instalado la caracterización de un “Estado estafador” que incentiva la violación de contratos entre particulares y los contratos y la propiedad privada.

<sup>6</sup> Como un signo de la alarma generada por este tipo de fenómenos véase el editorial de *Clarín*, “Funciones básicas que el Estado no cumple” (1/09/02, pág. 24). El mismo destaca el deterioro de las funciones del Estado y resalta la preocupación que despierta en la población “...la proliferación de delitos cometidos por policías, especialmente en la provincia de Buenos Aires, reflejo de la corrupción y descontrol por parte de las autoridades civiles, de un organismo encargado de prestar uno de los servicios públicos básicos como es el resguardo de la seguridad. Este fenómeno se encuentra, también, aunque en menor medida, en otros cuerpos policiales”.

## Oswaldo M. Iazzetta

Coincidimos con Botana cuando señala que los déficit de las *palancas institucionales del Estado* combinan, en nuestro caso, una *coacción legítima débil* con una *coacción ilegítima fuerte* (2002:81). Esta paradoja revierte la ecuación que permitió “domesticar” la naturaleza autoritaria del Estado a partir del *Estado de derecho*, cuando aquél se *somete* a su propia ley, acepta límites en el uso de la fuerza y se compromete a respetar y garantizar derechos subjetivos de los ciudadanos. De esa ecuación perversa resulta un Estado *vigoroso y activo* para atropellar los derechos ciudadanos, y *débil y pasivo* en áreas en las que debe exhibir fortaleza para resguardarlos en forma efectiva. Esta distorsión acentúa el rostro opresivo del Estado, desnaturalizando el trato que debe mantener con los ciudadanos en una democracia.

Este Estado, débil en sus capacidades extractivas sobre los grandes contribuyentes<sup>7</sup> o en su autoridad para garantizar el imperio de la ley sobre todo el territorio y todos los sectores sociales, pero fuerte y abusivo cuando cobija y ampara a agentes y funcionarios que vulneran derechos ciudadanos, traduce una inequívoca propensión a detenerse ante los poderosos (grupos organizados y poderes fácticos) y a excederse con los más débiles y desprotegidos, material y jurídicamente. La metáfora de las “zonas marrones” imaginadas por O’Donnell (1993) para retratar espacios geográficos o sociales adonde no llega la legalidad estatal y sus brazos ejecutores, resulta potente para ilustrar de qué modo la ausencia de Estado favorece la propagación de formas alternativas de regulación por parte de instituciones “informales” y particularistas que actúan en abierto desafío del orden estatal legítimo. Esta erosión de la dimensión pública del Estado no resulta indiferente para la democracia en tanto ésta descansa en la promesa universalista que aquél garantiza. Por cierto, no es irrelevante que nuestra democracia haya sorteado el desbarraque socioeconómico e institucional desatado a fines de 2001 sin alterar su continuidad; sin embargo, su propio afianzamiento exige como contrapartida la recreación de esa dimensión pública del Estado. La democracia no flota en el vacío y requiere el sustento del Estado para su mejora y profundización.

Para ello resultan necesarias reformas que permitan reconstruir la confianza pública en las instituciones estatales como, así también, el acom-

<sup>7</sup> Recordemos las dificultades enfrentadas por el gobierno de Duhalde para implementar un impuesto excepcional a las compañías petroleras, aprobado por el Congreso nacional a comienzos de 2002.

pañamiento sostenido de una sociedad civil, activa y vigilante, que no tolere sus abusos y demande su intervención cuando revele ausentismo o indiferencia en ámbitos en los que su acción resulta esperable e insustituible. En suma, la democracia exige tanto el fortalecimiento y recuperación de las capacidades institucionales del Estado como de una sociedad civil vigorosa que amplíe constantemente los límites y densidad del espacio público. Contrariamente a lo sugerido por las ideas neoliberales, no es posible seguir pensando la relación entre estos términos como un juego de suma cero: un Estado fuerte, una sociedad civil fuerte y una democracia fuerte, pese a su aparente antagonismo, se precisan y refuerzan mutuamente.

## 2. ¿Por qué Estado?

El debate desarrollado en el último cuarto del siglo XX en torno a la relación Estado-mercado impuso una lectura unilateral que resaltaba, en forma excluyente, su ineficiencia y “gigantismo” como “empresario” o prestador de servicios. Esta percepción, respaldada por evidencias que abonaron la aceptación y posterior ascenso del diagnóstico y terapéutica neoliberal, culminó confundiendo a *una de sus partes con el todo*, ofreciendo una versión del Estado que, en su empeño por restringirlo a la dimensión económica, ocultaba otras funciones, no menos relevantes, también cubiertas por aquél.

Sin embargo, la reforma del Estado que pondría remedio a esos males no sólo produjo un colosal recorte de su sector empresario —léase privatizaciones— sino también un desmantelamiento indiscriminado de su aparato institucional, que hoy compromete el cumplimiento de tareas en las que resulta irremplazable. Para expresarlo en el lenguaje metafórico y autocrítico empleado por el Banco Mundial (1997), en esa poda no sólo se eliminaron las “ramas secas” del árbol estatal sino también, innecesariamente, muchas de sus “ramas sanas”. Aquella lectura reduccionista soslayó que, junto a su *dimensión económica*, el Estado también comprende otras dimensiones que permiten considerarlo simultáneamente como forma política (*dimensión política*), como aparato burocrático (*dimensión administrativa*), como garante de un orden jurídico legítimo (*dimensión legal*) y como síntesis simbólica de la sociedad civil (*dimensión simbólica*).

Ese discurso, interesado centralmente en la expansión y fortalecimiento de un mercado al que presentaba aprisionado por el “gigantismo estatal”, se desentendió de las otras dimensiones fingiendo que no existían, ignorando que éstas resultan indispensables incluso para garantizar un funcionamiento más eficiente del mercado.

Sin perjuicio de otros vínculos que pueda reconocer el Estado, nuestro propósito en esta ocasión es concentrarnos en la articulación que mantiene con la democracia. En este sentido, si bien la evaluación de la calidad de una democracia comprende diferentes aristas, ella no puede desconocer la capacidad exhibida por el Estado para cubrir, razonablemente, ciertas dimensiones de lo público-estatal sobre las que reposa. En otros términos, la calidad de lo público-estatal también nos informa sobre la calidad de una democracia, pues aunque no constituye una condición suficiente, la vigencia y alcances de sus promesas y contenidos universalistas no resultan indiferentes para ésta.

Como sugiere Botana, es cierto que la democracia significa soberanía del pueblo y libertad electoral, derechos humanos y separación de poderes pero, también, la democracia significa el *universalismo* del Estado<sup>8</sup>. Ese universalismo del Estado, en su relación con la democracia, se expresa de diferentes maneras. En primer término, está presente en la promesa de asegurar el *alcance universal* de los derechos ciudadanos (“ciudadanía inclusiva” en el lenguaje de Dahl, 1999:100), lo cual forma parte de las condiciones mínimas que debe cubrir un régimen político para ser reconocido como democrático<sup>9</sup>. En otros términos, un régimen democrático presupone: a) un Estado territorialmente basado que delimita a quiénes son considerados ciudadanos/as políticos/as; y b) un sistema legal de ese mismo Estado que, dentro de su territorio, asigna la ciudadanía política sobre bases universalistas (O’Donnell, 2003).

---

<sup>8</sup> Véase Botana (2002:133).

<sup>9</sup> Recordemos que, para Dahl, “ciudadanía inclusiva” significa que a ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para garantizar el derecho de sufragio, a concurrir a cargos electos, a la libertad de expresión, a formar y participar en organizaciones políticas independientes, a tener acceso a fuentes independientes de información y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala (1999:100-101).

Sin embargo, el universalismo del Estado también puede reconocerse en el esfuerzo por atenuar y controlar toda tentación discrecional, sujetándose a un derecho formal y un modo de administración que, en el límite ideal de la versión weberiana, proceden con apego a normas impersonales que no reparan en consideraciones afectivas o particularistas. Ese universalismo del Estado moderno no debe ser leído unilateralmente por la previsibilidad y calculabilidad que supo aportar al desarrollo capitalista sino también por el avance que significó en términos de democratización, marcando una clara atenuación de la arbitrariedad que distinguió al Estado pre-moderno.

A nadie escapa que los alcances universalistas del Estado representan un aspecto controvertido que ha merecido —y aún suscita— una amplia discusión en la literatura sobre el tema. Luego de repasar esta discusión nos centraremos en los vaivenes que han experimentado ciertos aspectos de lo público-estatal en nuestra experiencia democrática.

### **La lenta formación de lo público-estatal**

El Estado es una entidad centralizadora por excelencia; su lento y trabajoso proceso de construcción se asocia al control gradual de diversos *mecanismos monopólicos* que le permiten expresar el “interés general”. Como señala Oszlak (1986:11), el Estado no surge por generación espontánea sino que resulta de un proceso formativo a través del cual adquiere un conjunto de propiedades y atributos que incluyen tanto *capacidades materiales* para controlar, extraer y asignar recursos sociales respecto de una población y territorio dados, como *capacidades simbólicas* para crear, imponer y evocar identidades y lealtades colectivas entre ciudadanos o sujetos habitantes de una nación determinada. La adquisición de dichos atributos requirió una creciente capacidad de penetración de las autoridades estatales sobre la sociedad civil, desarticulando aquellos poderes autónomos de carácter privado que rivalizaban con esa tendencia centrípeta<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Resulta oportuno recordar la caracterización que ofrece Marx de ese desplazamiento en el *El 18 Brumario* al señalar que la Revolución Francesa estuvo guiada “...por la misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación” (1973:131).

En la clásica versión weberiana, el Estado moderno se inicia cuando el príncipe *concentra* en una sola cima, la totalidad de los medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticos que “expropia” a los competidores que existían a su lado. Sin embargo, la constitución de estos mecanismos monopólicos establece, al mismo tiempo, una *separación* entre el administrativo y los medios materiales de administración, un rasgo que distingue al Estado moderno de las formas de dominación patriarcal, patrimonial y de despotismo sultanesco, en las que *gobierno y propiedad* permanecían confundidas (Weber, 1982)<sup>11</sup>. La conformación de un polo *público-estatal* supone la progresiva “expropiación” de recursos y atribuciones hasta entonces detentados por entidades de la sociedad civil que, en el “modelo clásico” inspirado en la experiencia de los países de desarrollo originario, reconoce la siguiente secuencia:

a) La primera fase —constitución de *mecanismos monopólicos* en un poder central— resulta de un proceso de selección social y lenta competencia entre diversos señoríos territoriales que finaliza con la imposición de uno de ellos sobre los demás. Uno de los diversos señores feudales en lucha concluye asumiendo la función de regulador supremo sobre una unidad política de tamaño superior (absolutismo monárquico). Esta cuestión ha sido ampliamente tratada por los científicos sociales y, a partir de las valiosas contribuciones aportadas por Weber (1982), Elias (1993) y Bourdieu (1996), puede advertirse cierto consenso que identifica al Estado con el control de tres mecanismos monopólicos complementarios: militar, fiscal y simbólico.

b) Se abre un segundo momento cuando dichos mecanismos monopólicos ya no dependen de un rey absoluto sino de toda una *clase*. Con el ascenso de la burguesía al Estado, las oportunidades centralizadas y monopolizadas que aquellos mecanismos proporcionan ya no se distribuyen según el capricho y los intereses personales de un solo indi-

---

<sup>11</sup> A diferencia de la dominación patrimonial en la que el administrador dispone total o parcialmente de la “propiedad” de los medios de administración, en el Estado moderno —y en la dominación legal que le es característica— los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción sino que reciben éstos en especie o dinero y *están sujetos a rendición de cuentas*. De manera que en este caso rige la separación plena entre el *patrimonio público* del cargo y el *patrimonio privado* (o hacienda individual), o dicho en otros términos, entre *oficina y hogar* (Weber, 1982: 175).

viduo, *sino según un plan impersonal*. A partir de ese momento, paulatinamente el monopolio deja de ser *privado* para convertirse en *público*, experimentando una *socialización* creciente hasta depender de un entramado de seres humanos interdependientes, considerados como un conjunto<sup>12</sup>. En las sociedades que presentan una intensa división de funciones, la conversión de monopolios privados en “públicos” o “estatales” también afecta al carácter de las *tareas* que lleva adelante la “administración monopolista” que pasan de ser una “función privada a ser una función pública” (Elias, 1993:353-354).

c) Si el acceso de la burguesía al gobierno *socializa* los mecanismos monopólicos *privados* convirtiéndolos en *públicos*, este carácter público proseguirá expandiéndose en la medida en que deje de ser sólo un Estado (exclusivo y particular) *de los capitalistas* para pasar a ser un Estado *capitalista* (que no es exactamente lo mismo). Esto tiene consecuencias importantes pues en tanto el Estado garantiza y organiza la vigencia de las relaciones sociales capitalistas, es garante y organizador de las clases que se enlazan en esa relación, esto es, no sólo de la existencia y reproducción de la burguesía sino también de la clase obrera y otras clases no ligadas directamente en la producción a la burguesía<sup>13</sup>. Esto implica que el Estado se torna más autónomo con relación a la clase dominante<sup>14</sup> y que, no pocas veces, el interés general de reproducción de dichas relaciones (y, por lo tanto, de las clases por ellas vinculadas) lleva al aparato estatal a desempeñar un papel custodial respecto de las clases dominadas, *incluso en contra de demandas de la burguesía*<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> “No hay duda —agrega Elias— que la Revolución Francesa significa un paso adelante poderoso y especialmente evidente en el camino de la socialización del monopolio fiscal y la violencia dentro de Francia. Con la revolución, el monopolio político pasa de hecho a disposición de capas sociales más amplias o, cuando menos, a su control asegurado institucionalmente” (1993: 392-393).

<sup>13</sup> “Esto incluye a las clases dominadas, aunque su garantía de éstas sea en el sentido de reponerlas, o reproducirlas, como tales clases dominadas” (O’Donnell, 1982:16).

<sup>14</sup> Un tratamiento de este pasaje en la historia política latinoamericana puede hallarse en el artículo de Marcelo Cavarozzi «Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico» (1996).

<sup>15</sup> Véase O’Donnell (1982:15-16). En igual sentido Nun (2000:57) recuerda que a medida que se aceptaba a la ley como principal ideología legitimante del orden establecido, las reglas de equidad y universalidad, inicialmente concebidas por la aristocracia para protegerse frente al poder arbitrario del rey, también posibilitaron que los hombres comunes las utilizaran en su propia defensa, permitiendo que las relaciones de clase fueran “mediadas por la ley”. Un proceso de estas características comenzó a registrarse en Inglaterra a partir del siglo XVIII lo que supuso que quienes mandaban tuvieran

Es sabido que la tradición marxista ha resaltado los límites del Estado capitalista para comportarse como garante del “interés general”. “El poder del Estado —ha dicho Marx— no flota en el aire”, representa a una clase (1973:132) y esta naturaleza de clase torna ilusoria la expectativa de que actúe como expresión del “interés general”: las clases dominantes recubren de legitimidad su propio interés presentándolos como el interés común de todos los miembros de la sociedad<sup>16</sup>.

Esta tradición teórica cuestiona la posibilidad de que el Estado disponga de cierto margen de autonomía relativa frente a los intereses particulares de las clases dominantes, dando por descontada una correspondencia entre el Estado como *instancia de articulación de relaciones sociales* y como *aparato institucional* que a menudo no se verifica en los hechos. En efecto, mientras la primera alude a una relación social abstracta, la segunda se refiere a actores concretos —organizaciones burocráticas— que son su objetivación institucional y, aunque en teoría es esperable una correspondencia entre ambas esferas, en los hechos, ella resulta frecuentemente alterada por la relativa autonomización del Estado “aparato” respecto del Estado “relación social” (véase Oszlak, 1986:17).

El reconocimiento de ciertos márgenes de autonomía no autoriza a recaer en una postura inversa que adopte la idea de un “Estado puro”, totalmente aislado de los grupos privados. Cualquiera sea su grado de centralismo y racionalidad, el Estado es “...impuro pues las diferentes partes de su cuerpo político están abiertas a la penetración de diversas redes de poder”. En consecuencia, el Estado sería bastante menos coherente de lo que suponen ciertas posturas teóricas, esto es, “...puede aislarse y ser autónomo en algunas de sus partes, *nunca en su totalidad*” (Mann, 1997:86 y 95, la cursiva es nuestra).

Asimismo, “la autonomía del Estado” no es *un rasgo estructural fijo*. Puede aparecer y desaparecer y se requiere cierta sensibilidad analítica para identificar sus variaciones históricas y estructurales. Aun dentro de

---

que subordinarse a ella, so pena de que aquella mediación apareciese como puro engaño.

<sup>16</sup> En *La ideología alemana*, Marx escribe con Engels que “cada nueva clase que pasa a ocupar el puesto de la que dominó antes de ella se ve obligada, para poder sacar adelante los fines que persigue, a presentar su propio interés como el interés común de todos los miembros de la sociedad, es decir, expresando esto en términos ideales, a imprimir a sus ideas, la forma de lo general, a presentar estas ideas como las únicas racionales y dotadas de vigencia absoluta” (1994:166-184).

un Estado globalmente “débil” pueden reconocerse capacidades estatales autónomas aisladas. Esto es, puede existir “una isla de fortaleza del Estado en un océano de debilidad” si esa esfera posee recursos excepcionales de capacidad administrativa, planificación pública previa y experiencia gubernamental práctica<sup>17</sup>. De todos modos, la actividad autónoma del Estado nunca es realmente “desinteresada” pues sus acciones benefician necesariamente a algunos intereses sociales y perjudican a otros, aun cuando los beneficiarios sociales no hayan trabajado en pro de las acciones del Estado ni las hayan provocado (Skocpol, 1989:95-98).

### Los límites del interés general

Nos demoramos en este aspecto con el propósito de evaluar las posibilidades que contiene el Estado para garantizar cierta expresión del “interés general”. Sin embargo, esta noción puede resultar grandilocuente y ambiciosa para retratar un Estado puesto que se encamina a asumir un rol más “modesto”, compartiendo un lugar dentro de lo “público” junto a otros actores. Recientemente —aunque por motivos distintos a los invocados por Marx— algunos autores como Jean-Marie Guéhenno han puesto en duda la conveniencia de seguir pensando en términos de “interés general” entendiendo más apropiado reemplazarlo por el concepto de “interés público”<sup>18</sup>. En su opinión, el Estado ya no es un árbitro que garantiza el “interés general” sino un *gestor* de una diversidad de “intereses públicos” en un escenario en el que una multitud de nuevos actores surge a la vera de las instituciones públicas clásicas. El Estado sigue siendo, no obstante, un actor relevante aunque cada día deberá justificar con humildad su utilidad frente a otros actores que le disputan legitimidad (2000:53).

---

<sup>17</sup> Skocpol evita absolutizar las bondades de la autonomía del Estado y se rehúsa a tomar al pie de la letra los argumentos autolegitimadores de los funcionarios del Estado que invocan su representación de los intereses “generales” o “nacionales”. Sus símbolos legitimadores pueden enmascarar simplemente políticas formuladas para favorecer intereses o fracciones de clases particulares, pueden ser estúpidas o estar mal dirigidas o pueden ser fragmentadas, parciales y contradictorias (1989:97).

<sup>18</sup> Para este autor francés, actualmente conviene distinguir entre intereses privados-intereses públicos antes que entre intereses particulares e interés general. Los intereses privados y los intereses públicos coexisten dentro de cada sujeto, y cada uno es portador de una parcela de interés público: los individuos crean, al asociarse con otros sujetos animados por sus mismas ambiciones, un nuevo espacio público (Guéhenno, 2000:53-75).

Desde luego éste es un aspecto controvertido. Ciertos indicios permiten dudar si corresponde considerar a este cambio como una “superación” positiva de lo público-estatal, o si sólo representa una “regresión” que reinstala cierta lógica “feudal” en un marco de hiperdesarrollo tecnológico (véase Eco, 1997). De todas maneras, no cabe duda que asistimos a una expansión de lo público que redefine el lugar del Estado dentro de una constelación más amplia y pluralista de actores. Este reconocimiento no debe ignorar la persistencia de responsabilidades de coordinación y regulación que —pese a las restricciones aquí señaladas— sólo son esperables desde una institución permanente y relativamente imparcial como el Estado. Aunque otros actores no estatales también manifiestan compromiso con lo “público”, resulta importante identificar ese umbral irrenunciable de “intereses públicos” que éste debe garantizar y que la democracia requiere para sostenerse.

### 3. Las dimensiones de lo público-estatal en la democracia argentina

En los orígenes de la democracia —esto es, en la antigua Atenas<sup>19</sup>—, lo público aún no se identificaba con lo estatal, sólo aludía al espacio que, por oposición a la esfera doméstica, estaba reservado a los ciudadanos libres para el tratamiento debatido de los asuntos comunes<sup>20</sup>. Es preciso avanzar hasta la modernidad para encontrar nuevas acepciones de lo público que permitan asociarlo al Estado. A medida que se acentúa la diferenciación entre sociedad civil y Estado, lo público adquirirá una de sus connotaciones contemporáneas como equivalente a lo estatal.

Esta diferenciación no sólo trajo aparejada un reconocimiento de los individuos como portadores de derechos subjetivos por parte del Estado, sino también una progresiva auto-limitación de sus poderes arbitrarios frente a los ciudadanos. Este proceso, asociado al nacimiento del Estado liberal de derecho y a la expansión de la ciudadanía, también

---

<sup>19</sup> El Estado, tal como hoy lo conocemos, aún no había nacido y su asociación con la democracia es un fenómeno relativamente reciente. Giovanni Sartori señala al respecto que la democracia de los antiguos carecía de Estado, pero las nuestras no carecen —ni pueden existir— sin Estado. Lo que caracterizaba a la democracia de los antiguos era precisamente ser una democracia *sin Estado*, de ahí que las democracias antiguas no puedan enseñarnos nada sobre la construcción de un Estado democrático (1997:345 y 479).

<sup>20</sup> Véase al respecto Arendt (1974).

descansa en una concepción del ser humano como un agente moral autónomo en la que convergen diversas doctrinas religiosas, éticas y filosóficas (O'Donnell, 2000 y 2003)<sup>21</sup>.

Hay, por lo tanto, una *dimensión jurídica* del Estado que no puede soslayarse y que alude a su capacidad para garantizar la universalidad de tales derechos, para lo cual debe disponer de recursos y presupuestos si aspira a que ese reconocimiento no resulte puramente nominal. Tornar efectiva esa universalidad exige contar con una logística y —siguiendo el vocabulario sugerido por Mann— *capacidades infraestructurales*.

Nuestro país —al igual que nuestra región— registra en este tema algunos altibajos notables. Aunque la democratización ocurrida en el último cuarto del siglo XX permitió la recuperación de derechos que habían sido sistemáticamente negados bajo los regímenes autoritarios (derechos políticos), también fue escenario del deterioro de otros derechos ciudadanos que parecían asegurados (especialmente sociales y civiles), debido al impacto de las fuertes crisis económicas y sociales y de políticas de desmantelamiento de áreas enteras del Estado. Este aspecto del deterioro del Estado y sus implicancias sobre la democracia ha sido ampliamente tratado por O'Donnell (1993, 2000 y 2003) y define uno de los desafíos cruciales para el perfeccionamiento y reconstrucción de ambos.

Una de las conexiones ineludibles del Estado con la democracia se asocia a su condición de garante de la universalidad de los derechos ciudadanos. Esta garantía de universalidad forma parte del *umbral mínimo* de condiciones que debe reunir un régimen político para considerarse democrático (o poliárquico, según Dahl), algo que, como bien lo documenta la historia política, no se expandió de la noche a la mañana y, menos aún, de manera lineal y pacífica. Aunque ésta es una de las garantías universalistas que asume el Estado frente a la democracia, ella se complementa con otras expresiones de universalismo que traducen la institucionalización de patrones impersonales reflejados en el derecho formal y en la administración estatal, según la conocida caracterización weberiana.

Hay, por ende, otras dimensiones públicas del Estado —no menos relevantes— que también merecen nuestra atención pues permiten identificar otras tareas pendientes para apuntalar a la democracia. Con el

---

<sup>21</sup> Según Touraine, la democracia no nace del Estado de derecho sino del llamado a unos principios éticos —libertad y justicia— en nombre de la mayoría sin poder y contra las clases dominantes (1995:35).

Oswaldo M. Iazzetta

propósito de reconocer y agrupar ciertas responsabilidades públicas cruciales dentro del Estado, presentamos tres dimensiones bipolares alternativas que es posible distinguir con fines analíticos<sup>22</sup>.

- \* lo público como opuesto a privado
- \* lo público como opuesto a secreto
- \* lo público como opuesto a intercambios particularistas

Estas acepciones de lo público no son excluyentes, por el contrario, se complementan y definen tareas concurrentes que debe garantizar un Estado, aportándonos una vía de entrada alternativa para explorar la calidad de nuestra democracia desde otra perspectiva.

### **Lo público como opuesto a privado**

Esta acepción proviene del momento en que el Estado moderno se confunde con lo público expropiando funciones tradicionalmente cubiertas por instituciones privadas. Ello requirió una fuerte capacidad de penetración de las autoridades estatales sobre la sociedad civil de modo que al mismo tiempo que centraliza recursos de autoridad desarticula aquellos poderes autónomos de carácter privado que rivalizaban por el control de instrumentos de coerción, regulación y socialización (iglesia, órdenes militares, etc.).

En este caso, el Estado se identifica con lo público y expresa lo que es *común a todos*, configurándose un segmento institucional diferenciado del sector privado. Edificios públicos, empleados públicos, fondos públicos, definen un espacio y patrimonio común en el que los recursos materiales, administrativos y simbólicos adquieren carácter público por oposición a lo que es privado.

---

<sup>22</sup> Seguimos en esta distinción a Rabotnikof (1993). De todas maneras, queremos destacar que, sin identificar lo público con lo estatal —tal como lo hacemos en este trabajo—, Arendt sugiere algunas acepciones que consideramos en este trabajo. *En primer lugar con “publicidad”* (“...todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”) y con lo “opuesto a privado” (“...el término ‘público’ significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él”) (1974:73-77).

***Lo público como “común a todos”***

En Argentina, lo “común a todos” se ha conformado a medida que el Estado fue coronando, hacia fines del siglo XIX, su lento y trabajoso proceso de construcción. Ese espacio se fue recortando a partir de la progresiva “expropiación” de medios materiales y simbólicos a diferentes sectores privados de la sociedad que desafiaban la constitución de un centro de autoridad autónomo.

Ello no sólo comprende el monopolio de la coacción física sobre todo el territorio, un proceso por el cual la espada pública (nacional) se impuso sobre múltiples espadas privadas (locales) que compiten entre sí<sup>23</sup>, sino que también se extendió a otros ámbitos de la sociedad que detentaban, como en el caso de la iglesia católica, un dominio indisputado en el campo ideológico. Con las medidas adoptadas por el Estado nacional a partir de 1881, éste comienza a arrebatarse a esa institución religiosa funciones ideológicas (como la ley 1420 que establece la exclusión de la enseñanza religiosa de las escuelas públicas) o de registro público (ley del Registro Civil, Matrimonio Civil, etc.). Estas iniciativas no sólo establecieron la separación entre iglesia y Estado, también iniciaron un temprano proceso de secularización y modernización cultural que introdujo una mayor segmentación y diferenciación entre esferas de la sociedad antes confundidas<sup>24</sup>.

Si bien esas tareas son propias del Estado en su etapa formativa, con el transcurso del tiempo ese espacio “común” fue expandiendo sus límites a nuevos ámbitos de acción considerados legítimos. Especialmente, al abrirse el ciclo de intervención estatal en el orden económico, el Estado argentino —en sintonía con el ascenso del paradigma keynesiano en el orden mundial— se convirtió en un agente económico decisivo asumiendo responsabilidades directas en el sector empresario, lo que fue

---

<sup>23</sup> Ello se resuelve cuando esa pluralidad de “espadas privadas” en discordia son reducidas al imperio supremo de una “espada pública” que al monopolizar la violencia antaño dispersa, la racionaliza y la limita, evitando los riesgos de anarquía y fragmentación del poder (Véase Botana y Luna, 1995:59-60). En 1862, después de la batalla de Pavón, el gobierno nacional aún no disponía del monopolio de los medios de coacción física y *compartía* la fuerza militar con sus 14 provincias. Esta situación se revierte cuando, al asumir la presidencia, Roca sanciona dos leyes nacionales el 8/12/1880 mediante las cuales federalizaba la ciudad de Buenos Aires a la jurisdicción exclusiva del gobierno nacional, y prohibía a las provincias la formación de cuerpos militares, cualquiera fuera su denominación (Véase Botana, 1986:35).

<sup>24</sup> Véase Jitrik (1982:61).

## Oswaldo M. Iazzetta

aceptado como una “solución” que permitía suplir la insuficiencia dinámica del sector privado en ciertos rubros estratégicos. Esa modalidad de intervención en lo económico no demoró en trasladarse al área social cuando, bajo el influjo del populismo, nuevos grupos sociales emergentes accedieron a beneficios sociales que señalan los comienzos de la “ciudadanía social”, al menos en la versión que ha resultado posible entre nosotros<sup>25</sup>. La idea de “movilización”, acuñada por Germani (1971:59), retrata esta transición en la que grupos sociales que hasta ese momento “no contaban” en el juego político y social comienzan a participar. La “movilización” representa, por consiguiente, una *extensión* de la participación que se traduce en el acceso de “nuevos grupos sociales” al consumo de bienes materiales y simbólicos, y en el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.

Sin embargo, este ciclo de intervención ha entrado en crisis en los años '80 y la actuación del Estado, antes considerada una “solución”, pasó a convertirse en un “problema” para reproducir el ciclo de desarrollo iniciado cinco décadas antes<sup>26</sup>. El diagnóstico se centró en el “gigantismo estatal” y las recetas adoptadas para subsanarlo postularon el achicamiento de sus dimensiones y, con ello, del patrimonio público acumulado en las décadas anteriores. Con la contracción del Estado, ocasionada por la privatización de las empresas productivas y de servicios que se inició hacia fines de los '80 y profundizada en los '90, no sólo se redujo el patrimonio público común legado por el anterior ciclo de intervención estatal<sup>27</sup>, sino también se asistió a un creciente descompromiso del Estado con la distribución de bienes públicos (educación, seguridad, salud, seguridad social) que, de ser concebidos como derechos ciudadanos, pasaron a ser considerados bienes intercambiables en el mercado. Hay razones para suponer, como sugiere Lechner (1996), que no se ha instaurado sólo una *economía de mercado* sino una *sociedad de mercado*, esto es, una nueva forma de sociabilidad definitoria del conjunto de las relaciones sociales.

---

<sup>25</sup> Véase Andrenacci (1997).

<sup>26</sup> Aunque tomamos las expresiones de Evans (1996), para el caso argentino nos remitimos especialmente a Cavarozzi (1996).

<sup>27</sup> Es preciso recordar que hasta entonces la propiedad estatal de las empresas económicas era aceptada como el garante del interés público, en tanto aparece, a partir de este momento como el garante de la ociosidad burocrática, del estancamiento técnico y de la corrupción conspicua.

Esta retirada del Estado se conjuga con un auto-aislamiento de los grupos sociales más favorecidos que, emprendiendo una suerte de exclusión social “voluntaria”, apuestan a una educación, seguridad, salud privadas antes que a pagar impuestos para sostener servicios del Estado crecientemente precarizados.

El déficit fiscal del Estado y la reticencia a tributar constituyen un círculo vicioso que compromete severamente las posibilidades de garantizar bienes públicos que aseguren un umbral mínimo de ciudadanía efectiva. Ello nos sitúa en un escenario marcado por fuertes disparidades que se manifiestan en una oferta de servicios sociales dualizada: la que un Estado deteriorado vale a los sectores modestos y la que el mercado ofrece a quienes disponen de mayores recursos.

Frente al círculo vicioso que plantea la coexistencia de un *Estado pobre* y una *sociedad cada vez más desigual e injusta*, es preciso recrear las capacidades de ese Estado debilitado como parte de la reconstrucción de la democracia<sup>28</sup>. Vale recordar que ésta no es gratuita, de modo que un Estado que carece de presupuesto para sostener los derechos ciudadanos no sólo lo debilita a éste sino también afecta a la democracia.

De todas maneras, hoy el Estado no agota a lo público y es posible reconocer un complejo entramado de actividades e instituciones que forman parte de lo público sin pertenecer ni participar del Estado. Expresiones como “público no estatal” (Bresser Pereira, 1998) o “privado social” (Quijano, 1988; y Portinaro, 2003:11) describen un denso espacio guiado por el interés público que hunde sus raíces en la sociedad civil y no se reduce al Estado, como sucedió en los umbrales de la modernidad.

La creciente relevancia de estas expresiones de lo público no estatal reconoce como correlato a un Estado que ha desertado de múltiples responsabilidades y tareas que garantizaba en el pasado. Pese a que ambas manifestaciones de lo público no constituyen fuentes excluyentes para la acción colectiva, este auge de lo público no estatal es presentado —a veces sin inocencia— como un sustituto del Estado<sup>29</sup>, sin reparar debidamente

---

<sup>28</sup> Sobre este vínculo véase O'Donnell (2000).

<sup>29</sup> Desde organizaciones civiles comprometidas con la asistencia social se señala que la pobreza no será resuelta desde el poder y la política, “ella sigue siendo nuestra responsabilidad personal”. “La tendencia a pensar todas las soluciones a partir del Estado terminó por matar la solidaridad y la responsabilidad personal” (véase Carlos Manfroni —Presidente de la Fundación Ética Pública—, “Pobreza y responsabilidad social”, en *Clarín*, 24/01/2001).

## Oswaldo M. Iazzetta

en que esa “solidaridad horizontal” (o “altruismo cívico”<sup>30</sup>), a diferencia de la emanada desde el Estado, no es permanente ni constante.

Aunque apreciamos esta revalorización de la generosidad como recurso social, ello no debe impedirnos reconocer que esa energía solidaria, motorizada a través de múltiples asociaciones voluntarias, no garantiza continuidad, certidumbre, seguridad y, como tal, no basta para resolver los problemas de necesidad y reproducción de los grupos sociales<sup>31</sup>. De modo que esos signos provenientes de la sociedad civil, aunque alentadores por la vitalidad del tejido social que expresan, se tornan insuficientes para reparar la fractura que exhiben nuestras sociedades, demandando un órgano *permanente e imparcial*.

Aunque no existe entre ambas manifestaciones de lo público un juego de suma cero, tampoco debemos olvidar que estas organizaciones civiles, en rigor están, retomando tareas solidarias que ya habían sido absorbidas por el Estado y nuevamente “devueltas” a la sociedad civil tras su descompromiso social reciente.

Es preciso, por lo tanto, valorar esta renovada energía cívica que observamos en diferentes ámbitos de la sociedad sin soslayar, al mismo tiempo, que ello forma parte de una *devolución* de responsabilidades del Estado a la sociedad civil que aparece como un espejo invertido del proceso de construcción que distinguió al Estado en su formación. En cierto modo, ello constituye el *reverso del proceso de expropiación* encarado en los comienzos de la época moderna. En especial, la creciente privatización de la seguridad, hoy, parece poner en entredicho uno de los fundamentos de ese Estado<sup>32</sup>. Sin embargo, una tendencia similar también se manifiesta en los campos de educación, salud, sistema previsional, des-

---

<sup>30</sup> Véase las referencias a «asociaciones cívicas solidarias» o a «asociacionismo altruista» en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (1995).

<sup>31</sup> Véase Tenti Fanfani (1999).

<sup>32</sup> Pensemos en el número de armas en poder de particulares en Argentina o en la expansión de agencias de seguridad privada que convierten a la seguridad pública en un bien intercambiable en el mercado, disponiendo de más seguridad quienes disponen de más recursos para contratarla. Un informe periodístico reciente da cuenta que en la ciudad de Rosario existen aproximadamente 4.000 agentes de seguridad dependientes del gobierno provincial y alrededor de 3000 vigilantes particulares enrolados en 150 agencias de seguridad privadas. En el territorio bonaerense, que cuenta con la policía más numerosa del país, revisten 45.000 efectivos pero increíblemente los vigiladores privados son 70.000 (véase “Un ejército privado trabaja de modo paralelo a la policía”, Diego Veiga y Pablo Procopio, *La Capital*, Rosario, 08/09/2002, pág. 3).

manteniendo de ese modo el polo público que se configuró con el nacimiento del Estado moderno<sup>33</sup>.

En lo que hace a la faz social, algunos autores creen hallar en este “traspaso” de funciones y prestaciones, desde lo público a lo privado, un cambio profundo e irreversible y no un mero “retroceso” temporario. Se trataría de un cambio de naturaleza del Estado social que, de “Estado providencialista”, pasaría a actuar como “Estado supervisor” (Portinaro, 2003:11).

### **Lo público como opuesto a secreto**

Esta connotación se corresponde con la demanda de visibilidad, publicidad y controlabilidad de los actos de gobierno que introduce el Estado liberal de derecho. Esta noción de lo público no anula la anterior acepción pero le añade un nuevo significado que se identifica con lo “abierto al público”. Se corresponde con la expectativa iluminista de poner límites a la discrecionalidad y arbitrariedad de los poderes despóticos y connota tanto la idea de “publicidad” como la de “rendición de cuentas”, a las que están sometidos los poderes públicos. La “opinión pública”, la publicidad de los actos de gobierno, el parlamento como ámbito de deliberación pública racional, son algunas de las nociones que condensan esta segunda connotación de lo público moderno (véase Rabotnikof, 1993)<sup>34</sup>. Esta acepción realza la centralidad

<sup>33</sup> Aunque ya no forma parte de la agenda de debate, conviene recordar que hasta hace poco tiempo, se evaluaba la posibilidad de privatizar el régimen de recaudación tributaria. La propuesta impulsaba la “contratación de terceros” en las tareas de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos. Sin embargo, “tercerizar” el cobro de impuestos no sólo contradice normas constitucionales y legales que atribuyen al Poder Ejecutivo la facultad de “hacer recaudar las rentas de la Nación...” a través de un organismo ejecutor (la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sino que desdibuja la barrera que separa a la “función pública” de los “negocios privados”, convirtiendo esa gestión de la cosa pública en un mero negocio. Los mismos motivos que impiden a los legisladores contratar a terceros para que dicten leyes, o los jueces a terceros para que juzgen, hacen que el control de impuestos resulte una tarea indelegable del Poder Ejecutivo (Véase Elías Lisicki, “¿Qué AFIP queremos?”, en Suplemento Económico, *Clarín*, 17/06/2001, pág. 36).

<sup>34</sup> En *La paz perpetua*, Kant resaltó la estrecha relación que existe entre publicidad y equidad: “sin publicidad no existiría la equidad, pues la equidad no concébase oculta, sino manifiesta públicamente”, pues sin aquella no habría derecho, que es lo que la equidad administra y define (1996:117-118).

de instituciones representativas como el parlamento, un ámbito público por excelencia que actúa como “caja de resonancia” de la sociedad, comportándose como espacio de debate público y sede de vitales procesos decisorios.

*Transparencia, visibilidad y controlabilidad de las decisiones*

Los procesos de libre deliberación pública, que eran esperables desde el ideal republicano, conviven sin embargo con modalidades decisorias que apelan al secreto, el sigilo y la reserva, en abierta tensión con las exigencias de un régimen democrático.

Pese a que nuestras sociedades disponen de mayores instrumentos y dispositivos tecnológicos para garantizar el control, cognoscibilidad y publicidad del proceso de toma de decisiones en tiempo real, subsisten modalidades de encapsulamiento de los estilos decisorios que atentan contra aquella aspiración. El auge de los medios de comunicación de masas —en especial la televisión— permite que “muchos” (tantos como jamás en la historia) observen a “pocos”<sup>35</sup>. Asimismo, existe la presunción de que si bien este enorme potencial tecnológico ofrece nuevas posibilidades de control y difusión de los actos públicos, también coloca a disposición de los gobiernos sofisticadas modalidades de intromisión y seguimiento de la privacidad de los ciudadanos. Mientras que la vida de los ciudadanos ya no parece tener “secretos” para los gobiernos, los ciudadanos no siempre disponen de mecanismos para impedir el “secreto” en las decisiones gubernamentales. Lo secreto, sin embargo, ofrece ribetes novedosos en tiempos en que las tecnologías informacionales y comunicacionales permiten burlar esa privacidad, tornando ilusoria la “cultura intimista” que cree hallar, en el ámbito privado, la seguridad y

---

<sup>35</sup> El objeto de esas “miradas” son “los famosos” que pertenecen al mundo de la política, el deporte, la ciencia o el espectáculo. La difusión de la red de televisión satelital o por cable permite —como nunca antes— que “los más miren a los menos”. Sin embargo, la contracara de este cambio es que el almacenamiento de enormes cantidades de información que voluntariamente ofrecemos mediante el uso de una tarjeta de crédito, por ejemplo, permite conformar una base de datos electrónica que representa una versión ciberespacial actualizada del Panóptico. Este “superpanóptico” permite que el “vigilado” se convierta en un factor importante y “complaciente” de la vigilancia realizada por los gobiernos y grandes empresas financieras y de seguros. Nuestros cuerpos al estar conectados a redes, bases de datos y autopistas informáticas, están “sujetos informáticamente” (Véase Bauman, 1999: 68-72).

protección que considera negada en un espacio público agresivo y amenazante<sup>36</sup>.

Esta dificultad para evitar el secreto representa una de las tantas “promesas incumplidas de la democracia” inventariadas por Bobbio (1994) años atrás. Ello no sólo afecta a democracias con pobre o deficiente calidad institucional —como es el caso de muchas de las democracias de nuestra región— sino también a sociedades con mayor tradición democrática que, por su influencia en el escenario mundial, aíslan ciertas decisiones estratégicas del debate público y la decisión democrática<sup>37</sup>.

Este desencanto también puede reconocerse en el balance realizado por Dahl cuando, tras señalar las ventajas del régimen democrático, repasa ciertos rasgos que desnudan su “lado oscuro”. Dahl admite que, bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia: “Junto a las instituciones de la democracia poliárquica que ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su gobierno se da un proceso no democrático: *el regateo entre elites políticas y burocráticas*” (1999:131).

De igual modo, el ordenamiento neocorporativo de los estados contemporáneos determina que muchas leyes que se aprueban en el parlamento expresan en realidad acuerdos extraparlamentarios entre las grandes organizaciones del capital y del trabajo más que el poder soberano del pueblo. La consecuencia de este proceso ha sido una cierta

---

<sup>36</sup> Véase Jean-Marie Guéhenno (2000). Las nuevas posibilidades que ofrecen las modernas tecnologías de información para que el Estado espíe a los ciudadanos exige garantizar, como contrapartida, que esta enorme concentración de poder no será utilizado más allá de los límites fijados por la ley. Esto redefine la relación entre secreto y transparencia en el marco de las sociedades informacionales actuales. El “secreto” que reivindican los ciudadanos para proteger sus libertades resulta tan necesario como la misma transparencia como instrumento de control del poder (2000:104-106).

<sup>37</sup> Al respecto, Sheldon Wolin (1983) señala que, en la tradición política de EE.UU., hay “dos cuerpos políticos”: en uno el pueblo es concebido activo, en el otro esencialmente pasivo. El primero es participativo y democrático, el segundo, que tiene como fundamento a la economía política —y cuyo principal símbolo es el Pentágono— es intencionalmente antidemocrático y tiende a la despolitización del cuerpo político de la sociedad. Aunque esta tensión ya se insinúa al nacer la república democrática a fines del siglo XVIII, se acentúa cuando al finalizar la segunda guerra mundial, EE.UU. adquiere un liderazgo mundial que le permite extender su influencia a todos los lugares de la tierra. Bajo esta lógica del poder imperial —siempre remoto y ejercido lejos de donde viven los ciudadanos— comienza a transferirse un amplio poder discrecional al presidente en detrimento del poder ciudadano y el autogobierno.

Oswaldo M. Iazzetta

“privatización del derecho público y el desplazamiento de las decisiones políticamente relevantes fuera del parlamento, hacia la arena del mercado” (Portinaro, 2003:13).

En economías sujetas a las condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales de crédito, las decisiones que afectan a los ciudadanos se adoptan sin reservar mucho margen para el debate público en los ámbitos deliberativos institucionalizados y, menos aún, admiten la participación de asociaciones de la sociedad civil en el tratamiento de tales cuestiones<sup>38</sup>.

Cuando grandes temas de la agenda política son escamoteados al debate público o se sustraen de la negociación en el ámbito parlamentario, aún sentimos lejanas e incumplidas las promesas de la ilustración en favor de una expansión de lo público entendido como opuesto a secreto. Ellas ocasionan lo que Habermas define como un “déficit de legitimación democrática” y como una “pérdida de poder adquisitivo de las urnas”, determinando que importantes decisiones políticas resulten apartadas de los ámbitos de formación de la opinión y la voluntad democráticas (2000:124).

Este aspecto de la publicidad y visibilidad también tiene implicancias en la calidad del proceso de representación. Como bien recuerda Hilda Sabato (2002:42), las figuras del “público” y de la “opinión pública” así como las formas de participación fundadas sobre ellas, estuvieron conceptual e históricamente vinculadas al surgimiento de la soberanía popular y la república representativa. En tiempos en que la credibilidad de nuestros representantes es puesta en cuestión y el vínculo que los conecta a los ciudadanos está resentido, no resulta ocioso explorar este aspecto de lo “público” que atañe a la visibilidad y transparencia de los actos de los representantes. Resulta oportuno recordar con Bobbio (1994:112) la conexión que Carl Schmitt establece entre *publicidad* y *representación*. Para este último, la representación puede tener lugar sólo en la esfera de la publicidad, no hay pues representación que se desarrolle en secreto, a solas. Por consiguiente, un parlamento tiene un carácter representativo cuando su actividad propia es pública. Las decisiones, acuerdos y sesiones secretas pueden ser significativas pero jamás pueden tener un carácter representativo. “Representar —agrega Schmitt— significa hacer visi-

---

<sup>38</sup> Véase Iazzetta (2002b).

ble y hacer presente a un ser invisible mediante un ser públicamente presente”. Esta es una idea muy potente que ayuda a comprender la pérdida de legitimidad de nuestros representantes y el inquietante vaciamiento de las instituciones representativas que hoy aqueja a nuestras democracias.

Al mismo tiempo, hay una creciente sensación de desencanto con relación a la expectativa de controlabilidad que introduce el ideario republicano. Frente a las deficiencias que manifiestan los mecanismos institucionales de balance y rendición de cuentas, asistimos a la emergencia de novedosas formas de control social que se convierten en un componente importante de la vida democrática actual. Los déficit de *accountability* horizontal (ejercidos a través de los mecanismos de balance institucional) y vertical (a través de las elecciones) han incentivado la gestación de otros tipos de *accountabilities* que complementen a los mecanismos de control clásicos. Estos mecanismos de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; O'Donnell, 2002), son ejercidos por grupos o individuos que revalorizan el control social sobre los abusos o deserciones del Estado y consiguen movilizar el sistema legal a fin de prevenir, reparar y/o castigar acciones (u omisiones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos.

### **Lo público como opuesto a intercambios particularistas**

Esta tercera variante de lo público difiere ligeramente respecto de la primera acepción. Aunque ambas reconocen afinidades, es posible diferenciarlas con fines analíticos. Si la primera resalta el proceso de *expropiación* de recursos y funciones efectuado por el Estado a sectores privados, la última procura llamar la atención sobre diferentes modalidades por las que individuos o grupos privados *expropian* al Estado, *privatizando* lo que ya había adquirido carácter *público*. Si la primera acepción delimita o recorta un espacio común diferenciado de lo privado, esta última acepción enfatiza nuevas formas de colonización de lo público con fines particulares que expresan una inquietante evaporación de la dimensión pública del Estado.

Estas prácticas borran la dimensión universalista que instaura el Estado moderno en sus órganos de administración y gestión que, en la

## Oswaldo M. Iazzetta

versión weberiana, se expresan en la distinción entre “presupuesto público” y “patrimonio privado”, entre la “oficina” y el “hogar”.

Aunque el Estado es el instrumento para la realización de una visión del bien general basada en la libertad y en la asignación igualitaria de bienes públicos, ella suele ser contrariada por una poderosa inclinación a colonizarlo en provecho de partidos o grupos sociales. Si bien hay regímenes democráticos que han logrado que el Estado cumpla mejor esa función universalista sobre los intereses corporativos, en experiencias como la nuestra el Estado dista de ser un instrumento al servicio de la asignación de bienes públicos<sup>39</sup>. Esta acepción alude a las diferentes modalidades de *privatización de lo público* que comprometen la imparcialidad de las instituciones estatales y socavan sus posibilidades para expresar el interés general. Entre las mismas se destacan ciertas prácticas de colonización, “politización” o “partidización” del aparato estatal.

*\*Colonización del Estado:* el Estado, en nuestra región, ha sido en gran medida *privatizado* cuando ciertos intereses particulares —en especial grandes empresas privadas nacionales o extranjeras— controlan algunas políticas públicas o áreas del aparato estatal despojándolo de su carácter público<sup>40</sup>.

En estos casos verificamos una *doble expropiación* de los recursos y medios de administración pues, a la expropiación inicial que el Estado moderno efectuó a los ciudadanos en su proceso de constitución, se añade la expropiación de la que es objeto el propio Estado por parte de los poderes privatistas (véase Avritzer, 2002:149).

*\*Desembarco de fundaciones privadas en la administración estatal:* en Argentina, el debilitamiento del aparato estatal también se refleja en la carencia de capacidades administrativas autónomas, entre otros motivos, por la ausencia de una reforma administrativa y una construcción institucional orientada a acumular estas capacidades, tal como sucedió en otros países de la región. Estas capacidades definen una

---

<sup>39</sup> Véase Botana (2002:133-134).

<sup>40</sup> Fernando H. Cardoso retrató la compleja trama anudada entre el sector burocrático estatal y las burocracias de las empresas privadas en su clásica expresión “anillos burocráticos” (véase “Diversos caminos, distintos países”, recogidos en el texto de Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos (1991:131).

característica interna del Estado que contribuye a asegurar la autonomía de sus procesos decisorios pues la debilidad o fortaleza de un Estado también puede juzgarse según la masa crítica disponible para reunir y procesar información compleja. En cierto modo, Argentina ha carecido de una estrategia y de una tradición que le permitiera fortalecer estos rasgos internos del Estado.

Sin embargo, esa debilidad no se revierte —por el contrario puede agravarse— cuando ese déficit es cubierto mediante el desembarco masivo de técnicos provenientes de una entidad privada, tal como sucedió bajo el gobierno de Menem al asumir Cavallo el ministerio de Economía. Es sabido que, tras su ingreso a ese ministerio, también se incorporaron numerosos técnicos aportados por la Fundación Mediterránea que el ministro había formado y conducido bajo el financiamiento y respaldo de las empresas privadas más importantes. El origen de estos técnicos comprometía sus márgenes para desafiar el punto de vista de las empresas privadas que venían sosteniéndolos para arribar a ese sitio, tal como se puso en evidencia al implementarse el proceso de privatizaciones en el que muchas de dichas empresas resultaron beneficiadas. Esta *colonización* de áreas estatales, por parte de entidades privadas, contradice las expectativas universalistas depositadas en la función pública, desvirtuando la autonomía que resulta esperable de sus aparatos administrativos<sup>41</sup>.

Al mismo tiempo, si bien tal desembarco representa una mejora de las capacidades tecnoburocráticas y en la disponibilidad de “masa crítica” que requiere la formulación e implementación de las políticas públicas, ella asume un carácter *transitorio* —esto es, permanecen mientras perdure el funcionario que las ha convocado— de modo que no resuelve el déficit que aqueja al aparato estatal cuando éste carece de agencias tecnoburocráticas permanentes comprometidas con el Estado (véase Iazzetta, 2000).

*\*Politización del Estado:* la dimensión pública del Estado también se debilita cuando sus instituciones se “politizan” confundiendo a éstas con el partido gobernante, es decir, “capturando” un aparato que es expresión del interés general en beneficio de una facción gober-

---

<sup>41</sup> Véase al respecto la idea de “autonomía enraizada” sugerida por Evans (1996).

## Oswaldo M. Iazzetta

nante transitoria. Es preciso admitir que en nuestra experiencia, el Estado no ha logrado establecerse como una organización autónoma frente a los avatares partidistas. Como señala con desencanto Botana, “esa forma de Estado, independiente de los intereses facciosos del príncipe, todavía no ha cuajado en la Argentina”<sup>42</sup>.

Aunque tales prácticas no se reducen a su período, los estilos de gestión que distinguieron al gobierno de Menem en los años noventa promovieron una confusión entre el aparato estatal y la facción gobernante que se tradujo en una inquietante captura de espacios estatales en beneficio del partido oficial<sup>43</sup>.

Como expresábamos anteriormente, ese estilo —aunque exacerbado por ese gobierno— excede su vigencia. El Informe 2002 de *Transparencia Internacional* denunciaba el ascenso de los niveles de corrupción (correspondientes a los años 1999-2002) al tiempo que expresaba que el “Estado argentino está capturado por una red de dirigentes que lo tienen al servicio de sus negocios y de sus intereses políticos”<sup>44</sup>.

El desencanto frente a estos fenómenos también invade a autores que reflexionan desde los países centrales. Así lo manifiesta Portinaro cuando señala que el rol de los partidos políticos no se limita hoy a la articulación y organización de la demanda política, sino a la colonización de todo el aparato estatal; esto es, una tendencia a la ocupación partidaria del Estado (designada comúnmente bajo el nombre de neopatrimonialismo y partidocracia), un fenómeno degenerativo que favorece la reacción de sectores populistas que terminan arremetiendo contra todas las instituciones y contra la esfera política, con la consiguiente deslegitimación del Estado (2003:13-14).

*\*Gestos antirrepublicanos que lesionan la ejemplaridad positiva:* de este modo aludimos a ciertas transgresiones que involucran a personalidades de las que sólo cabría esperar —por su rango en la administración estatal— gestos de ejemplaridad positiva. Nuevamente, el período de Menem resulta emblemático —aunque no excluyente— por

---

<sup>42</sup> Véase su artículo “Radiografía del Estado informe”, *La Nación*, Buenos Aires, 07/03/2002.

<sup>43</sup> Un relevamiento de estas prácticas en la universidad pública, puede hallarse en Iazzetta (2001).

<sup>44</sup> “La Argentina ingresó en una espiral de corrupción”, *Página 12*, Buenos Aires, 22/08/2002, pág. 10.

sus innumerables gestos de ejemplaridad negativa, que traducen “abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado”<sup>45</sup>.

No caben dudas de que la propagación de cotidianos y moleculares ejemplos de este tipo por parte de los gobernantes socavan la dimensión pública del Estado y abonan el descontento ciudadano frente a las instituciones estatales y democráticas. Sin embargo, esta propensión de los gobernantes a incurrir en prácticas de este tipo es tan objetable como la tolerancia que en ocasiones manifiesta la sociedad ante tales conductas. Beneficios de menor cuantía, como el uso del avión presidencial para un fin que no sea estrictamente oficial, representan una transgresión que en otro país derivaría en un reclamo de devolución de lo gastado. Se trata, según O'Donnell, de “pequeños actos antirrepublicanos que expresan una constante y voraz apropiación de lo público” y que resultan independientes de la magnitud del beneficio obtenido<sup>46</sup>.

El grado de naturalización y complacencia social frente a estas prácticas no es menos inquietante que las prácticas mismas. En rigor, éstas se apoyan en aquéllas y comparten una falsa caracterización del Estado como una “exterioridad” ajena a nuestros esfuerzos y padecimientos, de la que puede extraerse provecho sin perjudicar a “nadie”<sup>47</sup>.

#### 4. Estado, espacio público y sociedad civil

Nuestro interés por evaluar los límites y potencialidades de lo público-estatal se funda en la relevancia que reviste el Estado para sostener nuestras democracias. Como admite Sartori, si la democracia ateniense era una democracia *sin Estado*, las actuales *no pueden existir sin Estado*.

<sup>45</sup> Esta definición es ofrecida por el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (1997:117).

<sup>46</sup> O'Donnell menciona el uso que la familia del presidente De la Rúa hizo del avión presidencial Tango 02 para viajar a Chapadmalal. “Eso, por supuesto, es el 000001 del déficit fiscal, pero no sólo es una incidencia porcentual, sino la constante *ejemplaridad negativa* que toleramos” (véase el debate entre Guillermo O'Donnell y José Nun, coordinado por Jorge Halperín, en *3puntos*, N° 206, 7 de junio de 2001).

<sup>47</sup> Como señala Jorge L. Borges, en nuestro país el “Estado es una inconcebible abstracción”, el “Estado es impersonal”, por eso para el argentino —que sólo concibe una relación personal— robar dineros públicos no es un crimen (véase “Nuestro pobre individualismo”, escrito en 1946, en *Otras inquisiciones*, Buenos Aires, Alianza, 1998).

## Oswaldo M. Iazzetta

Así como no puede prescindir del Estado, tampoco es posible imaginar a éste sin garantizar (y en nuestro caso recomponer) las tres dimensiones de lo público que expusimos anteriormente. Por consiguiente, nuestro desafío es recrear un *ámbito y herramientas* mínimas para imaginar algún horizonte aceptable, cuidando que esa tarea de reconstrucción del Estado no recaiga en nuevas modalidades delegativas que aseguren la gobernabilidad vaciando de institucionalidad a nuestras democracias.

La crisis actual no es sólo una crisis de capacidades estatales sino una crisis de confianza que tiene su correlato en el actual “repudio” ciudadano hacia su dirigencia. Esta crisis ofrece una oportunidad para que esa desconfianza se traduzca en una agenda de reformas que promuevan nuevas y efectivas modalidades de rendición de cuentas y un mayor control ciudadano. Confianza y desconfianza son, por lo general, dos caras de una misma moneda pero, como señala Arato, “la condición normal de la democracia representativa moderna es la desconfianza, más que la confianza” (2002:57). Por consiguiente, debemos apuntar a la construcción de instituciones imparciales y permanentes que privilegien intercambios universalistas, resguardándonos de la propensión de los hombres a la concentración y abusos de poder. La calidad de la democracia depende finalmente de la *calidad de lo público* pues ésta define el ámbito y el contexto del cual aquella se nutre para su despliegue y desarrollo. Sin embargo, esta revalorización de lo público transita por dos andariveles: lo *público estatal* identificado con las tareas que éste asume en sus diferentes acepciones, pero especialmente, lo *público no estatal* que hoy se expresa en el resurgimiento de la sociedad civil<sup>48</sup> bajo distintas y novedosas modalidades organizativas como las que relevan y describen Peruzzotti y Smulovitz (2002) dentro del concepto de *accountability* social.

Ambas vertientes son complementarias y contribuyen a la democratización del Estado: la primera para asegurar su *universalidad*, la segunda para exigirle responsabilidad y *rendición de cuentas*. Esto implica recuperar aquel impulso inicial de la modernidad en tanto avance hacia lo público, revalorizando el control societal sobre las decisiones adoptadas en

---

<sup>48</sup> Barber señala que “...cuando el gobierno se apropia el término ‘público’ en exclusividad para los asuntos del Estado, el auténtico público (tú y yo) deja de ser capaz de pensar de sí mismo como algo público (como un ‘nosotros’) y los políticos y burócratas se convierten en los únicos ‘oficiales públicos’ reseñables. La política se profesionaliza y la ciudadanía se transforma en una ocupación de carácter privado” (2000:53).

el ámbito del Estado. En suma, profundizar y revitalizar el vínculo entre Estado y democracia que nació con el *Estado de derecho*, hoy supone entender que la democraticidad no es sólo una cualidad exigible al régimen político sino también al Estado en sus diferentes dimensiones.

### **Bibliografía**

- Andrenacci, Luciano (1997). “Ciudadanos de Argirópolis”, en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, N° 7, Buenos Aires, invierno.
- Arato, Andrew (2002). “Accountability y sociedad civil”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Arendt, Hannah (1974). *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral.
- Avritzer, Leonardo (2002). “Modelos de formación del Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Barber, Benjamin R. (2000). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Barcelona, Paidós.
- Bauman, Zigmunt (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*, San Paulo, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Hispamérica.
- Botana, Natalio y Félix Luna (1995). *Diálogos con la historia y la política*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (2002). *La República vacilante. Entre la furia y la razón (Conversaciones con Analía Roffo)*, Buenos Aires, Taurus.
- Bourdieu, Pierre (1996). “Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *Sociedad*, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril.

Oswaldo M. Iazzetta

- Bresser Pereira, Luiz C. (1998). “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, N° 150, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando H. (1991). “Diversos caminos, distintos países”, en Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Santiago de Chile, Clacso, Fondo de Cultura Económica.
- Cavarozzi, Marcelo (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.
- Eco, Umberto et al. (1997). *La nueva edad media*, Madrid, Alianza.
- Elias, Norbert (1993). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires, IDES.
- Germani, Gino (1971). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (1995). “Altruismo cívico y política social”, en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, N° 61, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Guéhenno, Jean-Marie (2000). *El porvenir de la libertad. La democracia en la época de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Habermas, Jürgen (2000). “El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización”, en *Left New Review*, N° 1, Madrid, Akal, febrero.
- Iazzetta, Oswaldo (2000). “Los técnicos en la política argentina”, en Oszlak, Oscar (comp.), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas de juego*, Vol. 2, Buenos Aires, CEA/Eudeba.
- Iazzetta, Oswaldo (2001). “La recreación de la dimensión pública de la universidad”, en *Pensamiento Universitario*, N° 9, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, abril.
- Iazzetta, Oswaldo (2002a). *Estado y democracia: una revisión sobre un vínculo necesario*, multicopiado, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Iazzetta, Oswaldo (2002b). “La política en entredicho”, en *Estudios Sociales*, N° 22-23, Santa Fe, Universidad Nacional, del Litoral, primer semestre.

- Jitrik, Noé (1982). *El mundo del ochenta*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Kant, Manuel (1996). *La paz perpetua*, Buenos Aires, Editorial Tor.
- Lechner, Norbert (1996). “La política ya no es lo que fue”, en *Nueva Sociedad*, N° 144, Caracas.
- Mann, Michael (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza.
- Marx, Carlos (1973). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, Editorial Anteo.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1994). *La ideología alemana*, Barcelona, Planeta.
- Nun, José (2000). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1982). *1966-1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, N° 130, Buenos Aires, IDES.
- O'Donnell, Guillermo (2000). “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, N° 156, Buenos Aires, IDES.
- O'Donnell, Guillermo (2002). “Acerca de varias ‘accountabilities’ y sus interrelaciones”, en Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- O'Donnell, Guillermo (2003). “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O'Donnell, Guillermo et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD, Homo Sapiens Ediciones.
- Oszlak, Oscar (1986). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Portinaro, Pier Paolo (2003). *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Oswaldo M. Iazzetta

- Quijano, Aníbal (1988). “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público”, en *Revista de la Cepal*, N° 35, Santiago de Chile, Cepal.
- Quiroga, Hugo (2002). “No hay sociedad sin moneda”, en *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista*, N° 52, Buenos Aires, Club de Cultura Socialista.
- Rabotnikof, Nora (1993). “Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración”, en *Revista Internacional de filosofía política*, N° 2, Madrid, UAM, UNED.
- Sabato, Hilda (2002). “¿Democracia en agonía?”, en *Punto de Vista*, N° 72, Buenos Aires, abril.
- Sartori, Giovanni (1997). *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza.
- Skocpol, Theda (1989). “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Sidicaro, Ricardo (2002). “Las desintegraciones institucionales argentinas y sus consecuencias sociales”, en *Punto de Vista*, N° 72, Buenos Aires.
- Strasser, Carlos (1999). *Democracia y desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Tenti Fanfani, Emilio (1999). “La acción solidaria y la cuestión social contemporánea”, en *Escenarios alternativos*, N° 6, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?*, Montevideo, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1982). *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, Sheldon (1983). “Los dos cuerpos políticos de la sociedad estadounidense”, en *Crítica y Utopía*, N° 9, Buenos Aires.

**Palabras clave**

Estado – democracia - público- privado – particularismo

**Abstract**

In spite of the fact that the state doesn't run out of the public, there is a public-state segment that is needed to reassure the validity and reach of

the universalistic promises and contents of the democracy. This paper presents a theoretical revision about the links between the public-state and the democracy and investigates about the oscillation of this connection in the Argentine experience. This study involves three different dimensions of the public-state that takes it as what is common to everybody, as what is opened to control and public debate and as an expression of universalistic exchanges. This revision is orientated by the idea that the state and quality of these dimensions is not useless for our democracy and its possibilities of improvement.