

Lo Social y el Estado Democrático de Derecho en América Latina, entre la legalidad trunca y las zonas marrones.

-2013- Fernández, Arturo (Comp.) *Rasgos y perspectivas de la nueva izquierda en América del sur. Partidos políticos y movimientos sociales*, Rosario, Homo Sapiens.

José G. Giavedoni¹

A G.O.D., *in memoriam*.

1. Introducción.

Escribir es una tarea que nunca se realiza en solitario, por muchas razones, pero una de ellas, en la que estoy particularmente interesado en mencionar en este momento, es que al menos cuando uno escribe lo hace disputando sentido y esa disputa nunca, o muy pocas veces, es una disputa heroica. Es decir, las disputas académicas mayormente se hacen frente a colegas, maestros, por ello, se trata de disputas frente a aquellos que de manera directa e indirecta nos alientan a pensar de otra manera. Al mismo Guillermo O'Donnell, así me lo mencionó en una ocasión un afectuoso amigo suyo, lo motivaba "pelearse" con alguien como motor para su escritura, consideraba la actividad académica, la producción de conocimiento, como una suerte de disputa, una práctica agonística. Todos sabemos que esa "pelea" es la denominación a la práctica de escritura en un campo que se define por tensiones y discusiones, es la denominación a una manera de comprender la producción de conocimiento, por cierto muy loable.

En este mismo sentido podría señalar que Guillermo O'Donnell fue la figura con la que disputé y, por eso mismo, podría decir que no habría escrito mi tesis doctoral, o no la habría escrito como finalmente se dio, sin su presencia espectral constante que me alentaba a discutir. Por ello, este trabajo es una suerte de deuda que intenta poner en evidencia las

¹ Doctor en Ciencia Política. Profesor en la Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario y Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral. Investigador asistente CONICET. Coordinador del Programa de Estudios Gubernamentalidad y Estado en la Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR.

líneas de tensión que atravesaron mi lectura de O'Donnell. Digo "mi" lectura no en vano, ya que se trata de una aproximación a los trabajos que el politólogo argentino escribiera mayormente en la década del '90 sobre las dificultades de los Estado Democráticos de Derecho en América Latina y el problema de la cuestión social, y las recuperaciones y discusiones que entablo con los mismos.

Por ello, el presente trabajo se propone dar cuenta de esa lectura, particular, parcial, pero que pone en el centro de la escena la discusión sobre problemas sociales y políticos que aún siguen estando vigente en los países de América Latina: el problema de lo social y la presencia territorial homogénea del Estado que garantice la universalidad de los derechos², al tiempo de los límites que tiene una perspectiva formalista que se centra predominantemente en los mecanismos formales de funcionamiento mientras que tiende a olvidar las motivaciones de los grandes intereses en la toma de decisiones.

2. La reincorporación del problema del Estado.

En un trabajo cuya primera publicación data de 1977, Alan Wolfe señalaba: "Con el pluralismo, el estado simplemente se desvaneció. Aunque los pluralistas estaban de acuerdo en que los diversos grupos en los que participaban luchaban por el control de algo, se mostraban muy reticentes en averiguar qué era ese algo. Al igual que una novela victoriana que habla de las pasiones sin el sexo, los pluralistas intentaron examinar la política sin el estado..." (1997:14). Wolfe ponía de manifiesto el descuido teórico del problema del Estado al que estaba asistiendo el pensamiento político, en otras palabras, el término "Estado" comenzaba a desaparecer del discurso y el pensamiento político pero, paradójicamente, nada de eso ocurría en la realidad política. En este marco, ocurría que dos términos que la tradición de pensamiento político había distinguido, comenzaban a ser tomados como sinónimos. El "Estado" y el "gobierno" se confundieron y los estudios políticos, señala Wolfe, se centraron en ese nivel menos singular que se llama el gobierno.

Un diagnóstico similar parece darse en América Latina a partir de la lectura que Norbert Lechner realizara en una obra clave publicada en 1981, *Estado y política en*

² Quisiera agradecer especialmente la lectura y sugerencias que Osvaldo Iazzetta ha realizado de los diferentes trabajos que he ido realizando sobre la presente temática. Su cercanía con Guillermo O'Donnell y su precisa lectura sobre los temas que compartieron, han sido de gran ayuda para la elaboración y corrección del presente trabajo.

América Latina. En la presentación a la misma Lechner manifiesta gran asombro ante la proliferación de estudios sobre el Estado en América Latina, estudios que se abocaban a diversos aspectos (cuestiones agrarias, educacionales, sindicatos, etc.) pero que tenían como eje la noción de Estado. Sin embargo, el problema estaba en que todos estos trabajos no hacían del “Estado” más que una categoría residual, sin necesidad de ser explicada, analizada, problematizada: “Al no explicitarlo hacen del estado una categoría residual para designar una colorida mezcla de gobierno, estructura de poder, dominación de clase, políticas públicas, marco legal, dirección ideológica, etc.” (2000:7). Ante este diagnóstico, Lechner señalaba que no se debía partir de una definición *a priori* para desplegarla en dimensión histórica, ni se debía dar cuenta de una evidencia tangible que sólo faltaba enunciarla. En este marco de proliferación de trabajos, lo que intentaba señalar Lechner era la necesidad de abocarse a pensar qué es el Estado, ya que la mayoría de los estudios partían de una definición dada de antemano. Dicho volumen, entonces, tenía la intención de aportar herramientas para ese debate, situar al Estado en el centro del debate y convertirlo en objeto de reflexión. Por ende, es necesario señalar y hacer evidente la importancia de resituar al Estado en el debate académico de antaño, es decir, la advertencia de que todavía se podía y era necesario decir algo sobre el Estado. Esta obra compilada por Lechner evidencia que el Estado debía seguir siendo una preocupación central en los estudios académicos porque se lo visualizaba como un actor central en el proceso social y político de América Latina.

Sin embargo, es de importancia señalar que el mismo Lechner se percata de la dificultad que entraña esta recuperación y apuesta teórica, en un momento de notoria tendencia antiestatista: “Tal revisión podría partir del hecho paradójico de que la ‘inflación’ de las investigaciones sobre el estado se dé en una época notoriamente antiestatal” (2000:8). Podríamos plantear al respecto que, lo que se estaba denunciando era la constitución de un campo de discusión política donde el Estado comenzaba a aparecer más como problema que como solución³. No es extraño en la medida que el propio Lechner reconoce que en América Latina postdictaduras, el Estado se encontraba mucho más

³ Esta expresión la tomamos de Peter Evans, en un artículo titulado “El Estado como problema y como solución” (1996). Si entre los 50 y los 60 el Estado aparecía como solución al problema del desarrollo que planteaban las economías capitalistas, durante las décadas del 70 y el 80 el Estado aparecía como obstáculo, como problema para el desarrollo. Recién a fines de los 80 comienza a revalorizarse el Estado como solución, esta vez con un fuerte componente democrático-institucional.

vinculado a ese pasado autoritario y violento, que al agente de desarrollo socioeconómico que supo ser durante parte del siglo XX. De esta manera, el pensamiento político omitirá la discusión sobre el Estado, salvo raras excepciones⁴, hasta recién entrados los años noventa.

Además, reforzando lo enunciado anteriormente, a partir de los '80 Argentina registra una transformación política y económica. De un régimen autoritario a uno democrático y de una matriz estado-céntrica a una marcada matriz mercado-céntrica (Iazzetta 2007). En lo que respecta a esta segunda transformación, la matriz estado-céntrica había dominado el espectro del pensamiento y la práctica política durante varias décadas, asignando al Estado un papel activo en las políticas de desarrollo económico y modernización, mientras que la matriz mercado-céntrica adquiere predominio a fines de los 80 y durante los 90, impulsada por el Consenso de Washington, llevando adelante profundas reformas económicas, tales como privatizaciones y desregulaciones del mercado en el marco de un fuerte ataque al gigantismo del Estado. Las condiciones para crear mercados, fortalecer las sociedades civiles y consolidar las democracias se reconocían en la necesidad de debilitar la presencia del Estado, recortarlo, atenuar su presencia.

A partir de mediados de los 90, el Estado comienza a aparecer nuevamente en la discusión, en el marco del reconocimiento de que el mercado es incapaz de cumplir por sí mismo y satisfactoriamente ciertas funciones sociales. Así, mientras en los 80 y primera mitad de los 90, con la finalidad de reducir el papel económico que el Estado había desarrollado hasta el momento, se descuidó la dimensión política, burocrática, jurídica y simbólica del Estado (Iazzetta, 2003:380), a partir de la segunda mitad de los 90 se asiste a la reincorporación del Estado en la agenda de discusión teórica y política. La necesidad de retornar al Estado era apremiante después de constatar las terribles consecuencias sociales que había provocado la feroz irrupción del neoliberalismo. Como mencionamos hace un momento, las reformas propuesta por el Consenso de Washington se materializaron en las propuestas del Banco Mundial denominadas reformas de primera generación. Luego del fracaso de las reformas de primera generación, el informe del Banco Mundial de 1997 volvía nuevamente la vista hacia el Estado. El título de dicho informe era *El Estado en un mundo en transformación*⁵ y comenzaba con la siguiente aseveración: “Las miradas del

⁴ Como muy bien señala Osvaldo Iazzetta (2007:48), una clara excepción a esta tendencia predominante fueron los trabajos de Fernando Calderón y Mario Dos Santos en sus ocho volúmenes titulados *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* editados por Clacso a fines de los ochenta.

⁵ Banco Mundial, Junio 1997, Washington D.C., EE.UU.

mundo entero están vueltas hacia el Estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo” (1997:1). Como se observa, la recuperación del Banco Mundial es más tardía que la preocupación manifestada por algunos politólogos, particularmente Guillermo O’Donnell, en la necesidad de volver a pensar en el Estado a comienzos de los noventa en su artículo “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” (1993), sin embargo, se encuentran inscriptos en una racionalidad política similar.

En este sentido, la recuperación del Estado a comienzos de los noventa por parte del pensamiento político, dieron luz a ciertos trabajos que intentaban explicar las grandes dificultades por las que atravesaban las democracias en América Latina, dificultades que aún, para algunos, eran y siguen siendo una patente demostración “...de una clara abdicación de la autoridad democrática, empaña la reputación de los funcionarios democráticamente elegidos y erosiona la confianza popular en las instituciones democráticas” (Méndez, 2002:32). Esta literatura politológica ha dividido las aguas entre quienes sitúan los problemas sociales como componentes indispensables a ser incluidos en la discusión por una democracia saludable (Nun, 2000) y entre quienes sostienen que las dificultades y respuestas deben buscarse más bien al nivel del Estado que, sin desconocer del todo los condicionamientos sociales, no haga recaer sobre ellos su existencia y fortalecimiento (O’Donnell, 2002). Entre estos últimos, acuerdan en que los problemas no se encontraban al nivel del régimen político, sino por el contrario, en la dimensión del Estado de derecho. Los atributos necesarios para considerar un régimen como democrático⁶, en términos generales, podían ser reconocidos en los países de América Latina. Sin embargo, el problema se encontraba en el Estado de derecho, es decir, en los altos niveles de corrupción, favoritismo y clientelismo, la violencia ejercida por las fuerzas de seguridad, discriminación a grupos sociales y la desigualdad en el acceso a la justicia, todos elementos que dificultaban la efectiva aplicación universal de la ley y la ansiada constitución de ciudadanía⁷. En última instancia, se trata de la constitución de espacios

⁶ Robert Dahl (1991) enumera una serie de requisitos necesarios para reconocer una poliarquía. Asimismo, sobre esos requisitos, Guillermo O’Donnell (2002) agrega tres más que completan la definición.

⁷ Para un abordaje de estos diferentes problemas en diversos países de América Latina, ver Méndez, Juan, O’Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo (Comp.) (2002). Asimismo, con referencia particularmente al problema

sociales que se sustraen al poder del Estado, que adquieren lógicas propias de funcionamiento que en nada se asemejan a las lógicas universalistas que promovería el Estado (O'Donnell, 1993; Waldmann, 2003; Mann, 1997, 2004).

En el marco de estos problemas sociales y las debilidades que los Estados de América Latina presentan para hacerles frente, en los últimos quince años, se ha comenzado a dar cierto impulso al estudio sobre la debilidad de la ley estatal en determinados territorios y sobre formas de organización social alternativas al derecho formal⁸. Un elemento caracteriza estos trabajos, el de reconocer que la ausencia del derecho estatal no implica necesariamente la ausencia de orden. En términos politológicos, se pasaba de un paradigma hobbesiano a un paradigma lockeano, en el sentido que la ausencia de Estado no conducía al estado de guerra y ausencia de orden, sino que daba lugar a formas de organización y relaciones sociales a través de normas no estatales. Max Weber había señalado en su momento un fenómeno, no similar en sus características sino en las condiciones. Ni el orden jurídico es el único orden que regula las relaciones sociales, ni el Estado, paradójicamente, resulta ser la única entidad que posee el monopolio de la coacción ante su incumplimiento, señalaba el sociólogo alemán. Así, lo que caracteriza al Estado moderno, no es la exclusividad de los medios de coacción, sino la superioridad de estos sobre el resto: “La sociología ignora eso de que el Estado sólo existe cuando y allí donde los medios de coacción de la comunidad política son de hecho los más fuertes frente a los demás poderes” (1996:255). Esta constatación conducía al sociólogo alemán a afirmar que, el monopolio de la violencia no supone la plena exclusividad en el uso de medios coactivos (acaso el monopolio no sería más que un tipo ideal inexistente en la realidad), sino la preeminencia de los medios estatales frente a los demás poderes que se encuentran en la

de la violencia estatal, la policía, el sistema penitenciario y la seguridad, ver Briceño-León (2002). Existe asimismo una importante producción académica sobre el papel desempeñado por las instituciones del sistema de justicia penal y el rol que ocupan en la reproducción del orden social (Rusche y Kirchheimer, 1984; Castel, 1980; Pavarini, 1992; Daroqui, 2002).

⁸ Estamos refiriendo a un conjunto de trabajos realizados a partir de los '90, específicamente en América Latina y que respondían a los problemas que desde mediados de los '80 se comenzaban a visualizar en torno a las democracias y los Estados de la región. Sin embargo, un trabajo pionero en este área a comienzos de la década del '70 es el de Boaventura de Sousa Santos sobre derecho paralelo no oficial en una *favela* de Río de Janeiro (1988), así como también un pequeño trabajo sobre la dificultad en el acceso a los tribunales por parte de determinados sectores de la población y el surgimiento de derechos paralelos para ordenar y dar un marco de solución a aquellos problemas que no pueden ser resueltos vía judicial (1998).

arena social. De manera que, a partir de esta línea, nos permitimos señalar la existencia de una serie de trabajos que comienzan a interesarse y a problematizar estos fenómenos⁹.

Estos trabajos poseen como rasgo general, la identificación de un problema: la existencia de espacios con bajo o nulo nivel de regulación a través del derecho formal del Estado o, en su defecto, una actuación diferenciada del Estado en el espacio social. Se trata de la existencia de dos órdenes diferenciados, uno regido por normas del derecho formal del Estado, el otro por normas que se encuentran por fuera de dicho derecho y, muchas veces, transgreden sus preceptos. El problema al que se han abocado algunos estudios, es el de conocer qué es o qué hay en este último, partiendo de un supuesto compartido que es el de la existencia de poderes privados que hacen valer sus normas a través de mecanismos coercitivos que lejos están de asimilarse a la pretensión de universalidad que el Estado encarna¹⁰.

Sobre este telón de fondo, debemos señalar la importancia que tuvieron las aproximaciones que O'Donnell realizó a inicios de los noventa, recuperando al Estado en una clave estrictamente latinoamericana. Es decir, la imaginación politológica estuvo volcada al reconocimiento que los problemas de las democracias debían ser analizados al nivel del Estado por un lado, y que la ciencia política no debía centrarse sólo en los aspectos institucionales del poder político ignorando los problemas sociales que desempeñan un papel primordial en la configuración del orden. Por ello, a continuación nos detendremos en el análisis de algunos trabajos que Guillermo O'Donnell realizara mayormente en la década del '90. El objetivo es dar cuenta de las dificultades que se reconocen en el funcionamiento del Estado democrático de derecho en América Latina, los

⁹ Particularmente nos referiremos a los trabajos de Guillermo O'Donnell (1993, 2000, 2002, 2004), Peter Waldmann (2003), Michel Mann (1997, 2004), Boaventura de Sousa Santos (1988, 1998), Alan Wolfe (1997) y Carlos Waisman (2006).

¹⁰ La debilidad del Estado no es pensada en términos territoriales, es decir, zonas periféricas y marginales por un lado y zonas centrales por otro. Diferentes estudios se han abocado a poner en evidencia la "debilidad" o ausencia de la ley estatal en aquellos espacios que se perciben sujetos a la norma del Estado, es decir, zonas centrales y clases sociales no vulnerables. No podemos dejar de nombrar el estudio de Sutherland sobre 40 corporaciones norteamericanas (1999). Así también, para el caso argentino, Pegoraro sobre corrupción (1999) y el delito de los poderosos (2004). Asimismo, una obra que refiere a los abultados negociados que de las principales compañías cerealeras realizan en el marco de la ilegalidad es la de Dan Morgan (1984), dando cuenta de las prácticas ocultas de ellas. En lo que respecta al Poder Judicial, el film de 2006 "La comedia del poder" del director francés Claude Chabrol, da muestras de la corrupción y las relaciones de poder en las altas esferas del Aparato de Justicia Francés. Esto sugiere que la ausencia de la ley estatal parece ser la norma mas que la excepción, que no sólo se encuentra en los espacios marginales de la ciudad, que la ley no debe ser la unidad de análisis sino las formas de acción de los sujetos sociales, y que la aparente "debilidad" del Estado no parece ser tal a la luz de estos últimos enfoques.

diagnósticos que realiza respecto a esos inconvenientes y la manera en que analiza la constitución de espacios de poder que se oponen o se sustraen al Estado, sin desconocer la racionalidad política en la que se encuentra inscripto, que le dificulta pensar en un Estado más allá de una entidad jurídica y simbólica.

3. La dimensión jurídica del Estado, el Estado ausente y los poderes privatizados.

Guillermo O'Donnell ha desarrollado durante la década del 90 un prolífico trabajo vinculado con los inconvenientes que afrontan las democracias latinoamericanas. Sin embargo, como él mismo deja ver en uno de sus artículos (2000), existe cierta continuidad con el trabajo que anteriormente ha realizado. Si gran parte de su vida dedicó a un tema que le preocupaba e inquietaba, los regímenes autoritarios¹¹, y otra parte a un tema que le produjo gran alegría, el fin de aquellos regímenes¹², la temática que se inicia en la década del 90 puede contemplar tanto las esperanzas y anhelos como las desazones y frustraciones: identificar una serie de inconvenientes, problemas que no atañen a la dimensión política de la democracia, es decir, al régimen, sino que deben ser visualizados y analizados teniendo como foco el Estado, sobre todo en su dimensión legal. El reconocimiento de que “muchos países, en América Latina y otras regiones, recientemente se convirtieron en democracias políticas o, como prefiero llamarlas, poliarquías” (1998: 5), no apacigua en el autor el análisis político de estos mismos países, porque reconoce más allá de estos atributos, la inquietante presencia de una serie variada de problemas que minan la calidad de dichas poliarquías. La clave que O'Donnell identifica para abordar estos problemas, es a través de la noción de Estado, en su dimensión de Estado de derecho.

Lejos de la revalorización del Estado que se ha hecho en el marco del neoinstitucionalismo¹³ que ha recortado la concepción del Estado en términos meramente

¹¹ Ver particularmente su gran trabajo *El Estado burocrático-autoritario* (1996), que el autor terminara de escribir a mediados de los '70. En ella, el objeto de estudio son nuevas formas de dominación autoritaria surgidas particularmente en la década del 60, a través del prolífico concepto “Estado Burocrático Autoritario”.

¹² Ver el amplio trabajo realizado por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1989).

¹³ Theda Skocpol (1989) realiza un análisis del Estado desde un punto de vista ciertamente novedoso, explicando al Estado, no desde la sociedad civil, sino como poseedor de una relativa autonomía. Su preocupación central se encuentra en la autonomía de los Estados y en sus capacidades, condiciones indispensables para cumplir ciertas políticas y objetivos propios y de manera autónoma, dejando de ser un mero reflejo de la sociedad civil y sus grupos. Por su parte Sikkink (1993), abandonando las categorías de “fuerte” y “débil” para analizar los Estados de Argentina y Brasil en términos comparativos, indaga en la infraestructura institucional del Estado. A partir de una serie de indicadores constata la eficacia o ineficacia

administrativos, O'Donnell entiende que deben considerarse otras dimensiones. Una dimensión "ideológica" donde el Estado se constituye como centro de una identidad colectiva, de un bien común, de una Nación y, por otro lado, una dimensión "legal": "el Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado" (1993:165). Además del aparato administrativo, el Estado, en su dimensión jurídica, provee de un conjunto de reglas a través de las cuales los individuos se organizan, con capacidad de respaldar su incumplimiento por medio de la violencia. De esta manera se arriba a una noción de Estado sostenida por tres pilares: burocracias, ley y símbolos. A su vez, en un artículo posterior, O'Donnell (2000) sólo define al Estado a partir de dos sentidos, como entidad territorial y como sistema legal, pero en última instancia, la dimensión que siempre se encuentra presente es la jurídica y es, a fin de cuentas, la dimensión que mayor relevancia adquiere en sus trabajos.

Teniendo esta noción de Estado como punto de partida, el autor acusa a las actuales teorías de la democracia de aceptar un supuesto que, por el contrario, debería ser constatado: que existe un alto grado de homogeneidad del Estado, territorial y funcionalmente, es decir, que las políticas tienen la misma efectividad y fuerza en todo el territorio y en todos los estratos sociales. Por el contrario, "en muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y la autoridad del Estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos. Pero aún allí se pone de manifiesto la evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado" (1993:169). Esta manera de pensar el Estado conduce al autor a explicar en términos duales la presencia de espacios sociales que se sustraen al dominio del Estado, lo que conduciría a un espacio social dividido donde una de sus partes es regulada de manera universalista por el derecho estatal y otra donde el Estado se encuentra ausente y es reemplazado por poderes privados que compiten con él. Estos espacios son analizados a través de la cartografía cromática de dividir el espacio social en zonas azules, verdes y marrones¹⁴. Estas zonas refieren a diferentes maneras en que el Estado se encuentra

administrativa del Estado. Finalmente, Peter Evans (1996), a partir del concepto "autonomía enraizada", cuestiona la idea de aislamiento presente en el enfoque weberiano sobre la burocracia, entendiendo que existen vínculos y canales de comunicación entre las burocracias y la sociedades civil, sectores privados.

¹⁴ Esta conceptualización nos parece ser la más representativa, sin embargo en otros trabajos O'Donnell se refiere a fenómenos similares en términos de "sistemas subnacionales de poder" (2002) o "instituciones informales" (2004), lo que da cuenta que los problemas que enuncia a comienzo de los '90 son una constante

presente o ausente de ellas, en función de dos dimensiones que el autor le asigna al mismo. Como dijimos hace un momento, para O'Donnell se debe "...ver al Estado como una realidad compleja formada por sus aspectos burocrático-organizativos y también por sus aspectos legales" (1993:166), es decir, el Estado no debe ser entendido sólo como el aparato estatal, sino que también debe ser entendido como un conjunto de relaciones sociales en el marco de un cuerpo de reglas jurídicas. Vale decir, al aparato estatal depositado en el cuerpo administrativo burocrático, debe incorporarse la dimensión de la ley, en cuanto capacidad para regular las relaciones sociales. Las dos dimensiones del Estado las denomina funcional (burocracias razonablemente eficaces) y territorial (existencia de una legalidad efectiva y homogénea en el territorio). Sebastián Mazzuca (1998) entiende que estas dos dimensiones no son equivalentes, ya que en la dimensión territorial que supone la ausencia de la ley, el problema que está enunciando es la falta del rasgo característico del Estado, el dominio territorial, es decir, la entidad estatal carece de los atributos que lo definen como tal: monopolio de la *violencia* en un *territorio* con el fin de imponer la *ley*. Mientras que en la dimensión funcional, el problema se encuentra en la aplicación de la ley, un problema correspondiente a las burocracias del Estado, y no a los atributos constitutivos del mismo¹⁵. Así, los problemas que presenta la primer dimensión ponen en discusión la existencia o no del Estado en función de los atributos que lo definen, mientras que los problemas que enuncia la segunda dimensión ponen en discusión la manera en que un Estado ya constituido interviene. En cierta forma, esta distinción presente en O'Donnell y que resalta Mazzuca, da cuenta de los dos tipos de tensiones que pretendemos señalar: en primer lugar, la debilidad del Estado o, en su defecto, su franca ausencia, es decir, su incapacidad de imponer la ley de manera homogénea en todo el territorio. En segundo término, la disfuncionalidad del Estado, donde ya no se reclama su presencia homogénea, sino su buen funcionamiento, denunciándose el mal desempeño de ciertos aparatos del mismo.

Siguiendo la caracterización que O'Donnell hace del Estado, las "zonas marrones" indicarían una baja o nula presencia de ambas dimensiones, tanto la funcional como la territorial, es decir, burocracias ineficaces y heterogeneidad territorial de la ley. Cómo se

preocupación en su labor intelectual.

¹⁵ La noción de "poder infraestructural" que Michel Mann (1997, 2004) desarrollara, se encuentra íntimamente vinculada a esta "dimensión funcional" del Estado en O'Donnell.

reconoce este bajo nivel de penetración estatal: aumento de los delitos, intervenciones ilícitas de la policía en barrios pobres, práctica de la tortura y ejecuciones sumarias en barrios pobres, negación de los derechos de la mujer y de minorías, impunidad del tráfico de drogas y gran cantidad de niños abandonados en las calles, etc. En uno de los casos que enuncia el autor "...los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privado (o, mejor dicho, de poder privatizado, pues mucho de los principales actores ejercen cargos estatales), en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad. Esta situación se extiende a numerosas relaciones privadas generalmente resueltas, aún por el poder judicial de esas regiones, sobre la base de las asimetrías de poder existente entre las partes. Si bien dichas regiones, neofeudalizadas, poseen organizaciones estatales (nacionales, provinciales y municipales), la obliteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la dimensión *pública*, legal, sin la cual el Estado nacional y el orden que éste sustenta desaparecen" (1993:169-170). Se refiere una alteración de la dimensión pública del Estado, cooptado por poderes privados y relaciones privadas. El estado de todos se convierte en instrumento de algunos, alterando la igualdad ante la ley y convirtiéndose en desigualdad producto de una desviación de sus burocracias, lo que conduce a la desaparición del Estado y del orden legal que sostiene.

A las zonas marrones le opone las zonas azules, aquellas donde hay un alto grado de presencia del Estado en términos funcionales y territoriales, es decir, donde el Estado se encuentra efectivamente presente. El mapa que plantea el autor ha tenido la virtud de señalar y poner en evidencia, un conjunto de fenómenos relevantes para la calidad de las democracias, a los que no se les había prestado demasiada atención hasta el momento. Como mencionamos hace un momento, la imaginación politológica de incorporar la dimensión de los problemas sociales en el análisis politológico, tan limitado muchas veces a las cuestiones institucionales y formales. En este sentido, O'Donnell señala que "...los fenómenos descritos han sido documentados por algunos antropólogos, sociólogos y novelistas pero, salvando pocas excepciones, no han recibido atención por parte de los politólogos/as. [...] creo que también es importante el conocimiento de los fenómenos y

prácticas que he esbozado más arriba, tanto *per se* como porque se puede conjeturar que tienen consecuencias significativas sobre las formas en que esas instituciones del régimen de hecho funcionan” (2002: 322).

Sin embargo, también es necesario señalar una suerte de tensión en la perspectiva del autor, la cual se manifiesta en la suerte de inadvertencia sobre la posibilidad que el Estado no sólo no desaparece, sino también cumple un importante papel en la constitución y reproducción de las “zonas marrones”. Al mismo tiempo que se reconoce una falta de eficacia de las agencias del Estado, se parte de una noción óptima de Estado a partir de la cual se analiza el nivel de correspondencia entre noción y realidad. De esta manera, no hay posibilidad de pensar en la intervención del Estado (en ciertos casos por acción y en otros por omisión), inclusive a través de sus mismas instancias legales (no ya actuando ilegalmente, o solo ilegalmente), siendo parte activa en la configuración de las “zonas marrones”. Por ello, las zonas marrones refieren más a intervenciones privatizadas del poder público (además de poderes francamente privados), y menos a intervenciones que contribuyen a constituir y reproducir dichos espacios. Cuando la distinción es entre espacios con presencia estatal y espacios con baja o nula presencia estatal, dificulta el análisis de las situaciones en donde las intervenciones del Estado generan o facilitan la constitución de las mismas “zonas marrones”, más allá de las evaluaciones del buen o mal desempeño del Estado que aquello implica. Las “zonas marrones”, como espacio de debilidad o ausencia del Estado, suponen una baja o nula efectividad de la ley, debido a que son controladas por grupos particulares, o sectores poderosos que se sustraen a la obligación legal impuesta por el Estado o intervenciones no universalistas de aparatos del Estado que actúan de forma particularista. En ambos casos la ley queda desactivada, sólo que en el primero hay ausencia de burocracias y en el segundo hay burocracias que sostienen y permiten esa situación. En función de las dos dimensiones con las que O’Donnell caracteriza al Estado, las zonas marrones suponen una ausencia completa de la ley (dimensión territorial) o una aplicación desperejada de la ley (dimensión funcional) respectivamente.

Las “zonas marrones”, como hemos visto, se explicarían a partir de, por un lado, la debilidad del Estado (dimensión territorial), ya que adolece de ciertas incapacidades para garantizar de modo efectivo los derechos que enuncia formalmente en todo el territorio, por

otro lado de la disfuncionalidad del Estado (dimensión funcional), ya que sus burocracias actuarían mal, no actuarían como Estado sino como particulares. Sin embargo, y es este el fenómeno que más nos interesa señalar, nos preguntamos ¿qué pasa cuando el mismo Estado (no por debilidad o disfuncionalidad) constituye a partir de políticas activas “zonas marrones”? Si se me permite, traeré a colación a Loïc Wacquant para ejemplificar dicho dilema, cuando menciona lo inadecuado de las oposiciones binarias en el análisis de sectores relegados de las ciudades: “...son adecuadas para exagerar las diferencias, confundir descripción y prescripción y postular dualismos tajantes que borran las continuidades, minimizan la contingencia histórica y sobreestiman la coherencia interna de las formas sociales” (2007:270). Wacquant realiza un análisis relacional para dar cuenta de la constitución de espacios relegados en las ciudades, donde confluyen rasgos estructurales macroeconómicos, conjuntamente con políticas estatales que, dan forma a espacios sociales segregados y estigmatizados, como el *gueto* y la *banlieue* francesa. Por tal motivo, considera que, además de las transformaciones estructurales de la economía, el Estado cumplió un papel activo en dicha configuración, en lo que respecta a las políticas penales y, también, al mercado inmobiliario de las viviendas sociales que se realizan en las zonas periféricas degradadas y que contribuyen a una mayor segregación espacial de los sectores vulnerados: “A contramano de las ideologías políticas y los discursos académicos que se ponen de acuerdo en subrayar el debilitamiento del Estado con el objetivo de que funcione mejor, se constata que el Leviatán sigue siendo el vector principal de la génesis y la trayectoria de la marginalidad avanzada en cada país. Incluso donde parece ausente a primera vista, aunque se muestre pasivo y espasmódico, sigue siendo el Estado, por medio de su acción multiforme, el que determina la forma de los mercados de la vivienda, del trabajo y de los títulos educativos y también la distribución de bienes y servicios de base, y el que, de este modo, gobierna la conversión del espacio social en espacio físico apropiado” (2007:18).

Para no ser injustos, debemos establecer las diferencias entre los dos discursos en discusión, ya que nuestra intención no se encuentra en establecer la veracidad de uno y la falsedad del otro. Estos discursos se enmarcan en un contexto político, social e intelectual, se tornan inteligibles en el marco de esas condiciones sociales y en función de con quienes están discutiendo. Por ello, si la pretensión de Wacquant es disputar sentido con las

corrientes que piensan al *gueto* y la *banlieue* como espacios que encuentran su explicación y lógica de reproducción en ellos mismos, O'Donnell disputa contra las corrientes que desvalorizan o desconocen lo estatal como una dimensión central en la configuración del orden, o sólo lo incorporan en tanto dimensión administrativa. En este sentido, reconocer el papel estratégico de los trabajos de O'Donnell en los noventa es reconocer la imaginación politológica de lograr reincorporar al Estado y los problemas sociales en el centro de la escena del pensamiento político y su discusión sobre el fortalecimiento de las democracias, aún cuando esa imaginación se encuentre inscrita en aquella racionalidad política que comenzaba a reincorporar al Estado nuevamente en la escena.

Por ende, la perspectiva que brinda Guillermo O'Donnell respecto a las “zonas marrones” ofrece una gran posibilidad para pensar los problemas sociales desde el campo de la politología. Creemos que ha sido una virtud incorporar estas discusiones en dicho campo, más inclinado al estudio de las instituciones formales, su funcionamiento y transformaciones. Sin embargo, también debe advertirse que dicho abordaje debe ser analizado y tamizado con el fin de evitar las posiciones maniqueas entre Estados presente y Estado ausente. En este sentido, dos asuntos considero necesario señalar al respecto. En primer lugar, pese a los matices cromáticos en la cartografía del autor, en términos generales termina imponiéndose una perspectiva de oposición entre un Estado que no logra imponer de manera homogénea la ley a través de sus burocracias razonablemente efectivas, frente a poderes privados o privatizados que se sustraen al poder estatal o logran concesiones particularistas de él. En segundo lugar, en continuidad con la inferencia anterior, la idea de “aplicación desapareja de la ley” no agota el espectro de intervenciones estatales, es insuficiente para explicar prácticas que, sin ser ilegales y sin suponer mal funcionamiento de las burocracias, contribuyen a la consolidación de las zonas marrones.

Encontramos una clara delimitación, se enuncia una línea invisible que diferencia dos tipos de órdenes, regidos por lógicas diferentes y que poseen finalidades diferentes. Mientras uno se encuentra atado a formas de regulación fuertemente arraigadas o sostenidas por poderes privados, con fines particularistas, el otro es una forma de regulación formal, estatuida a través de mecanismos institucionalizados y que lo guía una finalidad universalista. Esa matriz que se encuentra por debajo de estos enunciados, es la tajante distinción entre Estado y sociedad, una suerte de *episteme* del pensamiento político

moderno, a través del cual todo análisis de los fenómenos políticos se hace inteligible y posible. La distinción entre Estado y Sociedad que, en su derrotero, llega a oponer Estado débil versus poderes privados fuertes, conduce a la oposición normativa por excelencia, lo bueno y lo malo. Los textos sugieren una fuerte visión normativa, la necesidad de corrección del Estado sobre la base de un modelo deseable, pero que se encuentra ausente o con una franca debilidad. Por ello hablamos de externalidad del Estado, como entidad externa a lo social que, sin embargo, en determinadas circunstancias es cooptado por lo social y vaciado de los contenidos que lo constituyen como Estado, por ende, desaparece. Dado que expresamente O'Donnell advierte sobre el origen noratlántico del cuerpo teórico de la democracia y que dicha advertencia se extiende a las dificultades de utilizarlo como prisma para la reflexión de otros horizontes políticos, más allá de los cuales fueron credos, la misma advertencia debe realizarse respecto a la noción de Estado.

En resumen, creemos que las “zonas marrones” no deberían ser sólo analizadas en términos negativos, por ausencia o mal desempeño del Estado, en otras palabras, no se explican simplemente por una ausencia o mal aplicación de la ley, cuya ejemplificación se encuentra en la noción de “legalidad trunca” (1993:172; 2002:327), es decir, una legalidad no realizada, interrumpida que explica la presencia de aquellos espacios. Por el contrario, debemos indagar en el papel activo que desempeña el Estado, en las políticas llevadas adelante respecto a los sectores marginales y en las prácticas concretas que intervienen sobre el terreno, es decir, en una presencia activa del Estado.

4. Conclusión.

Como mencionamos en la Introducción, O'Donnell es una figura de peso en el campo de la politología y lo es por varias razones. Ha sido uno de los hacedores de un espacio de indagación propio y, en ese sentido, sin ánimo de exagerar, ha sido uno de los responsables en la configuración de la ciencia política como disciplina que toma una forma determinada de análisis y problemas a fines del siglo XX. Desde sus preocupaciones iniciales en torno a los regímenes autoritario, pasando por las preocupaciones que le siguieron a los mismos en lo que atañe a las transiciones a la democracia y, finalmente, el reconocimiento de un conjunto de problemas que giraban en torno al Estado Democrático de Derecho, dieron forma a un campo de indagación de la politología en América Latina

que escapaba a las formas duras de la ciencia política norteamericana como a la filosofía política de corte más europeo. En esto mucho tiene que ver la mixtura de un afán de conceptualización demostrado con las discusiones que giraron en torno a los Estados Burocráticos Autoritarios, las democracia delegativa, el *accountability* horizontal, etc., como su afán de investigación empírica que lo alimentaba. En cierta forma se trataba de una teorización no escindida del trabajo de investigación.

Charles Wright Mills escribía en 1959 la necesidad de reconocer en el intelectual la figura que debe poner en tensión la pretensión tanto de la gran teoría como del empirismo abstracto: “...el investigador debería aprender a moverse, hacia arriba y hacia abajo, en los niveles de abstracción del lenguaje, enriqueciendo la teoría abstracta con lo específicamente histórico y empírico”, a partir de lo cual se reconocía la necesidad de extenderse sobre la complejidad de los problemas planteados en la sociedad moderna. De esta manera, la imaginación politológica que se le reconoce a O’Donnell es haber fortalecido el campo de la politología, ampliándolo a ese conjunto de problemas sociales que entrañan también problemas de poder, y que habían estado ausentes en una disciplina que se había pensado hasta el momento como excesivamente formal en sus preguntas y en sus respuestas.

5. Bibliografía.

- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto (comp.) (2002): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, FLACSO.
- CASTEL, Robert (1980): *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, Madrid, La Piqueta.
- DAHL, Robert (1991): *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- DAROQUI, Alcira (2002): “La cárcel del presente, su `sentido` como práctica de secuestro institucional” en Gayol, S. y Kessler, G. (Comp.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial.
- EVANS, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N°140, Buenos Aires, IDES, 529-562.

- IAZZETTA, Osvaldo (2007): *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- _____, Osvaldo (2003): “La democracia y los vaivenes de lo público-estatal”, en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol.1, N°2, (Octubre), pp.377-408.
- LECHNER, Norbert (comp.) (2000): *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- MANN, Michel (2004): “La crisis del Estado-Nación en América Latina”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, N°174, Vol.44, p.180.
- _____, Michel (1997): *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados Nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza.
- MAZZUCA, Sebastián (1998): “Los silencios de la poliarquía”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, N°2.
- MÉNDEZ, Juan (2002): “Problemas de violencia ilegal”, en Méndez, J., O’Donnell, G. y Pinheiro, P.S. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MORGAN, Dan (1984): *Los traficantes de granos. La historia secreta del pulpo mundial de los cereales: Cargill, Bunge, André, Continental y Louis Dreyfus*, Buenos Aires, ed. Abril.
- NUN, José (2000): *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O’DONNELL, Guillermo (2004): “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós.
- _____, Guillermo (2002): “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Méndez, J., O’Donnell, G. y Pinheiro, P.S. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- _____, Guillermo (2000): “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol.39, N°156, IDES, Buenos Aires, pp.519-570.
- _____, Guillermo (1998): “Accountability Horizontal”, en *Revista Ágora. Cuadernos de Estudios Políticos*, 4, N°8, Buenos Aires, pp.5-34.

- _____, Guillermo (1993): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, N°130, IDES, Buenos Aires, 163-184.
- O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence (eds.) (1989): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 Volúmenes, Buenos Aires, Paidós.
- PAVARINI, Massimo (1992): “¿Menos cárcel y más medidas alternativas?” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Año 1, N°2.
- PEGORARO, Juan (1999): “La corrupción como cuestión social y como cuestión penal”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, Año 8, N° 13.
- _____, Juan (2004): “El lazo social del delito y su relación con los poderes ocultos”, en *Delito y Sociedad. Revista de ciencias sociales*, Buenos Aires, Año 13, N° 20.
- RUSCHE, Georg y KIRCHHEIMER, Otto (1984): *Pena y estructura social*, Bogotá, Temis.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998): “La sociología de los tribunales y la democratización de la justicia”, en *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Colombia, Uniandes.
- _____, Boaventura de Sousa (1988): *O discurso e o poder. Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*, Porto Alegre, Fabris editor.
- SIKKINK, Kathryn (1993): “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol.32, N°128, Buenos Aires, IDES, pp.543-574.
- SKOCPOL, Theda (1989): “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” en *Zona Abierta*, N°50, pp.71-122.
- SUTHERLAND, Edwin (1999): *El delito de cuello blanco*, Madrid, La Piqueta.
- WACQUANT, Loïc (2007): *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- WAISMAN, Carlos (2006): Autonomía, autorregulación y democracia: sociedad civil y Estado bifurcado en América Latina” en *PostData. Revista de reflexión y análisis político*, N°11, Abril.
- WALDMANN, Peter (2003): *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nuevas Sociedad.
- WEBER, Max 1996 (1922): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WOLFE, Alan (1997): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.