

**Algunas reflexiones acerca de la
democracia, el Estado y sus múltiples
caras**

Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell

Titular de la cátedra Helen Kellogg de Gobierno, de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), y Director del Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina (CIEDAL), de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ha sido profesor visitante en varias universidades de América Latina, Europa y Estados Unidos. Ha publicado numerosos textos sobre autoritarismo, democratización, teoría democrática y Estado. Actualmente completa un libro a ser titulado *Estado y democracia: teoría con intención comparativa*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: godonnel@nd.edu

Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros Estados y por lo tanto de nuestros países.

Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras *

I. Comentarios introductorios

Tanto "democracia" como "Estado" son términos tan disputados como disputables. No lo es menos, aunque la literatura sobre ello no abunda, el tema de las recíprocas relaciones entre la democracia y el Estado. Por supuesto, es enorme el abanico de cuestiones que entonces se abre. Esto impone a este texto selectividad y cautela. En cuanto a lo primero, es obvio que sólo podré abordar algunos pocos aspectos de esa problemática. En cuanto a la cautela, ella resulta de que no soy un especialista en administración pública sino un politólogo que ha trabajado sobre varios aspectos del Estado, pero básicamente desde la perspectiva de la práctica y la teoría de la democracia. Es desde este ángulo, admitidamente sesgado, que abordo estas páginas; pero me gustaría creer que el mismo se justifica porque, dentro de la enorme y variada literatura existente entre nosotros sobre el Estado, me parece que ha sido, al menos en los aspectos que toco aquí, relativamente descuidado.

II. Algunas precisiones conceptuales¹

Ya sea para disentir o concordar, pero en definitiva para entendernos, es necesario proponer las definiciones que subyacen a las consideraciones que uno se propone desarrollar.

Comienzo por el Estado. Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por otros Estados y diversas instituciones internacionales. Los Estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias,

Recibido: 28-07-2008. Aceptado: 25-08-2008.

(*) Conferencia Magistral presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre de 2008.

El Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida, es el Estado como un conjunto de burocracias. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común.

tanto generales como específicas a nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros Estados y por lo tanto de nuestros países; ellas no deben ser ignoradas en un análisis de los Estados y de sus posibilidades de adecuación a metas que, además de la democratización, tienen que incluir el desarrollo humano, el crecimiento económico y la equidad social. Un aspecto de esta variedad es el que me ocupará en este texto, diversas "caras" que el Estado presenta en nuestros países.

Asimismo, los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y transplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente. Como primer paso propongo una definición del Estado. Por el mismo entiendo: un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Esta definición, de cuño weberiano, está enfocada en lo que el Estado *es*, no en la enorme variedad de cosas que el Estado hace o puede hacer. Asimismo, ella apunta al tema del *poder*, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de *poderes*) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado².

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por buena parte de la literatura contemporánea, es el Estado como un **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común. La medida en que sus burocracias se ajustan a esas responsabilidades marca el grado de *eficacia* del Estado.

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

Juntos, las burocracias del Estado y la legalidad presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (más precisamente, los funcionarios y los intelectuales de variado tipo que hablan en su nombre) proclama garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial y de la población respectiva, usualmente concebida como una nación o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: intentar constituirse en **un foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un Estado-para-el-pueblo o un Estado-para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que apunta a crear una identidad colectiva ("somos todos argentinos-brasileros-peruanos," etc.) que, según se suele postular, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales. La medida en que estas invocaciones suelen ser aceptadas como válidas marca otra dimensión del Estado, la de su *credibilidad* como auténtico representante y factor del bien público.

Hay aun una cuarta dimensión. El Estado es un **filtro** que se supone trata de regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el "adentro" y el "afuera" del territorio, los mercados y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados³, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la *capacidad de filtraje* de cada Estado, que se supone inteligente y realmente apuntada al bien público.

Las características del Estado son: la *eficacia* de las burocracias estatales, la *efectividad* de su sistema legal, su papel de *foco de identidad* y su capacidad de *filtraje*. Pero estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que -tal vez felizmente- ningún Estado ha materializado completamente.

He propuesto cuatro dimensiones básicas del Estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal Estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un Estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo. Además, si ese Estado es un Estado democrático (ver definición abajo) hace esas contribuciones a la sociedad de maneras que garantizan y eventualmente expanden los derechos implicados por la democracia.

Resumiendo estas características, se trata entonces de la **eficacia** de las burocracias estatales, de la **efectividad** de su sistema legal, de su papel de **foco de identidad** y de su capacidad de **filtraje**. Pero estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que -tal vez felizmente- ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber logrado siquiera medianamente. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aun a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un Estado-para-la nación (o equivalentes) puede no ser verosímil para buena parte de la población; y el Estado puede haber en gran medida abdicado de su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

Lo precedente implica que las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente. Hay un aspecto de lo precedente que merece elaboración.

La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, generalmente grandes y complejas. Por **burocracia** entiendo un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.

El carácter burocrático-organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto para los que trabajan en su interior

como, generalmente, para los que desde la sociedad se relacionan con el mismo. Por añadidura, esa característica tiende a acentuarse cuando opera en relación con individuos y grupos que por diversas razones se encuentran sometidos a relaciones muy desiguales en la sociedad -problema sobre el que vuelvo luego de terminar estos prolegómenos.

Prosigo con otras definiciones necesarias para claridad del argumento y análisis a desarrollar. Entiendo por **régimen**, los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales.

Nos interesa aquí en especial un subtipo del anterior, un **régimen democrático**. Este es uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.

De acuerdo con esta definición, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad hasta las más altas posiciones en el Estado. En un régimen democrático, el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. Bajo este régimen, el resultado de esa competencia determina quiénes ocupan por un tiempo determinado (en regímenes presidencialistas) o de acuerdo con condiciones pre-establecidas (en regímenes parlamentarios) las posiciones gubernamentales⁴.

Nos interesa también un subtipo del Estado que hemos definido arriba, un **Estado que contiene un régimen democrático**. Además de lo ya apuntado sobre el Estado en general, se trata de un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y donde las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado -los ciudadanos políticos- implicado por la existencia de aquel régimen.

Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface esos aspectos e impulsa la expansión y consolidación de

El Estado no es sólo un conjunto de burocracias sino también, entre otras dimensiones ya mencionadas, un sistema legal. Ese hecho consiste en que mediante ese sistema, y la actuación consistente de al menos algunas de sus burocracias, el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía. Sin este anclaje, un régimen democrático simplemente no existe.

las diversas ciudadanía (civil, social y cultural, además de la política ya establecida por aquel régimen) implicadas por una democracia más plena, va dejando de ser un Estado que sólo alberga un régimen democrático pero que puede conservar numerosos bolsones autoritarios. Tiende entonces a convertirse, en la medida que va impulsando y garantizando otras ciudadanía, en un Estado realmente consonante con la democracia, un *Estado de y para ella* o, más simplemente, un **Estado democrático**. Este es un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes.

En las definiciones que acabo de presentar hay una gradación empírica y normativa. La definición más general del Estado permite que funcione con cualquier régimen político, incluso autoritario. La definición de un Estado que contiene un régimen democrático identifica un Estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía -excuso agregar que esta situación se aplica hoy a buena parte de los países de nuestra región. Por su parte, la definición de un Estado plenamente democrático es un horizonte normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga interés, ya que permite indagar en qué medida y acerca de qué derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia. Pero ya antes de acercarse a ese horizonte normativo, un Estado que contiene un régimen democrático, aunque falle en otras dimensiones de la ciudadanía, por definición de tal régimen sanciona y garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía política: votar libremente y sin coacción física en elecciones que son razonablemente competitivas, equitativas e institucionalizadas, que los votos sean contados parejamente y, para quienes así lo deseen, intentar ser electos(as); y asimismo, tanto durante como entre las elecciones, gozar de al menos algunas básicas libertades "políticas", tales como las de expresión, asociación, movilidad y acceso a información no monopolizada o censurada, entre otros⁵.

Esto implica un hecho fundamental, que sólo aparece a plena luz si reconocemos que el Estado no es sólo un conjunto de burocracias

sino también, entre otras dimensiones ya mencionadas, un sistema legal. Ese hecho consiste en que mediante ese sistema, y la actuación consistente de al menos algunas de sus burocracias, *el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía*. Sin este anclaje, un régimen democrático simplemente no existe, o se convierte en una caricatura en la que se realizan elecciones pero ellas no satisfacen requisitos mínimos de competitividad, equidad e institucionalización. Como veremos más abajo, ese anclaje es especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de "fugarse" del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados.

Las reflexiones precedentes sirven como indicación de lo que me parece uno de los principales problemas que afectan a nuestra región: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos, y en general los Estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países⁶. Esto lleva a otras preguntas que deben ser confrontadas, por difícil que sea contestarlas; no se trata sólo de saber **qué** es ese Estado, sino también **para qué y para quiénes es** y **debería** serlo. Esta pregunta es particularmente acuciante desde que hemos hecho el logro importantísimo de conquistar regímenes democráticos, pero donde, en la mayoría de nuestros países, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado.

Concluimos esta sección repitiendo que hemos propuesto cuatro dimensiones del Estado. Una, su *eficacia* como un conjunto de burocracias; segunda, su *efectividad* como sistema legal; tercera, su *credibilidad* como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y, cuarta, su condición de *filtro* adecuado al interés general de su población. En América Latina, podemos decir que, con excepciones parciales y con variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo Estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de no pocas burocracias ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque recientemente algunos autores la hemos registrado; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores hemos denominado "zonas marrones", a veces extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias⁷. Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente,

credibilidad de estos Estados (y los respectivos gobiernos) como auténticos intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros Estados carecen de las capacidades necesarias para operarlo inteligente y eficazmente, y a veces (como la Argentina en la década del 90) han abdicado de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Grandes o pequeños en su tamaño como burocracias, estos Estados suelen ser **débiles**. Algunos de ellos han sido débiles en todos los aspectos; otros han sido eficaces -a veces terriblemente eficaces- como máquinas represivas, pero poco han logrado normalizar y homogeneizar sus naciones y sociedades. Es también un Estado que, por sí mismo y por las influencias que operan desde esferas socialmente privilegiadas, es **angosto**: le cuesta mucho admitir como sujetos de pleno derecho a diversos sectores sociales y sus demandas e identidades, a los que a veces encara con prácticas clientelares, cuando no con violencia. Asimismo, y con graves consecuencias para su credibilidad, cuando algunos derechos de clases y sectores subordinados logran ser inscriptos, no pocas veces ellos no son implementados o son de hecho cancelados⁸. Estas falencias son un grave problema por muchas razones, incluso en términos de desarrollo económico y social. También lo son porque, como ya hemos anotado pero insistimos porque nos parece fundamental, estos Estados y sus gobiernos tienen escasa capacidad para democratizar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad, exclusión y heterogeneidad social.

III. Mirando un caleidoscopio

El Estado está en todas partes y en ninguna. Nos encontramos con el Estado cuando desde su cúpula los gobernantes hablan en manifestaciones y a través de los medios de comunicación, y cuando banderas, himnos y desfiles celebran las inauguraciones gubernamentales, el nacimiento o muerte de héroes fundadores, grandes victorias militares o heroicas derrotas, y otras solemnes ocasiones. También lo vemos cuando los gobernantes nos dicen haber tomado tal o cual medida en atención al bien público. Estos eventos exhiben la cara oficial del Estado, ritualizan su imbricación con "su" pueblo o nación, y proclaman que el Estado y su gobierno son para nosotros, para el bien de todos. Estas ceremonias y los valores solidarios que invocan son repetidos y glorificados, una y otra vez, en las escuelas

Nos encontramos con una de las dimensiones del Estado, su sistema legal, cuando, por ejemplo, compramos, vendemos o alquilamos. Este aspecto -legal- del Estado no es externo a la sociedad (tal como suelen aparecer sus burocracias); por el contrario, es intrínsecamente interno a la misma. Por lo tanto, es sobre todo mediante esta dimensión que el Estado penetra profundamente y co-constituye la sociedad.

y en los medios de comunicación-y, por cierto, en el absurdo cantar de himnos nacionales en todo tipo de evento deportivo.

También nos encontramos con el Estado cuando pagamos impuestos o tramitamos una licencia de conductor, así como también, aunque tal vez inconscientemente, cuando obedecemos una señal de tránsito, vamos a un hospital público, nuestros hijos asisten a una escuela pública o subsidiada por el Estado, y en tantas otras ocasiones semejantes, sobre todo si vivimos en un ambiente urbano y/o modernizado. Este es el mundo de diarios encuentros con diversos segmentos de la burocracia estatal y las a veces misteriosas reglas que de hecho regulan su comportamiento.

No menos importante, pero mucho menos visiblemente -tanto que la conciencia ordinaria no suele registrarlo- nos encontramos con sólo una de las dimensiones del Estado, su sistema legal, cuando, por ejemplo, compramos, vendemos o alquilamos. La condición que entonces asumimos (comprador, inquilino, etc.) es legalmente definida; es con base en esta definición que existe la expectativa de que, en caso de incumplimiento de alguna de las partes, hay recursos legales para obtener satisfacción de los derechos consiguientes. En estas y otras innumerables relaciones sociales, el Estado no viene después o exteriormente a ellas, ya "está ahí", en el propio momento de constitución de esas relaciones y como condición necesaria para que ellas existan como tales. Este aspecto -legal- del Estado no es externo a la sociedad (tal como suelen aparecer sus burocracias); por el contrario, es intrínsecamente interno a la misma. Por lo tanto, es sobre todo mediante esta dimensión que el Estado penetra profundamente y co-constituye la sociedad.

Estas son algunas de las dimensiones del Estado, algunas ostensibles, otras habitualmente poco perceptibles para la conciencia ordinaria⁹. Fenomenológicamente, el Estado aparece como conjuntos de individuos que habitan edificios y oficinas, y usan sellos y credenciales que los certifican como habilitados para tomar decisiones en y por las cuales invocan -y de hecho ponen en acto- la autoridad del Estado. En la abigarrada variedad resultante de individuos y oficinas nos encontramos, para así decirlo, con el "Estado diariamente vivido", que recientemente ha concitado fructífera atención de antropólogos y otros autores escribiendo desde esta perspectiva disciplinaria -tema al que retornaré.

Esta apariencia caleidoscópica ha llevado a numerosos desacuerdos acerca de lo que sería el Estado. En general, los politólogos

y macro sociólogos han sido cautivados por sus caras más solemnes, impregnadas por los significantes de su proclamada unidad e imbricación con el pueblo o la nación. Por el otro lado, para no pocos que adoptan una perspectiva antropológica, la única realidad del Estado es su cara atomizada, últimamente evanescente, de los encuentros con algunos de sus funcionarios, sin que atrás de ello haya nada sustantivo. Ambas perspectivas hacen importantes contribuciones al estudio del Estado. Pero las visiones más macro tienden a exagerar su unidad y a veces derivan en una concepción funcionalista de su existencia y desempeño; por su parte, las visiones más micro encuentran seria dificultad en remontar sus observaciones hacia la reconstitución de un sentido de unidad de su objeto de estudio. Asimismo, hay numerosos estudios de diversas instituciones estatales, así como de políticas públicas emprendidas o apoyadas por aquellas. Por supuesto, estos estudios son sumamente valiosos, pero pocas veces parten de esas instituciones o políticas para emprender una reconstrucción conceptual del Estado del que son parte.

Estas variadas aproximaciones han provocado otras dudas y discusiones. La primera es si en realidad existe algo llamado "el Estado". La conclusión negativa ha primado sobre todo en corrientes anglo-sajonas, no pocas de las cuales nos dicen que todo lo que hay es una serie de edificios, burocracias y funcionarios que desempeñan las más variadas actividades. Por lo tanto, lo que hay es un gobierno, o una administración pública, o conjuntos de políticas públicas, que deben ser captados empíricamente en su diversidad sin atribuirles falsamente un inexistente principio de unidad.

Una visión alternativa dice que el Estado es lo que podemos reconstruir a partir de su cara más visible, un conjunto de burocracias y sus consiguientes funcionarios y roles. Pero esto no provee criterios para encontrar un principio de unidad del Estado; el recurso habitual es apelar a alguna definición neo-weberiana, en el sentido que lo que lo caracteriza es su carácter territorial y la supremacía en el control de los medios de coerción en su territorio¹⁰. Pero estos criterios, que hemos incorporado parcialmente a nuestra propia definición del Estado, son insuficientes. Ellos abarcan algunas pero no todas las instituciones del Estado; por ejemplo excluyen, entre otras, empresas y bancos estatales, escuelas y universidades del Estado, y varios tipos de agencias de control y licenciamiento. Además, y ésta me parece una objeción decisiva, la consiguiente reducción del Estado a sus burocracias tiende a verlo en una relación puramente

La consi-
guiente
reducción
del Estado
a sus
burocracias
tiende a
verlo en
una relación
puramente
externa a la
sociedad;
esto a su vez
ha servido
para concebir
al Estado en
la relación
de suma-cero
con la
sociedad
lo que ha
permitido
justificar
políticas,
llamadas
neo-liberales,
de desman-
telamiento
del Estado.

externa a la sociedad; esto a su vez ha servido, independientemente de la intención de autores tales como los citados en la nota al pie número 12, para concebir al Estado en la relación de suma-cero con la sociedad lo que ha permitido justificar políticas, llamadas neo-liberales, de desmantelamiento del Estado.

Por su parte, a partir de Poulantzas, las teorías neo-marxistas superaron el grueso reduccionismo de considerar el Estado como expresión o epifenómeno de la clase dominante, para discutir el tema de su autonomía relativa en relación con diversas clases sociales. Pero aun con la beneficiosa complejidad que esto introdujo, me parece que estas concepciones se acomodan mal a la enorme heterogeneidad social y territorial de nuestros países, con las muy variadas maneras de presencia y de ausencia/exclusión que ella determina. Asimismo, la visión del Estado que estas concepciones suelen ofrecer es muy agregada, al menos para los aspectos que me interesa discutir aquí¹¹.

Finalmente, para terminar esta rápida revisión, algunas de las visiones antropológicas recaen en un escepticismo que, algo paradójicamente, es imagen en espejo de la corriente anglosajona primeramente mencionada. Para aquellas tampoco hay algo que se pueda llamar Estado; lo que hay son máscaras de la dominación social que, como su expresión o instrumento, proyectan la imagen de una inexistente unidad estatal¹².

Tal vez una metáfora ayude a entender las dificultades que surgen de lo arriba discutido. Como conjunto de burocracias, el Estado parece estar **enfrente** de la sociedad. Como foco de identidad colectiva postulado desde sus cumbres, el Estado nos aparece como **encima** de la sociedad. Como filtro que nos separa de otras entidades externas, el Estado aparece **alrededor** de la sociedad. Y, en la medida que lo percibimos en esa dimensión, el Estado como sistema legal está **adentro** de la sociedad. Además, desde diferentes lugares sociales tenemos diferentes vistas, desde lujosas oficinas ministeriales a lúgubres estaciones policiales, y desde amables funcionarios a otros distantes y a veces hostiles. Las caras del Estado no son sólo varias, también pueden aparecer muy diferentemente (o, como veremos, estar simplemente ausentes), dependiendo del lugar social desde el que se viven.

Y todas son muy importantes, porque es en buena medida a través de los encuentros con ellas que los individuos construyen visiones de Estados amigos, indiferentes o enemigos, y mediante ellas evalúan cómo son tratados por las democracias. Esto nos remite a tratar

En una de sus dimensiones constitutivas el Estado es una cascada de autorizaciones legalmente dispensadas; esto es lo que le da su unidad conceptual y empírica.

con algo más de detalle el tema de las múltiples caras, pero antes debemos presentar nuestra opinión acerca de lo que constituye, bajo sus caleidoscópicas apariencias, la unidad del Estado.

IV. Cascadas

Thomas Hobbes dio la pista cuando argumentó que el hecho que el Estado sea una entidad artificial no lo hace falso o ilusorio; hay que trazar los vínculos que generan la unidad de esa entidad y permiten atribuirle a ella acciones realizadas por ciertos individuos¹³. El hilo conductor es propuesto por V. Hossle¹⁴, un filósofo que, al discutir "el estatus ontológico del Estado", elabora sobre la rica tradición alemana acerca del tópico: el Estado es lo que llama una entidad jurídica (*juristic*) que, por medio de su sistema legal, determina que los comportamientos de ciertos individuos sean imputados a la autoridad y el poder de un Estado. La decisión tomada por un individuo sólo es considerada un acto del Estado porque ciertas reglas definen ese acto por ese individuo, una vez que ha satisfecho ciertos requisitos legalmente prescriptos, como un acto "oficial"; en un sentido ficticio, pero real en cuanto a su significado y consecuencias, en y por ese acto el funcionario "pone" al Estado.

Esta es la cadena de autorizaciones legalmente dispensadas que crea la verdadera, aunque subyacente, unidad del Estado. De aquí una de las razones de nuestra insistencia acerca de la importancia del sistema legal como una dimensión constitutiva del Estado: ella es la que provee el tejido que une a todas sus partes. Por otro lado, me apresuro a aclarar, contra interpretaciones excesivamente legalistas¹⁵, que esta dimensión está lejos de ser todo el Estado -ya vimos que hay por lo menos otras tres. Pero la legal es, nada más y nada menos, la dimensión del Estado que nos coloca frente a individuos que en sus interacciones con nosotros tienen el *plus* de que algunas de sus actividades sean imputadas como parte y emanación del poder y autoridad del Estado. Este hecho determina los especiales derechos y obligaciones de los funcionarios estatales; ellos los tienen sólo porque y en la medida en que son necesarios para cumplir los roles que se les ha asignado desempeñar en las respectivas instituciones estatales.

En síntesis, en una de sus dimensiones constitutivas el Estado es una cascada de autorizaciones legalmente dispensadas; esto es lo que le da su unidad conceptual y empírica. Cada funcionaria de Estado lo es tal porque ha sido designada (o, en algunos casos, electa)

para el respectivo rol por medio de un procedimiento legalmente reglado y formalizado; a su vez, un similar procedimiento ha dado la potestad de hacer esa designación a otro individuo, ubicado en otra posición, jerárquicamente superior, en la estructura burocrática del Estado. Y, por su lado, este último individuo debe su propio rol a un procedimiento similar, en lo que suele ser una larga cadena de autorizaciones legalmente dispensadas. Esa cadena puede ser más o menos directa, dependiendo de si el Estado es federal o unitario, pero en todos los casos deriva ininterrumpidamente de la arquitectura constitucional del Estado.

V. Múltiples caras

Mencioné arriba que, además de sus cuatro dimensiones, el Estado exhibe diferentes caras dependiendo de con quiénes interactúan sus funcionarios. Es además un hecho bien conocido -tanto que no hace falta fundamentarlo aquí- que en ningún país del mundo el trato estatal y la justicia son dispensados igualitariamente a través de diversas clases y sectores sociales¹⁶; en todas partes, pero sobre todo en sociedades marcadas por agudas desigualdades, los ricos y privilegiados suelen toparse con pocas caras del Estado, y con las que lo hacen suelen ser amistosas. Además, y sobre todo, ellos suelen emprender elaboradas estrategias para eludir los lados del Estado que los fastidian: viviendas cercadas y custodiadas por guardias privados; escuelas y universidades privadas para los hijos; seguros de salud y transporte también privados, y otras barreras que construyen para aislarse de indeseables intromisiones¹⁷. En otras ocasiones, cuando encontrarse con el Estado es inevitable, como cuando hay que tramitar pasaportes o licencias de conducir, una llamada telefónica a un influyente funcionario, o el pago a un "gestor" o "*despachante*" evitan largas filas y las malhumoradas expresiones que suelen aparecer al otro lado del mostrador. Además, cuando de todas maneras esos sectores tienen que habérselas con la policía o los tribunales, ellos suelen esperar, y reclamar, tratamiento privilegiado, cuando no impunidad.

Por cierto, el panorama es diferente para los marginados (término que uso para ese complejo conjunto formado por excluidos, discriminados, indigentes y similares víctimas de la pobreza y desigualdad de nuestras sociedades). Organizaciones de derechos humanos, periodistas y académicos han documentado al menos parte de los problemas, y a veces horrores, que siguen a los encuentros de aquéllos,

En algunas regiones la presencia del Estado es muy tenue. Puede haber edificios e individuos que dicen tener poderes autorizados por el Estado, pero el Estado como sistema legal prácticamente se ha evaporado -o nunca tenido vigencia real.

no sólo con diversas "fuerzas de seguridad" sino también con indiferentes y distantes funcionarios. Por supuesto, no faltan contraejemplos, pero aun bajo regímenes democráticos parece que lo recién señalado ha seguido siendo más la norma que la excepción. Estas situaciones implican seria negación de los derechos de ciudadanía que aquellos regímenes se supone sancionan y garantizan. Como consecuencia, esas mismas situaciones significan que quienes la sufren no sólo son materialmente pobres, también lo son legalmente. Esta es la condición de parte de la población de América Latina, que nos llevó en textos anteriores a comentar que estas democracias nuestras implican una "ciudadanía de baja intensidad" y, correlativamente, un Estado de derecho truncado¹⁸.

De todas maneras, en muchos de estos casos, y aunque mediante una cara hostil, el Estado está presente. Sin embargo, en algunas regiones la presencia del Estado es muy tenue. Puede haber edificios e individuos que dicen tener poderes autorizados por el Estado, pero el Estado como sistema legal prácticamente se ha evaporado -o nunca tenido vigencia real. En estas situaciones rigen varios tipos de ley informal o tradicional, y la ausencia de la legalidad estatal es a veces bastante beneficiosamente sustituida por, entre otras, asambleas comunales, asociaciones y cooperativas rurales y de vecindarios urbanos marginados, o *ayllus* y similares instituciones de pueblos indígenas¹⁹. Sin embargo, otro tipo de legalidad puede prevalecer, a veces relacionándose complejamente con alguna(s) de las anteriores. Me refiero a legalidades mafiosas, que incluyen "capos" que controlan celosamente "su" territorio, cobran "impuestos", imponen "tasas de importación y exportación", y aplican un tipo de "justicia" en el que frecuentemente se aplica la pena de muerte -éstas son las "áreas marrones" que discuto en mi texto ya citado. Pero aun así, la legalidad estatal puede tener alguna presencia; pero ésta es perversa, como cuando funcionarios estatales aliados de alguna mafia invocan segmentos de esa legalidad para ejercer discrecional poder sobre la población respectiva.

Este tipo de situación ha sido fructíferamente abordado por algunos antropólogos, quienes han estudiado "el funcionamiento de una entidad translocal [el Estado] que se hace visible [en lugares alejados] mediante prácticas localizadas", y a partir de ello correctamente insisten que "Toda teoría del Estado debe tomar en cuenta su constitución mediante un complejo conjunto de representaciones y prácticas que se intersectan espacialmente de manera compleja"²⁰.

Concurrentemente, basado en un estudio de los gamonales en una recóndita zona del Perú, Poole (2004: 50) argumenta que su poder "Está cercanamente vinculado con -y en algunos casos es una sola y la misma cosa- el 'largo brazo' de la ley... Para el gamonal la esencia de la ley reside en su necesaria privatización y, por lo tanto, en su infracción, tal como el poder del soberano reside en la excepción. Vista desde esta perspectiva, 'la ley'... siempre contiene una amenaza de poder arbitrario, aunque no medie violencia física"²¹.

Una obvia consecuencia de estas fallas y problemas es que afecta seriamente la eficacia de las instituciones estatales, la efectividad de su sistema legal y la credibilidad de Estado y gobierno como reales agentes del bien común. Esas fallas y problemas también afectan seriamente el funcionamiento del régimen democrático; las regiones arriba referidas tienen alcaldes y en algunos casos hasta gobernadores que mandan sobre, a veces, extensos territorios, y envían al parlamento nacional personas que en general obedecen básicamente las pautas neo-patrimoniales, sino lisa y llanamente mafiosas, practicadas por los poderes a los que representan en los escenarios nacionales.

Por supuesto, el peso y difusión relativos de estas variadas pero todas ellas lamentables caras del Estado varía de país a país y de período a período. Pero nos ha parecido necesario, aunque sucintamente, recalcarlas, porque la dura realidad es que ellas subsisten en Estados que hoy contienen regímenes democráticos (a nivel nacional, ya que al subnacional lo dicho aquí implica la existencia de regímenes autoritarios en aquellas regiones). Otra razón, si bien implica irrumpir en un campo que no es de nuestra especialidad, es que estas fallas y problemas, creo, deberían figurar entre las preocupaciones prioritarias de las agendas de los programas de reforma estatal.

Finalmente, lo discutido en esta sección nos parece es parte de un tema más general, en el que podemos detectar aun otras caras del Estado, algunas de ellas tampoco demasiado positivas. De esto nos ocupamos en la sección siguiente.

VI. Transitando roles

Tal vez la inmersión de muchos de nosotros en premisas básicas de la modernidad nos hace difícil captar qué complicado y, en varios sentidos, qué poco natural es un tema que preocupó a varios sociólogos clásicos²². Se trata de nuestra diaria navegación por diversos

roles; en el mismo día podemos ser esposos, padres, conductores de automóvil, transeúntes, empleados, pagadores de impuestos, compradores en un supermercado, etc. Normalmente transitamos esos roles sin dificultad, ajustándonos inconscientemente a convenciones y comportamientos que nos permiten desempeñar los roles de manera que habitualmente llevan a diversos "otros" a percibirnos como individuos socialmente bien ajustados. Pero a medida que la modernidad generaba organizaciones muy complejas (incluidas por supuesto las estatales) otras transiciones de roles, más complicadas aun que las anteriores, se fueron haciendo necesarias.

Específicamente, se supone que la condición de funcionario estatal impone una serie de severas obligaciones -correlato, como vimos de la especial autoridad y poder que, bajo apropiadas condiciones, ese funcionario puede ejercer. Esas obligaciones tienen como contenido general la dedicación primaria a la parte o aspecto del bien público, pequeña o de gran magnitud, a la que ha sido puesto a cargo mediante la cascada de autorizaciones legales que subyace a su designación como tal funcionario. Hasta el momento de entrar a su despacho o sentarse en su escritorio, el funcionario ha ejercido de diversas maneras su identidad e intereses en tanto persona privada; pero no bien entra en su rol de funcionario se supone que debe despojarse de aquella identidad e intereses, y aceptar que su obligación hacia el interés público adquiera completa precedencia.

Durante mis incursiones como antropólogo aficionado he hecho dos observaciones divergentes pero complementarias. Una, cuán generalizada es en algunos países la expectativa de que los roles de funcionario estatal serán adecuadamente desempeñados, y cuán fuerte y generalizada es la condena cuando se descubre, tanto en casos menores como en escándalos que llegan a los medios, que así no ha ocurrido. La segunda observación se refiere a países en los que esa expectativa no es tan fuerte o no está tan difundida y/o los criterios de impropiedad suelen ser bastantes laxos y/o hay difundidas expectativas que las reglas del caso bien pueden ser violadas si se trata del beneficio de tal o cual persona o grupo frente al Estado.

¿Por qué, si estoy tan mal pagado y/o si debo mi trabajo a un operador político que espera que le entregue bienes o servicios que manejo desde mi puesto, y/o si mi familia y amigos esperan -en realidad, demandan- que les entregue bienes o servicios que les "debo" por ser tal familia y amigos, por qué no habría de hacerlo?

Bajo democracia, la ciudadanía es la fuente y justificación del poder y autoridad que se ejercen desde el Estado y donde, por lo tanto, la primacía de la atención al bien público de esa ciudadanía y la conducta respetuosa hacia todos sus miembros no son actos de generosidad sino obligaciones básicas de todo funcionario, designado o electo.

Además, ¿por qué yo no haría esto si "todos", incluso mis jefes, lo hacen, y sí arriesgaría mi puesto si no lo hago?

Semejante a la cadena de autorizaciones legales que discutimos arriba, y en parte superimpuesta a ella (ya que hace a los actores relevantes funcionarios estatales), esta es una segunda cadena, pero lo es de comportamientos particularistas, a y anti-legales, que a veces suele alcanzar los altos niveles de las escalas jerárquicas respectivas. Estas prácticas particularísticas no se manifiestan sólo en corrupción lisa y llana; también aparecen en nepotismo, clientelismo, aplicación arbitraria o discriminatoria de normas legales, uso abusivo de las ventajas del cargo, y otras. Estos comportamientos implican una **extra-limitación**: ir más allá de los límites impuestos por las reglas que establecen las obligaciones y derechos de los funcionarios del caso. Esto significa que en las respectivas interacciones hay aun funcionarios estatales (y también posiblemente un edificio y oficinas), quienes pueden hacer lo que hacen precisamente porque son tales funcionarios. Pero aunque el Estado así corporizado "está ahí", el Estado como sistema legal se ha evaporado, ya que ha ocurrido una perversa privatización, mediante la cual el aspecto público de la legalidad estatal es "vendido" por medio de transacciones particularísticas.

Esta moneda tiene su anverso, las **infra-limitaciones**. Me refiero a obligaciones de su rol que algunos funcionarios omiten o desempeñan bien por debajo de los *standards* impuestos por las reglas respectivas. Pereza, indiferencia hacia las respectivas tareas y obligaciones, protesta pasiva por malos salarios o condiciones de trabajo, prejuicios y otras razones concurren a un cuadro que ha sido pintado por numerosas víctimas y observadores. Parte del problema es que, nuevamente, esta cara del Estado se presenta mucho más frecuentemente a los excluidos que a los privilegiados.

En este contexto, es pertinente señalar que la idea de limitaciones asignadas por ley a numerosas relaciones sociales y, con especial cuidado, a las que rigen el comportamiento de los funcionarios estatales, es una importante característica del Estado moderno. Esto es especialmente cierto bajo democracia, uno de cuyos presupuestos básicos es que la ciudadanía es la fuente y justificación del poder y autoridad que se ejercen desde el Estado y donde, por lo tanto, la primacía de la atención al bien público de esa ciudadanía y la conducta respetuosa hacia todos sus miembros no son actos de generosidad sino obligaciones básicas de todo funcionario, designado o electo.

Las cualidades y fallas del Estado en todas sus dimensiones tienen fuerte impacto sobre qué tipo y calidad de democracia tenemos y podríamos llegar a tener; ella depende en buena medida de los grados de eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje que nuestros Estados vayan logrando -y a veces perdiendo.

Esta idea es ajena los Estados autoritarios y/o patrimonialistas, así como al particularismo y neo-patrimonialismo implicado en los ejemplos arriba presentados. En estos casos, los poderes resultantes de ser funcionario estatal pueden ser usados indistintamente para provecho privado o para lograr algún aspecto del bien público -y, según hemos observado, no pocas veces para ambos fines y con buena conciencia. El hecho es que tanto las extra como las infra-limitaciones afectan severamente al Estado en sus cuatro dimensiones. Esto incluye la credibilidad del Estado y del gobierno de turno, tanto para los que tienen buenas razones para verlos como ajenos y hostiles como para los que se aprovechan de sus fallas.

VII. Algunas (inevitablemente) parciales conclusiones

Grandes o pequeñas, amistosas u hostiles, más o menos esfumadas en regiones periféricas y aledañas de grandes ciudades, más o menos eficaz en tales o cuales burocracias, y otros aspectos que hemos recorrido rápidamente, las dimensiones y las caras del Estado son parte de su realidad sociológica, que debemos no sólo reconocer sino también reconstruir conceptualmente. Los privilegiados rara vez nos topamos con las peores caras del Estado o con sus ausencias lisas y llanas, salvo tal vez en las páginas policiales o debido a convulsiones sociales, o pasando rápidamente por algunas regiones en dirección a otros destinos -esas caras son, casi, la otra faz de la luna para muchos de los privilegiados. Sin embargo, y por poco que se vean desde los centros del poder y la modernidad, esas caras y ausencias son parte constitutiva de la realidad de nuestros Estados. Esto no es sólo un gran desafío para la teoría y la práctica del Estado; lo es también para la teoría y la práctica de la democracia, ya que las cualidades y fallas del Estado en todas sus dimensiones tienen fuerte impacto sobre qué tipo y calidad de democracia tenemos y podríamos llegar a tener; ella depende en buena medida de los grados de eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje que nuestros Estados vayan logrando -y a veces perdiendo.

Es por eso, y como politólogo que parte desde el ángulo de la democracia, que me he permitido discurrir sobre algunos aspectos del Estado que no veo frecuentemente abordados en la rica literatura que el CLAD, sus publicaciones y su página *web* ponen a nuestra disposición. Reconozco, volviendo a la cautela que anuncié en la Introducción, que este texto no admite conclusiones específicas u operacionales; tampoco lo permiten mis limitaciones disciplinarias.

En particular, no sé cómo los aspectos que he señalado podrían ser concretamente abordados por políticas de reforma del Estado; pero estoy convencido que bien valdría la pena tenerlos en cuenta. Ciertamente, el hecho de que ellos no admitan soluciones rápidas o fáciles, o fórmulas únicas, o que no suelen concitar grandes apoyos políticos, no debería ser obstáculo para emprender lo que probablemente no sea menos que una condición necesaria para el adecuado funcionamiento de nuestros Estados.

VIII. Coda

Después de este recorrido y como corolario del mismo, creo que cabe proponer un nuevo derecho, el que yo sepa aún no ha sido reconocido en la literatura sobre teoría política y jurídica: los ciudadanos y ciudadanas tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado²³. Pero no a cualquier Estado; tenemos derecho a un Estado que, mediante el logro de niveles satisfactorios de desempeño en sus cuatro dimensiones se convierte no sólo en promotor del desarrollo económico y la equidad social, sino también en promotor y garantía de los diversos aspectos de la ciudadanía -política, civil, social y cultural- entrañados por una democracia de suficiente plenitud y calidad. Este tipo de Estado es el ancla indispensable de los derechos de ciudadanía, inscriptos en su sistema legal, implementados por sus respectivas instituciones, promovidos por su credibilidad y facilitados por adecuados filtrajes. Los derechos no existen en el aire o sólo en los discursos; ellos realmente existen y pueden ser demandados en su vigencia cuando son inscriptos e implementados por un buen Estado, un Estado de y para la democracia. Este es, me parece, el horizonte normativo hacia el que, aunque con diferentes énfasis y desde varias perspectivas disciplinarias, convergimos los que coincidimos acerca de la necesidad de reforma de nuestros Estados.

Notas

(1) Esta sección se basa en parte en O'Donnell (2008) y la desarrollo con más detalle en un libro que espero publicar en 2009, *Estado y democracia: teoría con intención comparativa*.

(2) Pierre Bourdieu (entre otros trabajos, ver 1989 y 1999) ha insistido correctamente sobre este punto, marcando la gran importancia que, además de recursos más mensurables, tiene lo que llama el capital simbólico que suelen acumular los Estados.

(3) Seguramente nada ejemplifica esto mejor que la invención del pasaporte; ver Torpey (2000).

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

(5) Esta enunciación es una apretada síntesis, impuesta por limitaciones de espacio, del análisis del régimen democrático que he realizado en O'Donnell (2003, 2007: I), a los que debo remitirme.

(6) Recojo aquí una observación de Malloy (1989).

(7) O'Donnell 1993, reimpresso en O'Donnell 1997. Entre las conclusiones de su estudio sobre la formación del Estado en América Latina, y en contraste con los países del Noroeste, Centeno (2002: 275) anota que "La exitosa implantación de autoridad política [por parte del Estado central] sobre grandes territorios ha sido la excepción, no la regla".

(8) Sobre el punto, ver Whitehead (2004).

(9) Como bien dice Mann (1993: 53), "Bajo el microscopio los estados se 'Balcanizan', disolviéndose en numerosos departamentos y facciones". Para observaciones convergentes, ver Alford y Friedland (1985: 202-222), Oszlak (1981) y Runciman (2003).

(10) Sin duda la obra más influyente de esta corriente ha sido la de Evans ...[et al] (1985) y su argumento por "traer al Estado de vuelta" (*Bringing the State Back In*), es decir, rescatarlo de la negación u olvido de su existencia por parte de las corrientes anglosajonas precedentes.

(11) Ver Poulantzas (1970, 1978). Por supuesto, no puedo discutir aquí una literatura muy compleja y dentro de la cual se han entrecruzado fuertes polémicas. Felizmente, un libro reciente (Thwaites Rey, 2008) ofrece un muy buen panorama de esta corriente.

(12) Una influyente expresión de esta perspectiva es Abrams (1977: 75), quien argumenta que "El estado no es la realidad detrás de la práctica política. Es en sí mismo la máscara que nos impide ver la práctica política tal cual es" (traducción nuestra). Una buena crítica de esta perspectiva desde un enfoque antropológico se encuentra en Coronil (1997). Por supuesto, es importante en esto la influencia de Foucault y sus trabajos sobre gubernamentalidad y efectos estatales (ver, entre otros, Foucault, 1991).

(13) Sobre esta contribución de Hobbes, ver Skinner y Strath (2004).

(14) Ver Hosle (2004) para detallada discusión del tema. En sentido similar aunque menos elaborado, ver Bourdieu (2004).

(15) La propuesta legalística seguramente más influyente ha sido la de Kelsen (1967).

(16) Este tema y otros de la presente sección los desarrollo en bastante más detalle en mi ya mencionado libro de próxima publicación.

(17) Esta "ghettificación" de los ricos y privilegiados ha sido abundantemente documentada por cientistas sociales y periodistas. Ver, entre otras, Caldeira (2000) y Svampa (2006).

(18) Me refiero a un texto originalmente publicado en 1993, y reimpresso como capítulo IX en O'Donnell (1997).

(19) Aprovechamos para comentar que por razones de espacio no discutimos aquí una de las caras más problemáticas -y crueles- de nuestros Estados, la que presenta a las comunidades indígenas y de origen africano. En el reciente par de décadas, gracias en parte al *élan* democrático de los tiempos, el dictado de nuevas constituciones o su reforma, la adopción de algunos tratados internacionales y ciertos avances legislativos y jurisprudenciales han implicado una parcial reversión de las prácticas represivas y/o excluyentes del pasado. Pero la dimensión y real efectividad de estas medidas ha variado bastante de un país a otro, y en todos ellos queda mucho por hacer. Sobre el caso particularmente interesante y complejo de Bolivia, ver, entre otros, Gray Molina (2007).

(20) Gupta (1995: 375/377) (traducción nuestra).

(21) Para opiniones concurrentes, ver Coronil (1997), Das y Poole (2004), Loveman (2005) y Wilson (2001).

(22) Los cambios de roles, y de concepciones de roles, así como de los comportamientos y premisas subsecuentes, que resultaron de la emergencia de la modernidad hallaron clásica expresión en las obras de Elias (1973, 1974 y 1975) y Simmel (entre otros, 1968 y 2006).

(23) Esta reflexión está inspirada en Vezzetti (2003).

Bibliografía

- Abrams, P. (1977), "Notes on the Difficulty of Studying the State", en *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1 N° 1, pp. 58-88.
- Alford, R. y Friedland, R. (1985), *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1989), *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Editions de Minuit.
- _____ (1999), "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", en *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*, G. Steinmetz (ed.), Ithaca, Cornell University Press (The Wilder House Series in Politics, History, and Culture).
- _____ (2004), "From the King's House to the Reason of State: a Model of the Genesis of the Bureaucratic Field", en

- Constellations*, Vol. 11 N° 1, New York, pp. 16-36.
- Caldeira, T. P. do R. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Centeno, M. A. (2002), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Coronil, F. (1997), *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*, Chicago, University of Chicago Press.
- Das, V. y Poole, D. (eds.) (2004), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press.
- Elias, N. (1973), *La civilisation des moeurs*, Paris, Calmann-Lévy.
- _____ (1974), *La société de cour*, Paris, Fayard.
- _____ (1975), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1991), "Governmentality", en *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Gray Molina, G. (2007), "Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities', 1900-2000", Oxford, University of Oxford. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE Working Paper; N° 15).
- Gupta, A. (1995), "Blurred Boundaries: the Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", en *American Ethnologist*, Vol. 22 N° 2, Arlington, pp. 375-402.
- Hosle, V. (2004), *Morals and Politics*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Kelsen, H. (1967), *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press.
- Loveman, M. (2005), "The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power", en *American Journal of Sociology*, Vol. 110 N° 6, Chicago, pp. 1651-1683.
- Malloy, J. M. (1989), "Policy Analysts, Public Policy and Regime Structure in Latin America", en *Governance*, Vol. 2 N° 3, Oxford, pp. 315-338.
- Mann, M. (1993), *The Sources of Social Power: the Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press. v.2.
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, Vol. 33 N° 130, Buenos Aires, pp. 163-184.
- _____ (1997), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre*

- autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.), Rosario, Homo Sapiens.
- _____ (2007), *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- _____ (2008), "Hacia un Estado de y para la democracia", en *Democracia / Estado / ciudadanía: hacia un Estado de y para la ciudadanía en América Latina*, PNUD, Unión Europea y R. Mariani (eds.), Lima, PNUD, Unión Europea.
- Oszlak, O. (1981), "The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study", en *Latin American Research Review*, Vol. 16 N° 2, Pittsburgh, pp. 3-32.
- Poole, D. (2004), "Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State", en *Anthropology in the Margins of the State*, V. Das y D. Poole (eds.), Santa Fe, School of American Research Press.
- Poulantzas, N. (1970), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, François Maspero.
- _____ (1978), *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Runciman, D. (2003), "The Concept of the State: the Sovereignty of a Fiction", en *States and Citizens: History, Theory, Prospects*, Q. Skinner y B. Strath (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Simmel, G. (1968), *The Conflict in Modern Culture and Other Essays*, New York, Teacher's College Press.
- _____ (2006), *Questões fundamentais da sociologia*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Skinner, Q. y Strath, B. (2003), "Hobbes and the Purely Artificial Person of the State", en *States and Citizens: History, Theory, Prospects*, Q. Skinner y B. Strath (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Svampa, M. (2006), *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Thwaites Rey, M. (comp.) (2008), *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Torpey, J. (2000), *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Vezzetti, H. (2003), "Apuntes para un debate sobre el presente: Estado y ciudadanía", en *Punto de Vista*, Vol. 24 N° 75, Buenos Aires, pp. 1-6.
- Whitehead, L. (2004), "Notes on Human Development,

Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy", en *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Wilson, F. (2001), "In the Name of the State? Schools and Teachers in an Andean Province", en *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, T. B. Hansen y F. Stepputat (eds.), Durham, Duke University Press.