

Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell

Effective Stateness. Reflections on the State building on Guillermo O'Donnell's work

Julián Bertranou

Julián Bertranou es docente e investigador en el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento y en la Escuela de Política y Gestión de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

E-mail: jbertranou@hotmail.com

resumen

La obra de Guillermo O'Donnell se ocupó extensamente del estado, de la efectividad de su accionar y de su poder. Para O'Donnell, las manifestaciones estatales representan un observable clave de las democracias contemporáneas. Para el politólogo argentino, el estado no debe ser analizado sólo a partir de sus burocracias e instrumentos, sino principalmente a partir de la vigencia y efectividad del orden legal que establece y busca garantizar. El artículo analiza, con la ayuda del trabajo de O'Donnell, diversas cuestiones que giran alrededor de esta efectividad estatal: su poder infraestructural; el carácter inevitable, igualitario e intrasubjetivo del orden público, y la vinculación entre efectividad y capacidad estatal.

summary

Guillermo O'Donnell's work paid extensive attention to the issue of State's effectiveness and power. For O'Donnell, the State and its different expressions are key elements of contemporary democracies. For the Argentine political scientist, the State should not be studied observing only bureaucracies and its instruments, but contemplating principally the effectiveness of the established legal order that it seeks to guarantee. With the help of O'Donnell's work, this paper overviews several issues around State effectiveness: its infrastructural power; the inevitable, egalitarian and intra-subjective character of public order; and the links between effectiveness and capacity.

palabras clave

estado / democracia / poder infraestructural / O'Donnell

keywords

state / democracy / infrastructural power / O'Donnell

1. Presentación¹

Un trabajo de Guillermo O'Donnell de principios de la década de los años noventa, *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales*, cuya primera versión circuló en inglés², permitió ampliar la perspectiva vigente sobre el estado, en particular de los especialistas vinculados a los estudios de la administración pública y de los instrumentos burocráticos.

Para O'Donnell (1993), en ese artículo, la forma a través de la cual cada estado se relaciona con su sociedad, condiciona las características del proceso de consolidación (o no) de la democracia en esa sociedad. Muchas concepciones preponderantes sobre el estado hasta ese momento, no permitían aportar elementos de juicio sobre esta interrelación. Advertía el autor:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. 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. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio (p. 80).³

Para quienes están más acostumbrados a trabajar con categorías observables materiales del estado o concepciones 'reificadoras' del mismo, la descripción del estado como un aspecto (político) de las relaciones sociales, que normalmente queda fijado en un orden (público) garantizado por los instrumentos coactivos de ese estado, resulta sugerente, revitaliza un argumento clásico y abre una perspectiva de análisis y de acción diferentes. Esta cuestión ya había sido introducida en otro contexto por el mismo O'Donnell en un conocido trabajo de 1977, en donde se aprecia su claro anclaje conceptual en el marxismo. Y esta manera de entender el estado puede rastrearse también en autores clásicos como Hermann Heller (2007[1934]) y Max Weber (1944). Pero esta nueva versión del clásico argumento se presenta ante un público más significativo de la región latinoamericana y abre una línea de trabajo que será muy fructífera en los siguientes 20 años de su reflexión sobre el estado, y en especial, sobre el carácter democrático (o no) del mismo.⁴

Recordemos el argumento clásico. En sus *Apuntes para una Teoría del Estado* (2008 [1977]), un O'Donnell fuertemente influido por el pensamiento marxista, define al estado como el componente político de la dominación en una sociedad territorialmente determinada. Advierte que "lo político es una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: la que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado", "la dominación es relacional: y es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad" (p. 219). En ese sentido, el estado o lo propiamente político no son –como tampoco lo es lo económico– ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura': son aspectos de una relación social. El estado está presente aun en aquellas relaciones sociales que podríamos

denominar ‘privadas’, es decir, que involucran a individuos, organizaciones o empresas, en la medida en que las mismas efectivizan un orden preestablecido y en la medida en que los involucrados subjetivamente tienen ese orden y la garantía coactiva de su cumplimiento como marco de referencia para su acción, más allá de que se apele efectivamente a este poder coactivo (estatal). Esa garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales (contratos) no es sólo una garantía ‘externa’ ni *a posteriori* de dicha relación; es parte intrínseca y constitutiva de la misma. En la reproducción de la coerción económica capitalista sobre el trabajador, como relación social, la garantía coactiva de la relación es constitutiva de ella. La diferenciación entre lo ‘privado’ y lo ‘público’ en este análisis no tiene sentido, en la medida en que interna y externamente y de manera constitutiva, existe un orden político (estatal) que hace posible la reproducción de una relación social privada. Sin dudas existen paralelamente objetivaciones estatales en la forma de burocracias, dispositivos administrativos y formalizaciones jurídicas, pero el hecho más significativo tiene que ver con la dimensión relacional intrínseca de la coacción política. No está de más recalcar que para O’Donnell, la relación social capitalista se constituye en la relación social primordial que determina inexorablemente otras relaciones sociales u otras dimensiones de interacción social (étnica, sexual).

En el texto de 1993, este orden, en la mayor parte de los casos plasmado en leyes u otras disposiciones normativas, define prácticas y relaciones sociales y es, a su vez, reafirmado a partir de la reproducción permanente de estas prácticas. La conformidad habitual y preconsciente con las prácticas sociales estipuladas, produce y es, al mismo tiempo, el producto de la efectividad de la ley, es decir, de la adhesión de estas relaciones sociales a lo estipulado por la ley. La efectividad de la ley se asienta, en última instancia, en la capacidad de una autoridad central para imponer el orden estatuido. La reproducción de ciertas relaciones sociales estipuladas legalmente en su contenido supone entonces diversas cuestiones: que este orden tiene una definición explícita y conocida (ley); que este orden tiene una expresión ‘exterior’ a partir de la efectiva materialización de las prácticas sociales; que existe una dimensión *intrasubjetiva* de predisposición al involucramiento en relaciones sociales en función de las estipulaciones legales o aceptando las consecuencias del no acatamiento; y finalmente, que la efectividad de la ley tiene en última instancia la garantía del accionar ‘reparador’ del aparato burocrático.

Como primera recapitulación, advertimos que el texto de O’Donnell (1993) nos propone palpar la existencia del estado, no sólo a partir de la descripción de los medios del aparato burocrático, o incluso a partir del relato del tipo de funciones del estado, sino fundamentalmente a través de la constatación de la efectividad de la ley. El autor interpela a los analistas políticos y a los administrativistas para que observen el estado allí donde se dirime la vigencia (o no) efectiva del orden legal que lo constituye, vigencia que se dirime a lo largo de distintas dimensiones funcionales de relaciones sociales, así como a través de distintos territorios.

Un elemento adicional para mencionar de ese artículo está relacionado con la subespecie democrática del estado (objeto privilegiado de los estudios de

O'Donnell en sus últimos 30 años). El orden democrático no siempre engloba en un momento dado relaciones sociales de igualdad, pero la democracia, como régimen, como organización social y como estado, tiene una agenda que incluye y promueve relaciones de igualdad en las distintas esferas sociales. El estado democrático contiene y promueve un orden legal público que ha sido sancionado a través de procedimientos democráticos y está (o debe estar) respaldado por una autoridad pública. Este orden legal público, generalmente de contenidos tendenciales igualitarios (aunque no siempre), se impone a un tejido de relaciones sociales en donde existen (también) fuertes asimetrías entre los ciudadanos, basadas en diferencias económicas o biológicas, entre otras. Estas relaciones aparentemente privadas, son redefinidas a partir del carácter más igualitario y externo del orden público sancionado. Ese orden sanciona derechos y obligaciones que deben estar presentes en la relación social. En ese sentido, y por estar definidas por normas públicas, las relaciones sociales pierden ese atributo de 'privadas', sustentadas en las diferencias y asimetrías señaladas. La relación social que vincula a padres e hijos no es privada en ese sentido, sino pública, porque existe un orden que establece previamente los derechos y las obligaciones. Cualquier violación de ese orden (por ejemplo, en el caso de violencia contra los niños y niñas) no puede jamás entenderse desde una justificación privada (al menos en un orden democrático), sino que es una violación a un orden público y debe desencadenar intervenciones coactivas estatales. Si ese orden público violado, no puede ser garantizado (por el estado), entonces rige un orden privado asimétrico e injusto.

Si bien esas relaciones sociales son públicas en el sentido mencionado, ¿pueden ser sostenidas a través del poder del estado y consolidarse en su efectiva vigencia? ¿O por el contrario, la imposibilidad de garantizar su carácter público y justo, nos pone frente a la vigencia de órdenes efectivamente privados, en los cuales priman las asimetrías y las diferencias de poder (privado)? Estas preguntas están en el corazón de las inquietudes democráticas de O'Donnell, y en sus reflexiones sobre la efectividad de la ley (ahora ya, ley pública democrática).

Esta dimensión legal del estado fue plasmada en diversos trabajos posteriores (2002, 2007, 2008, 2010) cuando el autor se abocó al estudio de las dimensiones constitutivas del estado democrático moderno. En su trabajo de 2010, define al estado como:

Una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos 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 delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (...). El estado reclama el *monopolio de la autorización legítima del uso de la fuerza física*, y sólo como consecuencia de ello también reclama por lo general, pero en realidad no necesaria ni prácticamente, el *monopolio del uso legítimo de esa fuerza* (p. 76, énfasis propio).

De esta caracterización, desprende al menos cuatro dimensiones del estado: como conjunto de burocracias, como orden legal, como foco de identidad colectiva y como filtro (frente a lo exterior). Siguiendo con la línea conceptual desarrollada anteriormente, O'Donnell afirma que “la ley es una dimensión fundamental del estado, que proporciona la textura subyacente que sostiene las relaciones sociales de una sociedad. Esta presencia subyacente, no es externa o *a posteriori*; es *ab initio* constitutiva de múltiples relaciones sociales” (2010: 133). Esta dimensión legal, en tanto entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente, penetra y codetermina numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad *como dentro de las burocracias estatales* (p. 78, énfasis propio). En este nuevo texto, O'Donnell dedica una parte significativa al encuadre legal de los funcionarios estatales, y a una nueva caracterización de las dimensiones pública y privada. El entrelazamiento del estado y la sociedad por medio de la dimensión legal...”es el fundamento de una distinción entre una esfera pública y una privada” (p. 145). O'Donnell toma un camino explicativo diferente al de 1977 y establece que la construcción de estas esferas es de carácter legal, y hace también a la identificación de los derechos y deberes de los funcionarios públicos.

La caracterización de la ineffectividad de la ley encuentra en este texto de 2010, su desarrollo más profundo:

(...) estas fallas de la legalidad pueden incluir que el estado no se extienda sobre el conjunto de un territorio que, en cambio, tiene regiones gobernadas por distintos tipos de legalidad informal o simplemente mafiosa; y/o derechos civiles o sociales, que aunque estén asignados universalmente, en realidad son negados a muchos; y/o el acceso es negado, o extremadamente dificultoso para muchos, a los tribunales y a otras instituciones estatales pertinentes; y/o legislación aplicada de manera represiva a algunos mientras los privilegiados la ignoran o violan con impunidad; y/o instituciones de accountability horizontal que no pueden o se rehúsan a cumplir con sus responsabilidades; y/o que la ley misma y las decisiones de los tribunales conlleven criterios discriminatorios y de exclusión, etc. (p. 138).

Si bien no hemos agotado la reseña de estos extraordinarios trabajos, comenzando por el de 1993, bastan estas primeras páginas para introducir una serie de reflexiones que están fuertemente endeudadas con los trabajos de O'Donnell. Estas ideas iniciales nos llevan a reflexionar sobre cinco cuestiones estrechamente vinculadas con los contenidos de este primer avance, y a su vez, vinculadas entre sí:

- ¿Cómo analizar el tipo de penetración estatal en la sociedad, manteniendo como preocupación teórica y normativa, la efectividad de la ley (del estado democrático)?
- ¿Cómo se comprende y despliega el carácter intrasubjetivo del orden público vigente, y cómo se relaciona con cuestiones como la legitimidad?
- ¿Hasta qué punto el orden legal estatal en nuestras democracias actuales es inevitable? ¿En qué sentido es posible encontrar órdenes no estatales o no afirmados por el estado?
- ¿Qué carácter tiene el orden estatal en términos de justicia e igualdad?

- ¿Qué relación existe entre la noción más reciente de capacidad institucional o estatal y la efectividad de la ley?

No son preguntas nuevas en las ciencias sociales, desde luego. Pero son preguntas muy relevantes para las que la obra de Guillermo O'Donnell (junto a la de muchos otros autores), ofrece un cúmulo de sugerencias y posibles respuestas.

2. Penetración estatal

¿Qué significa que el estado puede penetrar en la sociedad? ¿Qué relación tiene el concepto de penetración con otros conceptos como el de relación o intervención? ¿Qué dimensiones de penetración estatal podemos identificar? ¿La intervención (penetración) del estado en la vida social, puede ser cualificada/ponderada en función de su intensidad? ¿Y cómo se cualifica ese grado de intensidad o de intervención?

Es posible comenzar citando a otro clásico, Michael Mann, y a sus trabajos sobre el poder del estado (1991, 1997). En ellos, Mann distingue dos tipos de poder estatal: el *despótico* y el *infraestructural*. El poder despótico (o unilateral, como también lo traduce posteriormente O'Donnell) se refiere "al poder distributivo de las elites estatales sobre la sociedad civil (...). Procede de un variado abanico de acciones que las elites estatales emprenden al margen de la negociación habitual con los grupos de la sociedad civil" (Mann, 1997: 89). Tomo también el siguiente párrafo del artículo de 1991:

(...) el *poder despótico* de la élite estatal (...) [es] el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil. Las variaciones históricas en dichos poderes han sido tan inmensas que podemos fácilmente dejar de lado el espinoso problema de cómo los medimos concretamente. Los poderes despóticos de muchos Estados históricos han sido virtualmente ilimitados. El emperador chino, como Hijo del Sol, «poseía» toda China y podía hacer lo que quisiera con cualquier individuo o grupo dentro de sus dominios. El emperador romano, sólo un dios menor, adquirió poderes que también eran en principio ilimitados fuera de un área restringida de asuntos nominalmente controlados por el Senado. Algunos monarcas de la Europa de la Edad Moderna también reivindicaron poderes absolutos, de origen divino (aunque no fueran ellos mismos de origen divino). La contemporánea élite soviética estatal/de partido, como «depositaria» de los intereses de las masas, también posee abundante poder despótico (aunque a veces estrictamente inconstitucional). Un inmenso poder despótico puede ser «calibrado» de forma muy elocuente en la capacidad de todas esas Reinas de Corazones de gritar «que le corten la cabeza» y ver satisfecho su capricho sin más dificultad, con tal de que la persona se encuentre a mano. El poder despótico es también normalmente lo que se entiende en la literatura por «autonomía del poder» (pp. 19-20).

El poder infraestructural, sobre el cual nos detendremos más tiempo, es "la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico. Se trata de un poder

colectivo, de un ‘poder a través de’ la sociedad, que coordina la vida social a través de la infraestructuras estatales” (p. 90). También de Mann (1991) extraigo el siguiente párrafo:

Podemos denominar *poder infraestructural*, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Ésta era comparativamente débil en las sociedades históricas recién mencionadas: una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad en alcanzarte. Pero está fuertemente desarrollada en todas las sociedades industriales. Cuando hoy la gente en Occidente se queja del creciente poder del Estado, no pueden referirse sensatamente a los poderes despóticos de la élite estatal misma, pues si acaso, éstos siguen aún disminuyendo. Al fin y al cabo, sólo hace cuarenta años desde que se estableció plenamente el sufragio universal en varios de los Estados capitalistas avanzados, y los derechos políticos básicos de grupos como las minorías étnicas y las mujeres están aún aumentando. Pero la queja está más justamente elevada contra las intrusiones infraestructurales del Estado. Estos poderes son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (algo que los Estados anteriores a 1850 *nunca* fueron capaces de hacer); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc.). El Estado penetra la vida diaria más de lo que hizo cualquier Estado histórico. Su poder infraestructural se ha incrementado enormemente. Si existiera una Reina de Corazones, todos nos empequeñeceríamos ante ella: de Alaska a Florida, de las Shetland a Cornwall no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado moderno (pp. 20-21).

Contrariamente a lo que argumenta Max Weber, para Mann el aumento moderno del poder infraestructural del estado, no implica necesariamente un aumento del poder despótico. Lo que hacen los poderes infraestructurales efectivos es aumentar el poder colectivo del estado. El estado burocrático-democrático aumenta su penetración en la sociedad y la posibilidad de regular las relaciones sociales y de articularlas, pero no necesariamente aumenta el poder despótico de las elites de ejercer unilateralmente esa articulación o esa penetración. Tiene que ver con *cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el estado, sin que los que ejercen el poder político estatal puedan unilateralmente afectar esa coordinación.*

La noción de poder infraestructural ha suscitado numerosos análisis y tiene incluso asimilaciones conceptuales como en la caracterización de las ‘*zonas marrones*’ en el trabajo de O’Donnell (1993).⁵ La inquietud sobre la efectividad de la ley en todo el territorio y a través de distintas relaciones sociales, lleva a O’Donnell a describir diferentes niveles de presencia del estado tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, en tanto conjunto de burocracias razonablemente

eficaces y en tanto existencia de una legalidad efectiva). Dibuja un mapa a partir del uso de colores que reflejan el grado de presencia tanto funcional como territorial del estado, destacándose en nuestra región amplias franjas en las cuales esta presencia del estado es precaria y la efectividad de la ley es una empresa fallida (utiliza para la iluminación de estos casos, el color marrón).

Puede discutirse la posibilidad de que puedan expresarse de manera diferente estas presencias estatales. Cuando mencionó previamente lo territorial, lo asoció a la legalidad efectiva, y en ese sentido, es difícil pensar que pueda haber efectividad de la ley sin funcionalidad burocrática. Ahora, si la penetración territorial es una cuestión de grado, puede haber penetración poco efectiva y en ese sentido *puede ser compatible mucha penetración (no efectiva) con baja funcionalidad*. Lo que es más difícil constatar, es efectividad y baja funcionalidad burocrática. Salvo que la efectividad de la ley esté respaldada por fuertes consensos subjetivos, lo cual es poco probable en sociedades complejas.

La noción de poder infraestructural también ha suscitado confusiones y ambivalencias. Soifer y vomHau (2008: 222) advierten esta ambivalencia pero la sortean identificando dos dimensiones del concepto y su utilidad para pensar la fortaleza del estado: la *dimensión espacial (territorial)* y la *dimensión relacional*. La primera de ellas alude a la capacidad del estado para extender su control sobre todo el territorio que lo comprende. La segunda se desprende de los tipos de relaciones que el estado entabla con actores no estatales y del grado de control de estas relaciones. En el esquema conceptual de estos autores, el poder infraestructural es un componente que incide en la fuerza del estado, siendo los otros la autonomía frente a los actores sociales y la efectividad de sus burocracias (p. 220). Sin embargo, desde mi punto de vista, es posible identificar otra dimensión adicional en el concepto de poder infraestructural y es la *dimensión funcional*. Ella alude a la amplitud de relaciones sociales afectadas por el estado o, dicho de otra manera, las distintas dimensiones de interacción social cuyas normas y prácticas están definidas total o parcialmente por el estado. La penetración estatal debería analizarse entonces desde el punto de vista territorial, relacional y funcional.

El tipo de penetración funcional podría a su vez desagregarse en función de su intensidad. Los modos que tiene el estado para penetrar en las relaciones sociales y subsiguientemente, para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos, son diversos. Mucha bibliografía ha abordado estos modos durante estos últimos 20 o 25 años, en los que el rol del estado en esta provisión de servicios ha variado de maneras muy radicales, y hasta pendularmente. Esta bibliografía ha hablado de roles estatales o de modos de intervención del estado en la sociedad y en la economía. Desde nuestro punto de vista, es posible distinguir distintos modelos de intervención (penetración) en la sociedad, los cuales pueden implicar distintas vías de hacer efectiva la legalidad pública de la mano de estructuras burocráticas acordes con estos requerimientos.

Es posible identificar distintos tipos de intervención estatal, en un orden de menor a mayor intensidad de penetración en las relaciones sociales, buscando asegurar coordinación social y producción de bienes y servicios valorados socialmente.

Estos tipos tienen reminiscencias de la bibliografía clásica sobre instrumentos de política pública.⁶

- *Información*: el estado incide en las relaciones sociales aportando información y conocimiento, que puede tener la potencialidad de alterar estas relaciones a partir de cambios de conducta.
- *Promoción*, con o sin insumos (financiamiento): el estado interviene alentando conductas voluntarias de actores, en algunos casos, de la mano de insumos o recursos como el financiamiento o el prestigio.
- *Regulación*: el estado establece los términos a partir de los cuales deben desenvolverse una relación social (familiar, comunitaria, económica, política) y dispone de los medios para garantizar el respeto efectivo de estos términos. Si estos medios no estuvieran disponibles, esta legalidad no sería efectiva y por lo tanto no podría hablarse de intervención estatal. De todas maneras, y este punto lo discutiré más adelante, puede haber grados de efectividad de la legalidad y en ese sentido, es posible encontrar relaciones sociales mediocre e insuficientemente reguladas por el estado, en las que conviven prácticas ‘públicas’ (reguladas y sancionadas por el estado) con prácticas ‘privadas’ (provenientes de ‘legalidades’ u órdenes no estatales).
- *Co-provisión*: el estado produce un bien o un servicio junto a otros actores no estatales en el marco de relaciones sociales reguladas públicamente.
- *Provisión*: el estado es un proveedor exclusivo de un bien o un servicio público. En esta modalidad, el estado consagra un *status social* (derecho), establece una relación social donde destaca responsabilidades y asegura de manera directa la efectivización de ese *status* y de esa relación social.

3. Intrasubjetividad y orden

Retomaremos algunas reflexiones de O’Donnell en sus *Apuntes para una Teoría del Estado* (2008, [1977]):

- Hay relaciones sociales ostensiblemente requeridas por órdenes respaldadas por la supremacía de la coacción sobre un territorio: la sentencia de un juez, las disposiciones que establecen la prestación de servicios en las fuerzas armadas. Frecuentemente restringimos nuestra concepción de lo político a estas relaciones sociales.
- Sin embargo, hay otras relaciones que aparecen a priori como ‘privadas’, sin que asomen el estado o ningún tipo de coerción. Tienen la forma de contratos celebrados por privados de manera libre. Dejan la apariencia de una igualdad formal en el proceso de contratación.
- Pero esto es sólo aparente. Estas relaciones pueden invocar el poder coactivo del estado para forzar su cumplimiento. Posiblemente son pocos los contratos que acuden efectivamente a ese poder coactivo, *pero la garantía existe*. La garantía de su posibilidad (contratos) resulta de la posibilidad de realizar dicha invocación, *tácita* pero fundamentalmente.

- La relación sería otra si no pudiera invocar esta coacción en términos de su cumplimiento.
- La garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales (...) no es una garantía 'externa' ni a posteriori de dicha relación. Es parte *intrínseca y constitutiva* de la misma.
- Las dimensiones del estado, o de lo propiamente político no son —como tampoco lo es lo económico— ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura': son aspectos de una relación social (pp. 220-234, énfasis propio).

El estado es dimensión legal por razones objetivas, en la medida en que consagra externamente derechos y respalda coactivamente un orden, y por razones subjetivas, ya que es marco de referencia para la acción. En ese sentido, lo que nos ha revelado el trabajo de O'Donnell es también el carácter intrasubjetivo del orden estatal y esto tiene un gran impacto en la forma en que analizamos al estado y a los ciudadanos. Esta línea de trabajo no ha sido tratada de manera explícita en los trabajos posteriores (1993 en adelante) pero está claramente presente. En la medida en que una relación social ha sido definida y respaldada por el estado, el cumplimiento de las disposiciones por parte de los ciudadanos adquiere una autonomía tal que consolida este orden estatal y lo fortalece. El orden es creado por el estado pero también está recreado cotidianamente a partir de la aquiescencia ciudadana y la reproducción de las prácticas cotidianas que se desenvuelven materializando este orden, sin que se requiera la presencia o la intervención de un agente externo como el aparato estatal y sus funcionarios.

La existencia de este orden estatal intrasubjetivo nos lleva a desarrollar algunas reflexiones adicionales:

a) Este planteamiento encuentra diversas conexiones con quienes estudian las dimensiones subjetivas de la política y en especial, con quienes estudian la naturaleza de la obligación política y las cuestiones de legitimidad. La legitimidad estatal promueve la reproducción voluntaria de su orden, más allá del carácter igualitario o no del mismo. Esta legitimidad es un factor que explica, en parte, la capacidad del estado para producir resultados esperados (Bertranou, 2013).

b) La predisposición de los ciudadanos y las organizaciones a involucrarse en una relación social de acuerdo a ciertos parámetros, es un claro predictor de la presencia o de la efectividad estatal. En las llamadas 'zonas marrones' de las que nos habla O'Donnell, los ciudadanos se disponen a actuar en relación con un orden definido y garantizado por poderes privados (en muchos casos, con complicidad y apoyo estatal). Las estrategias que utilizan en esas relaciones no contemplan que las mismas se reproduzcan en función de un orden públicamente garantizado y que además, contemple nociones de justicia propias del estado de derecho. O bien porque lo estipulado en ese orden está fundado en las asimetrías de poder existentes, o bien porque no existe un agente externo (el estado) que garantice sin más su cumplimiento.

Si bien se observa en los comportamientos reales que la expresan y la reproducen, la efectividad de la ley está previamente presente en la predisposición al

involucramiento social de los individuos, en sus imaginarios sociales y en la legitimidad emanada por el estado y percibida por estos individuos. Esta dimensión intrasubjetiva tiene un gran poder explicativo de la conducta social y es un aspecto central en la construcción de una sociedad democrática. Su resistencia es muy profunda, porque su variación en el tiempo es lenta. Depende de los contenidos del orden público y de la capacidad del estado de hacerlo cumplir, aspectos ambos que tienen un desarrollo gradual, tanto generativo como degenerativo.

4. Inevitabilidad del orden estatal

Los apartados en los que ha sido dividido este trabajo están estrechamente vinculados entre sí, y es posible que el tratamiento de algunos temas le quepa a más de uno de ellos. Para este apartado, la pregunta que suscita reiteradas veces la obra de O'Donnell, es la de la inevitabilidad del orden estatal en la sociedad actual. De manera más directa entonces, la pregunta podría formularse de la siguiente forma: ¿existen esferas de la vida social (y territorios) cuyo orden vigente no sea el orden estatal establecido y que busca imponerse? De manera complementaria: ¿es inevitable este orden estatal y la presencia estatal resultante (en distintas formas)? Sobre esta cuestión, hay diferentes dimensiones en discusión: la vigencia del orden estatal, la impugnación de este orden por parte de otros órdenes (privados), los tipos de presencia estatal, la esfera de la libertad individual en el contexto de una amplia regulación de la vida social, entre otros aspectos. El abordaje de esta pregunta puede llevarnos en distintos sentidos y aunque no tenemos la posibilidad de avanzar sobre todos, trataremos de aportar ciertas reflexiones sobre algunos de ellos.

Con respecto a una faceta de esta problemática, O'Donnell ofrece un recorrido simple en sus textos. El trabajo de 1977, al centrar el foco explicativo de las funciones estatales en el sostenimiento de la relación capitalista entre el Capital y el Trabajo, deja poco espacio para admitir la existencia de un orden no convalidado por el estado. El estado es el aspecto político de la relación de dominación capitalista que ofrece la garantía de su continuidad, y no hay ninguna relación social que se encuentre por encima de la coerción económica capitalista, ni más allá de la consecuente regulación estatal. El orden es siempre público (no privado).

Como ya se ha planteado anteriormente, los trabajos posteriores de O'Donnell reconocen una multiplicidad de relaciones sociales que se encuentran en distintos planos y con distintos grados de diferenciación funcional (y no sólo analítica), y admiten que el orden estatal puede no estar vigente en algunas de estas relaciones o en algunos de los territorios penetrados por el Estado. También pueden encontrarse observaciones similares en Migdal (1989, 2011). La referencia a las zonas marrones alude a la existencia de un orden que no es el orden estatal vigente (y especialmente, el orden estatal democrático). Lo que existe según O'Donnell, es un tipo de orden cuyas reglas que lo constituyen son diferentes, donde los premios y castigos asociados al cumplimiento de las reglas son también diferentes y donde los responsables de asegurar el mantenimiento de este orden son actores privados (no estatales) o actores privados en connivencia con actores estatales o al amparo

de éstos. En estos casos, y quizás la mayor parte de las veces, el orden ‘privado’ afirma relaciones asimétricas entre los individuos que están sometidos a él, donde se impone la violencia y la fuerza física. En estos casos, ¿es posible hablar de un orden privado? Dependerá de la vinculación (o no) que este orden tenga con el orden legal estatal pero antes de desagregar aún más esta reflexión, sería importante aludir a una bibliografía que también se ha interesado en las manifestaciones localizadas del orden y de la presencia estatal.

Nos referimos a trabajos como el de Dewey (2012) y el de Auyero y Berti (2013), que estudian el tipo de estatalidad vigente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. Dewey, en su estudio sobre la policía, afirma que es necesario romper la relación *necesaria* entre estatalidad y ‘legalidad’ (entendida como legalidad del estado de derecho). Las fuentes de la capacidad estatal pueden encontrarse tanto en un orden ‘legal’ como ‘ilegal’, existiendo una zona gris en la que los “estados actúan ilegalmente para responder a demandas sociales, o cuando organizaciones criminales brindan servicios públicos” (p. 660). De allí la caracterización de ‘estatalidad híbrida’ para describir los planos de actuación estatal desde el punto de la ‘legalidad’ y en orden a producir los servicios que la población demanda. Auyero y Berti discuten la idea de que en las ‘zonas marrones’ de O’Donnell (y precisamente en el distrito del conurbano que estudian) haya una nula o baja presencia del estado, o que haya ‘vacíos de gobierno’. Para ellos, “(...) la aplicación de la ley en espacios urbanos marginales como Arquitecto Tucci⁷ es simultáneamente *intermitente, selectiva y contradictoria*. Si observamos las formas en las que el Estado aparece en los márgenes urbanos bajo el microscopio etnográfico, demostraremos que la violencia se reproduce en la vida cotidiana, en parte, debido a esta particular presencia estatal” (pp. 119-120, énfasis en el original). Lo que está en juego para ellos no es la debilidad estatal, “sino una colusión entre poder de policía y criminalidad” (p. 121). De todas maneras, referido a esto último, la pregunta tiene que ver efectivamente no tanto con la presencia estatal como tal (por ejemplo, de los cuerpos policiales) sino con las características del orden que rige la vida cotidiana de los habitantes, y la adscripción de este orden al orden ‘legal’ del estado de derecho. Más allá de los matices, estos sugerentes trabajos nos acercan al mundo concreto de la vida cotidiana y de las características del orden imperante y hasta qué punto, este orden es ‘legal’ y hasta qué punto el estado es un garante explícito de este orden.

Este breve recorrido sobre estos trabajos nos permite desarrollar algunas reflexiones:

a) Es posible encontrar, tal como lo advierten, con sus diferencias, O’Donnell, Dewey, y Auyero y Berti, entre otros, que en determinados territorios y para determinadas relaciones sociales, el orden que rige las relaciones sociales es un orden impartido por actores no estatales, en función de asimetrías físicas y simbólicas. En algunos de estos territorios, en especial en donde se observan importantes presencias estatales (burocráticas, como la Policía, la Justicia o los servicios sociales), ese orden es o bien coproducido por estas organizaciones estatales, o bien garantizado por las mismas a partir de pactos que garantizan cierta operatividad y

capacidad estatal. Si bien el orden que viven los ciudadanos no es ‘legal’ y *público* en el sentido de un orden democrático garantizado por el estado, tampoco es meramente *privado*, ya que está garantizado en última instancia por organizaciones estatales y porque el estado también opera allí parcial e intermitentemente desde una lógica *pública*.

b) En algunos territorios sin embargo, sobre todo aquellos más aislados geográficamente, y ante la ausencia de organizaciones estatales (más allá del tipo de orden que defiendan), se reproducen órdenes *privados*, y no sería razonable afirmar que perduran porque existe una garantía estatal de última instancia, ya que en estos casos, no existe ni siquiera la posibilidad de garantizar ese orden *privado* (por la imposibilidad física y burocrática). Estaríamos allí sin dudas, en presencia de un orden ‘no estatal’.

c) Si volvemos a ámbitos en donde la presencia estatal existe, nuestra intuición sobre el carácter inevitable del orden estatal debería detenerse ante ciertos ámbitos que son ajenos a estas regulaciones. ¿Qué ocurre con amplios ámbitos de decisiones individuales? Sería difícil admitir que las regulaciones estatales llegan al punto de cubrir todas nuestras decisiones de vida. Hay dominios entonces también exentos de regulación estatal y que abordan en distinto grado, decisiones de vida. No ahondaremos más sobre esto, pero cabe remarcar que nuestras decisiones (no todas), también están enmarcadas en trayectorias, capacidades, oportunidades y recursos, cuya distribución y accesibilidad depende de regulaciones estatales.

No concluiremos este apartado sin aludir brevemente a otra línea de abordaje de esta pregunta sobre el orden estatal y las impugnaciones o sustituciones que el mismo puede sufrir. Ésta se refiere a cómo el orden estatal democrático puede ser desafiado por otros órdenes que tienden a fundarse en una legitimidad asimilable, que no lo impugnan desde un ámbito de explícita ‘ilegalidad’, ni tampoco reproducen internamente relaciones asimétricas entre sus miembros. Nos referimos por ejemplo, a las legitimidades visibilizadas en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en especial de raíz indígena. Allí también se construyen estatalidades híbridas, pero no desde la ‘ilegalidad’.⁸

5. Orden Igualitario (o no)

La siguiente pregunta planteada en este recorrido es acerca de los contenidos normativos del orden estatal instaurado, aunque algunas reflexiones sobre este punto pueden encontrarse en los apartados anteriores. En este sentido, las legalidades estatales que existen y se efectivizan: ¿crean o confirman desigualdades? ¿Esas desigualdades son creadas por el estado o simplemente confirman desigualdades de otros órdenes sociales? ¿O de manera contraria, afirman igualdad y justicia y buscan consagrarla? O tal vez, siguiendo a O’Donnell, la legalidad estatal consagre tanto igualdades como desigualdades, dependiendo de qué tipo de estado y de qué tipo de dimensión de la vida social se trata (y de qué territorio, por qué no).

En el mencionado artículo de 1993, O’Donnell confirma y amplía una serie de definiciones previas. El estado es un orden legal que “proporciona la textura subyacente de la sociedad” (p. 81). Este orden se reproduce a través de “innume-

rables comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley” (p. 81). La ley entonces es ante todo un orden percibido y reproducido más allá de la existencia de mecanismos coactivos de afirmación de la misma. El orden sancionado no es igualitario, en la medida en que reproduce relaciones asimétricas existentes. Sin embargo, y allí aparece un matiz con respecto a los textos previos, admite que el orden establecido (y efectivamente aplicado) puede ser más igualitario que la relación social previa. En efecto, el orden legal democrático define y textura otra serie de relaciones, para las cuales busca desplegar un poder coactivo de cumplimiento, que buscan reducir la desigualdad existente en la sociedad. Las relaciones sociales entre particulares que podríamos denominar ‘privadas’, son en realidad públicas en la medida en que hay un orden que las define como tales más allá de la voluntad de sus participantes. La cuestión clave a indagar tiene que ver con el cumplimiento efectivo de esa legalidad en términos de una redefinición de los presupuestos de acción de los participantes, que tiene como telón de fondo la potencial intervención del aparato del estado para garantizar esta relación y su cumplimiento. Estas normas públicas que buscan reemplazar un orden privado donde rigen las asimetrías sociales, pueden ser ‘privatizadas’, es decir, revertidas hacia un marco de dominación privada, en la medida en que estas normas no son efectivas y no está garantizado su cumplimiento.

Si se compara este texto con el de 1977, pueden percibirse diferencias muy claras: primero, O’Donnell admite que el orden estatal puede en ocasiones imprimirle mayor igualdad a la estructura de la sociedad; segundo, como ya fue mencionado, ese orden estatal puede no estar vigente y por lo tanto, pueden estar en vigencia órdenes privados previos; tercero, tal como se comentará luego, extiende las explicaciones de desigualdad existentes a dimensiones más allá de la situación de clase; y cuarto, el orden provisto en el estado, y más allá de su resultado en términos de afirmación o no de las asimetrías sociales, provee, en la medida de su efectividad, previsibilidad de expectativas de comportamiento y en ese sentido, aporta a las funcionalidades de cualquier orden social.

El artículo de 1993 incluye otras reflexiones muy ricas que lo convierten en un hito significativo en el desarrollo teórico sobre el estado, sus dimensiones y su funcionamiento. Su interés está centrado en la efectividad de la ley en todo el territorio y a través de distintas relaciones sociales (étnicas, sexuales, de clase). En ese sentido, se pregunta acerca del tipo de estado capaz de garantizar esta legalidad en todo el territorio, e incorpora incluso un concepto de fortaleza (o debilidad) del estado.⁹

Un estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas (p. 83).

En trabajos posteriores (2007, 2008), O’Donnell introduce su idea acerca de las ‘múltiples caras del estado’.¹⁰ En efecto, el estado tiene muchas caras o expresiones, y las mismas no suelen manifestarse del mismo modo o con la misma

intensidad para todos, aunque así debería hacerlo un estado democrático. Las caras representan distintos órdenes que se consagran, distintos servicios que se prestan y distintos vínculos que se producen en el nivel micro entre agentes estatales de toda índole y ciudadanos pertenecientes a distintos grupos sociales y territorios. Para algunos grupos (los más ricos, por ejemplo), el estado se muestra compasivo y protector, e incluso permeable a que estos grupos resuelvan sus necesidades por fuera de los instrumentos colectivos. Para otros grupos (los más pobres), el estado se expresa de manera represiva, anulando identidades, discriminando y prestando servicios de mala calidad. Comprender estas distintas facetas estatales y la dinámica de reproducción de la vida cotidiana en donde intervienen agentes provistos de una investidura estatal, es clave para analizar el carácter justo del orden efectivo que se consagra y para valorar también, el tipo de sociedad democrática que se recrea. Algunos párrafos son muy elocuentes:

(...) 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 intromisiones. 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, no sólo con diversas “fuerzas de seguridad” sino también con indiferentes y distantes funcionarios. Por supuesto, no faltan contra-ejemplos, pero aun bajo regímenes democráticos parece que lo recién señalado ha seguido siendo más la norma que la excepción (O’Donnell, 2008: 8).

Estas consideraciones son retomadas en su último libro (2010). Un aspecto más ampliamente tratado en ese texto es el carácter multidimensional del marco legal que caracteriza al estado. Como ya fue mencionado, el marco legal está compuesto de diversas dimensiones de legalidad en función de ámbitos diferentes de regulación de relaciones sociales, los cuales pueden mostrar orientaciones igualitarias de legalidad y niveles de efectividad de esta legalidad muy diferentes. Esta interpretación confirma el cambio de orientación observado en O’Donnell en los últimos 30 años a propósito de la primacía de las relaciones sociales capitalistas (y sus mecanismos legales regulatorios) sobre otras dimensiones de relación social. El

texto confirma la relevancia de otras dimensiones organizativas de la vida social y de la importancia de la regulación de estas dimensiones en términos de igualdad y en términos de la efectividad de ese orden. Un párrafo sumamente rico ofrece muchas ideas al respecto:

La ley también sanciona y respalda algunas relaciones sociales estructuralmente desiguales (...) las desigualdades son intrínsecas a las relaciones sociales del capitalismo (...) lo mismo es cierto para las relaciones jerárquicas que estructuran muchas de las burocracias, tanto públicas como privadas (...). Estas relaciones desiguales texturan y organizan a la sociedad de forma no menos profunda y efectiva, y no pocas veces más poderosa, que las reglas igualitarias arriba mencionadas (...). En consecuencia, dado que textura y consecuentemente co-constituye la sociedad, el estado, incluyendo su dimensión legal, encarna y respalda relaciones que resultan y expresan diversas desigualdades, y al hacerlo ayuda poderosamente a su reproducción (...). Primero, el orden texturado por la legalidad del estado suele ser verdaderamente un orden, en el sentido de una previsibilidad social generalizada que posibilita múltiples relaciones sociales; y, segundo, incluso si no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad sancionada en términos de ciudadanía política (...), son cruciales para el ejercicio de los derechos implicados por la democracia política. *Esas igualdades y desigualdades, ambas sancionadas y respaldadas por la ley, se han entrelazado complejamente y con diferentes pesos según los países y períodos; ésta es una de las raíces de la naturaleza intrínsecamente contradictoria y dinámica del estado y la sociedad* (p. 150-151, énfasis propio).

6. Estado fuerte/Estado con capacidad

La cuestión central de estas reflexiones ha girado en torno de la efectividad del estado, y de manera más específica, de la efectividad del orden legal estatal, particularmente, del estado democrático. ¿Cuál es la relación entre esta noción de efectividad y la variedad de trabajos que actualmente aluden a la fuerza, y más aún, a la capacidad del estado moderno? ¿Se encuentran estas reflexiones en el mismo plano analítico?

En un trabajo reciente (Bertranou, 2013), se alude a las diversas aproximaciones y definiciones de la capacidad estatal, e incluso, a su inscripción en un plano teórico más amplio en donde convive con conceptos aún más antiguos como el de poder o fuerza del estado. En el referido trabajo, se define la capacidad estatal como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. La capacidad es un atributo que puede ser asignado a distintos tipos de entes estatales (Estados-Nación, agencias individuales, conglomerados de agencias), y que debe ser meritulado en función de alguna finalidad pública a cumplir, ya que no se expresa en abstracto. Y por otro lado, la capacidad es una condición *para* el logro de resultados, y al menos analíticamente, debería ser distinguida de los mismos. Opera como una condición determinante, pero una condición al fin.

¿Cómo analiza esta cuestión O'Donnell? Tomemos un párrafo del eminente politólogo:

Si aceptamos que es erróneo reducir el estado a sus burocracias y, en consecuencia, tender a ver sus relaciones con la sociedad como de suma cero, nos damos cuenta de que, más allá del tamaño de sus burocracias, *un estado fuerte está entrelazado densamente con la sociedad a través de la efectividad de su legalidad y la eficacia de burocracias que operan regularmente para respaldar e implementar esa legalidad*. Ese tipo de estado genera y garantiza el bien público de un orden social razonablemente predecible, tanto por su reproducción habitualmente presupuesta por la expectativa de cumplimiento de los derechos y obligaciones que sanciona. Un estado como éste tiene un poder infraestructural significativo, en el sentido de que tiende a medir alto en sus cuatro dimensiones; en consecuencia, sus políticas así como su misma existencia suelen ser normal y ampliamente aceptadas (O'Donnell, 2010: 159, énfasis propio).

Esta aproximación ofrece sugerencias para el debate actual sobre capacidad estatal. En realidad, la fuerza del estado tal como está definida por O'Donnell en este texto y la capacidad estatal, definida como aptitud o como condición (Bertranou, 2013), están en planos analíticos diferentes: en un caso (fuerza) se trata de un resultado (sobre todo, la efectividad o no de la ley); en el otro como se dijo, es una condición. Existe de todas maneras, una estrecha vinculación entre estos distintos conceptos y sus acepciones.

O'Donnell afirma (2010) que implementar derechos requiere complejos mecanismos institucionales, los cuales requieren de dinero y personal adecuadamente calificado y motivado. Por lo tanto, no sólo por parcialidad o negligencia algunos derechos no son sancionados o implementados plenamente. Es necesario desarrollar estos mecanismos institucionales que frecuentemente pueden encuadrarse bajo el concepto de capacidad estatal. En este sentido, la capacidad estatal (fundamentalmente ligada a la capacidad operativa de su componente burocrático) *es determinante para la efectividad de la ley*.

El estado fuerte de O'Donnell es un estado que tiene capacidad operativa y puede garantizar a través de la misma, la efectividad del marco legal que lo constituye. Un estado fuerte no sólo tiene poder infraestructural (en el sentido de Mann), sino también fuertes dosis de poder despótico o unilateral, lo cual no significa que se expresa necesariamente de manera autoritaria (y menos aún en una democracia).

Más allá de la diferencia de planos analíticos, O'Donnell vincula la capacidad estatal (como atributos burocráticos y políticos del estado) con la fuerza en un sentido final, vale decir, en el sentido del efectivo cumplimiento de la ley. Nuevamente se enfatiza que un aporte distintivo del autor al campo de las ciencias políticas y administrativas es la necesidad de reconocer las manifestaciones efectivas del papel del estado, en la interfaz entre los agentes estatales y los ciudadanos, mediada por un orden legal que asigna derechos y recursos de manera diferenciada.

En ese sentido, los estudios de capacidad estatal que sólo se justifican desde el punto de vista del repertorio de constituciones y medios estatales, le extraen a la reflexión política e institucional una dimensión clave como es la de indagar las formas a partir de las cuales el estado modela efectivamente las relaciones sociales y construye eventualmente una sociedad democrática.

7. Breve cierre

Quizás el último párrafo nos permita realizar un cierre a estas reflexiones. Más allá de los enfoques y perspectivas analíticas en el estudio del estado, es imprescindible que quienes estudian y trabajan sobre la ‘fontanería del estado’ (sus regulaciones, prácticas e insumos), discutan *para qué* el estado se dota de capacidades y recursos. Los análisis técnicos, políticos y administrativos sobre el estado en tanto aparato burocrático, deben discutir de manera explícita distintas cuestiones: cómo se manifiesta en la realidad concreta y ante los ciudadanos ese aparato burocrático, qué resultados en términos de ciudadanía produce y cuál es su mérito en términos de estado democrático.

Pero además de eso, no sólo es importante la descripción del estado y en especial, del estado democrático, con sus atributos y manifestaciones. La aspiración permanente en O’Donnell, es la construcción en el plano institucional y en el plano de las interacciones cotidianas, de una sociedad democrática. A esto nos convoca de manera permanente su obra y su trayectoria personal.



Referencias

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de Gabriela Ippolito-O’Donnell y de un/una lector/a anónimo/a de la Revista Temas y Debates.
2. La versión en español se publicó en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 33, N° 130, 1993 y fue reimpressa por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en una compilación reciente (JGM, 2007). Me remitiré a esta última edición para las referencias de las páginas. La versión mimeografiada en inglés se titulaba: “*On the State, various crises, and problematic democratizations*”.
3. La versión en inglés decía: ‘*The State is that aspect of social relations that establishes a certain order*’.
4. En esta línea de análisis sobre el carácter democrático del estado (y no sólo del régimen político) podemos encontrar el trabajo de Osvaldo Iazzetta (2007).
5. Más allá de las asociaciones conceptuales, no hay referencia a Mann en el trabajo de 1993, como sí lo hay más adelante (O’Donnell, 2007: 47). Agradezco al o a la lectora anónima por esta observación.
6. Por ejemplo, de los trabajos de Christopher Hood sobre las *Herramientas del Gobierno* (Hood, 1983).
7. Nombre de fantasía que los autores utilizan para referirse al distrito del conurbano en donde realizan el estudio de campo.
8. Agradezco a Gabriela Ippolito-O’Donnell por este recordatorio.
9. O’Donnell distingue entre tamaño y fuerza del estado, de manera muy similar a la distinción que unos años después hará Fukuyama (2004) entre alcance y fuerza.
10. Recojo aquí una reflexión de Marcelo Leiras en el panel de Homenaje a Guillermo O’Donnell en el Congreso del CLAD de 2012 en Cartagena, acerca de la capacidad de O’Donnell para ‘nombrar’ objetos de investigación.

Bibliografía

- J. AUYERO y M. F. BERTI (2013), *La violencia en los márgenes*, Buenos Aires, Katz Editores.
- J. BERTRANOU (2013), *Capacidad estatal: aportes al debate conceptual*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- D. DEWEY (2012), “The making of hybrid stateness: Sources of police performance in the Conurbano”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol 32 (3), 659-672, Santiago de Chile.

- F. FUKUYAMA (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- H. HELLER (2007 [1934]), *Teoría del Estado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- C. HOOD (1983), *The Tools of Government*, Londres, McMillan.
- O. IAZZETTA (2007), *Democracias en busca de estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2007), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, JGM, Buenos Aires.
- M. MANN (1991), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.
- M. MANN (1997), *Las fuentes del poder social II*, Madrid, Alianza Editorial.
- J. MIGDAL (1989), *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- J. MIGDAL (2011), *Estados débiles. Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- G. O’DONNELL (2008 [1977]), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo Editores.
- G. O’DONNELL (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en *Desarrollo Económico*, vol. 33 N° 130, reeditado en JGM (2007).
- G. O’DONNELL (2001), “Democracy, Law and Comparative Politics”, en *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 36 (1).
- G. O’DONNELL (2002), “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en J. MÉNDEZ, G. O’DONNELL y P. PINHEIRO (Comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- G. O’DONNELL (2007), “Hacia un estado de y para la democracia”, en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- G. O’DONNELL (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, Octubre, Caracas.
- G. O’DONNELL (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- H. SOIFER y M. VOMHAU (2008), “Unpacking the Strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power”, en *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 43.
- M. WEBER (1944), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 30/09/14. Aceptado: 10/12/14.

Julián Bertranou, “Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O’Donnell”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 33-51.