



Encuesta dirigida a la comunidad de Investigadores

Responde: Osvaldo Iazzetta*

¿Qué obras o estudios previos inspiraron sus trabajos sobre el Estado y en qué discusiones o debates conceptuales, historiográficos, etc. los ubica?

Mis lecturas iniciales sobre la problemática del Estado provienen de los clásicos que se han ocupado del tema, preferentemente Max Weber, el primero en proponerse una “Sociología del Estado” centrada en la posesión legítima de un medio monopólico: —la violencia física. Al jerarquizar ese medio sobre otros, Weber retoma un aspecto del Estado que ya había sido objeto de interés para algunos de sus antecesores como Thomas Hobbes —autor al que, según Norberto Bobbio, Weber no cita—, pero su originalidad radica en haber convertido en un *medio* lo que para el autor inglés era un *fin*.

Weber —con el antecedente no declarado de Hobbes— representa la punta del ovillo para entender al Estado como una institución monopólica por excelencia. Pero también existe una rica tradición teórica posterior que se ha ocupado de estudiar la formación del Estado a partir de la constitución de mecanismos monopólicos, retomando y complementando esta interpretación inaugurada por Weber. Dentro ese lote de autores sobresalen Norbert Elias (1993 [1977]), Charles Tilly (1992) y Pierre Bourdieu (1996), aunque cada uno de ellos agregando otros mecanismos monopólicos no destacados por Weber (el fiscal, en el caso de Elias, y la violencia simbólica en Bourdieu). Este carácter monopólico del Estado es aceptado por algunos como una condición

* Docente de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. e Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

para resolver ciertos dilemas de la acción colectiva y establecer un orden en una sociedad de individuos librados a su suerte (en la lectura hobbesiana el Estado es un productor de certidumbre), pero también instala nuevos temores e incertidumbres originados en el abrumador poder que éste debe concentrar para producir tales bienes colectivos. Esta tensión no es sólo parte de una discusión clásica, sino también un punto de partida para entender el difícil equilibrio entre Estado y democracia en el contexto actual. Desde esta perspectiva, el Estado es tan necesario para una democracia como necesitado de control y sujeción.

La presencia de estos clásicos se conjuga en mi formación, con un marcado interés por indagar las particularidades del Estado en nuestra región. Al comenzar la década de 1990 inicié mi doctorado en Brasilia (dentro de un programa de estudios comparados sobre América Latina y el Caribe que la Universidad de Brasilia compartía con FLACSO-Brasil), y ello fue un estímulo para delimitar un área de indagación en la que aún sigo incursionando.

La producción sobre el Estado proveniente de Argentina era entonces incipiente, destacándose algunos trabajos realizados por investigadores como Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak en el marco de nuevos centros de investigación –como el CEDES– que habían alentado la incorporación de este tema en la agenda de investigación de nuestro país y la región desde los años 1970. Ellos sin duda fueron pioneros en el desarrollo de nuevas herramientas teóricas y metodológicas que permitiesen captar la especificidad de nuestras experiencias sin descuidar la perspectiva comparada.¹

Mi estancia en Brasil me permitió conocer la enorme producción destinada al tema en ese país, en consonancia con la centralidad y presencia que el Estado ha tenido en la configuración de su vida política, económica y social. En Brasil existe una larga tradición de estudios sobre el Estado que se remonta al clásico trabajo de Raymundo Faoro (1958) *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, que reconoce una línea de continuidad en otros trabajos posteriores –no menos representativos–, publicados en los años 1970 y 1980.² El peso de la burocracia central y el tenso juego entre el Estado y la sociedad civil han sido temas dominantes de esta literatura. En los trabajos más destacados de esta aproximación –especialmente en Faoro (1958) y Schwartzman (1982)–, el problema central de Brasil reside en el poder asfixiante ejercido por el Estado sobre una sociedad civil débil, una lectura que ha ido perdiendo actualidad a medida que ésta se ha vuelto más compleja y diversa y nuevos actores políticos y sociales fueron gestándose de manera autónoma. El Partido de los Trabajadores (PT), fundado a comienzos de 1980, es probablemente el primer partido político

¹ Véase: Oszlak y O'Donnell (1976); O'Donnell (1975a; 1975b; 1977; 1979; 1980; 1982); Oszlak (1978; 1997 [1982]).

² Dentro de esta línea de trabajos referidos a las peculiaridades del estado brasileño se destacan Cardoso (1975), Schwartzman (1982), Uricoechea (1978), entre otros.

brasileño no creado al amparo del Estado, y lo mismo puede decirse de la Central Única de los Trabajadores (CUT), ligada a aquél.

En los años 1990, el debate sobre el Estado estaba dominado por la antinomia con el mercado (en Argentina gobernaba Carlos Menem, y en Brasil Fernando Collor de Mello), y mi tesis doctoral no se sustrajo a ese clima de época pues me ocupé de comparar las privatizaciones en ambos países –un capítulo de la reforma del Estado impulsada por estos gobiernos–, pero tratando de indagar la capacidades técnicas disponibles en uno y otro Estado. Había por ende dos vías de entradas sobre la problemática del Estado: una relativa a la redefinición de las fronteras entre aquél y la sociedad civil (que se reflejaba especialmente en la reducción de las tareas y dimensiones del Estado y en su retirada de compromisos asumidos en las etapas anteriores), y otra más intraestatal, interesada en explorar ciertos rasgos internos del Estado.

Mi tesis en parte se nutrió de la confluencia –o tal vez superposición– de debates y corrientes teóricas que dominaron los primeros años 1990. La primera aproximación (aquella referida a las fronteras entre Estado-Sociedad Civil-Mercado) poseía cierto tono clásico, y en parte se confundía con la batalla ideológica de esos años en torno a “más o menos Estado”. La segunda perspectiva, más novedosa en cierto modo, ponía más énfasis en la cara interna del Estado, y se interesaba en indagar su capacidad para llevar adelante sus políticas. Esto alentaba otro modo de entender el poder del Estado, descuidado por los enfoques tradicionales: el poder ya no sólo concebido como la capacidad de imponer una dirección sobre la sociedad, sino también de acuerdo a sus condiciones para concretar las políticas trazadas. Esta perspectiva mucho debe a los aportes del neoinstitucionalismo y a las contribuciones realizadas entre los años 1980 y 1990 por Theda Skocpol (1989), Peter Evans (1996), entre otros. En mi caso, fue de gran ayuda el trabajo de Kathryn Sikkink (1993, 2009) que compara las capacidades estatales de Argentina y Brasil para implementar los programas desarrollistas durante los gobiernos de Juscelino Kubitschek y Arturo Frondizi, a fines de los años 1950 y comienzos de los 1960. Ese texto me abrió una perspectiva enteramente nueva, y permitió comprender la relevancia de ciertos aspectos internos del Estado, desatendidos por los enfoques disponibles hasta entonces.

Otra vía de entrada muy sugerente, aunque desde una posición teórica más ecléctica (combinando tradiciones tan diversas como las de Karl Marx, Weber y Talcott Parsons), llegó en los años 1990 a través del aporte de Michael Mann, quien acuñó categorías muy influyentes en el debate académico (como *poder despótico* y *poder infraestructural*), y las aplicó a una variedad de casos nacionales, desplegando un monumental análisis histórico que ha reunido en los cuatro volúmenes de *Las fuentes del poder social*.

Asimismo, en los 1990 también comienza a perfilarse una revalorización del Estado, no sólo entendido como actor económico y social, sino también como sustento de la democracia. El trabajo colectivo promovido por la *International*

Political Science Association (IPSA), publicado en español bajo el título *Democracia sustentable*,³ introduce una nueva lectura en torno al Estado, destacando su importancia para tornar efectivos los derechos ciudadanos reconocidos por las democracias. En ese trabajo se advierte una incipiente inquietud frente a las implicancias de las políticas neoliberales sobre las capacidades de los estados para asegurar la ciudadanía en las nuevas democracias. Esta relectura, liderada en cierto modo por O'Donnell (1993) en los años 1990, permitió iniciar una revisión del vínculo entre Estado y democracia que ayudó a pensar esa relación desde otro ángulo. O'Donnell (2007; 2010) ha realizado una enorme contribución, bregando por una concepción ampliada de la democracia y el Estado que permita superar el reduccionismo de algunas teorías predominantes sobre ambos temas. Para este autor, los enfoques neoliberal y neoinstitucional redujeron el Estado a un conjunto de empresas y servicios "ineficientes" primero, y a un conjunto de burocracias después, ignorando su importancia como garante de la ciudadanía prometida por la democracia. A su vez, la teoría democrática predominante –especialmente en la influyente versión de Robert Dahl– reduce la democracia a un mero régimen político, omitiendo al Estado como una contraparte necesaria para su sostenimiento.

Esta perspectiva ha sido una gran fuente de inspiración para mis trabajos de los últimos quince años, y me ha ayudado a entender que la construcción democrática incluye, entre otras cosas, construir un Estado para la Democracia, o para expresarlo en otros términos, que la construcción del Estado es también una tarea democrática que no debe darse por descontada.

¿Qué estrategia de investigación desarrolló para asir ese objeto tan problemático que es el Estado (comprendiendo técnicas de investigación, tipos de fuentes e instrumentos analíticos)?

Mis intereses están más asociados a ciertos debates que se desarrollan en el campo de la ciencia política, de ahí el empleo de categorías referidas a las capacidades estatales necesarias para implementar políticas públicas o al Estado entendido como forma política, explorando sus nexos con la democracia.

El Estado es una vía de entrada privilegiada para explorar el vínculo entre democracia y ciudadanía, pues aunque la democracia es el único régimen político que promete el ejercicio de la ciudadanía ésta no se torna efectiva sin un Estado que la respalde y asegure. Los derechos poseen una materialidad que depende muy estrechamente de la capacidad fiscal de los estados para sustentarlos. Por Elias y Joseph Schumpeter aprendimos a valorar la importancia de la fiscalidad para la existencia del Estado, sin embargo, los enfoques más recientes también nos

³ Véase Przeworski et al. (1998 [1995]).

revelan la significación de la dimensión fiscal para garantizar derechos: en otras palabras, sin impuestos no hay Estado, pero tampoco democracia...⁴

En mis últimos trabajos tiendo a centrarme más en la democracia como objeto de estudio, pero concibiendo a ésta como una modalidad singular de relación entre Estados y ciudadanos. Una vez delimitado ese núcleo duro, los avances en términos de democratización o desdemocratización⁵ podrían evaluarse tomando en cuenta las variaciones registradas en esa relación.

¿Cuál es el concepto de Estado en que se apoyaron explícita o implícitamente sus investigaciones?

Michael Mann (1997 [1993]: 127) sugiere que los Estados son más confusos, y menos sistémicos, coherentes y unitarios de lo que pretenden los teóricos. Comparto esa caracterización, y creo que es preciso desarrollar una nueva sensibilidad analítica para obtener una aproximación más ajustada a este objeto. Las investigaciones históricas, y más recientemente los aportes de los estudios etnográficos, prueban que estas disciplinas disponen de instrumentos más adecuados para informarnos sobre el funcionamiento cotidiano del Estado, más allá de su versión “oficial” o “legal”. El modo en que los estudios etnográficos registran el trato que el Estado brinda a sus ciudadanos en el manejo de la seguridad o en un simple trámite administrativo⁶ nos dice mucho más sobre el Estado “real” que un buen tratado desprovisto de esa base empírica.

Este no es el camino que he escogido para mis investigaciones, pero tiendo a seguir con atención y creciente curiosidad todo el conocimiento aportado por esta aproximación al Estado.

Otro tema crucial para posicionarnos teóricamente cuando hablamos del Estado es el que se refiere a su “autonomía” para actuar. En este tema la bibliografía se divide entre quienes conciben al Estado como un “lugar pasivo” y quienes lo entienden como un “lugar activo”: la primera exagera su papel reproductor de las relaciones sociales existentes, y la segunda su autonomía respecto a éstas. Sin embargo, desde Marx sabemos que “el Estado no flota en el aire”, es parte de la sociedad –no está fuera de ella–, pero tampoco es un mero registro pasivo de las relaciones de dominación, como ha sostenido cierto “materialismo reflector”.

⁴ Véase especialmente Holmes y Sunstein (2011).

⁵ Nos valemos del vocabulario sugerido por Tilly (2010: 43).

⁶ Véase Auyero (2013), Auyero y Berti (2013). También puede consultarse el dossier sobre “Etnografías del Estado en América Latina” organizado por Rossana Barragán y Fernanda Wanderley (2009).

También sabemos –incluso por el Marx más historicista que hallamos en *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*– que ciertas capas burocráticas en ocasiones pueden autonomizarse de las clases dominantes, aunque no faltan interpretaciones que han exagerado su autonomía, tal como observamos en la tradición weberiana, basada en la experiencia singular de la administración prusiana. En verdad, el Estado puede aislarse y ser autónomo en algunas de sus partes, nunca en su totalidad, como bien sugiere Mann (1997 [1993]: 95).

Esto es importante destacar, pues algunas de sus áreas pueden estar colonizadas por actores privados, pero esa situación puede coexistir –dentro del mismo Estado–, con reductos estatales profesionalizados y aislados de esa influencia. El Estado, para decirlo en otros términos, suele ser más “impuro” de lo que permite apreciar la antinomia entre quienes lo ven unilateralmente como un lugar “pasivo” o “activo”.

Este carácter “impuro” del Estado merece creciente atención en la literatura actual, pues disponemos de múltiples evidencias sobre las “fronteras desdibujadas” entre el Estado y la sociedad o entre lo público y lo privado. El uso del Estado para fines privados o su captura por parte de organizaciones criminales (una realidad palpable en algunos países de nuestra región) abonan la idea de una “hibridez” o una “zona gris” que merece ser tomada en cuenta para comprender sus límites de acción⁷ y su capacidad para aportar ciertos bienes públicos básicos como la seguridad.

⁷ Sugerimos tomar en cuenta los aportes de Auyero (2007), Migdal (2011), Hibou (2013), Dewey (2015).

Bibliografía

- Auyero, Javier (2007), *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Auyero, Javier (2013), *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.
- Auyero, Javier; Berti, María F. (2013), *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires, Katz.
- Barragán, Rossana; Wanderley, Fernanda (2009), "Etnografías del Estado en América Latina", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Quito, FLACSO-Ecuador), N° 34, pp. 21 a 25.
- Bourdieu, Pierre (1996), "Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático", en *Sociedad* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires), N° 8, pp. 5 a 30.
- Cardoso, Fernando H. (1975), "La cuestión del Estado en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología* (México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), Vol. 37, N° 3, pp. 603 a 630.
- Dewey, Matías (2015), *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires, Katz.
- Elias, Norbert (1993 [1977]), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires, IDES), Vol. 35, N° 140, pp. 529 a 562.
- Faoro, Raymundo (1958), *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, Porto Alegre, Editora Globo.
- Hibou, Beatrice (2013), *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Holmes, Stephen; Sunstein, Cass (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mann, Michael (1997 [1993]), *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760–1914*, Madrid, Alianza.
- Migdal, Joel S. (2011), *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.

- O'Donnell, Guillermo (1975a), *Acerca del "corporativismo" y la cuestión del Estado*, Documento CEDES, No 2, Buenos Aires, CEDES (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t02.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- O'Donnell, Guillermo (1975b), *Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*, Documento CEDES, G. E. CLACSO, N° 1, Buenos Aires, CLASCO (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t01.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- O'Donnell, Guillermo (1977), *Apuntes para una teoría del Estado*, Documento CEDES/CLACSO, Buenos Aires, CLACSO, No 9 (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t09.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- O'Donnell, Guillermo (1979), *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*, Estudios CEDES, Vol. 2, N° 5, Buenos Aires, CEDES (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Est_c/Est_c2,5.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- O'Donnell, Guillermo (1980), "El aparato estatal en los países del tercer mundo y su relación con el cambio socioeconómico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (Paris, UNESCO), Vol. 32, N° 4, pp. 783 a 800.
- O'Donnell, Guillermo (1982), *1966–1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 33, No 130, pp. 163 a 184.
- O'Donnell, Guillermo (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, pp. 25 a 62.
- O'Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Oszlak, Oscar (1978), *Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, Vol. 1, No 3, Buenos Aires, CEDES (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Est_c/Est_c1,3.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- Oszlak, Oscar (1997 [1982]), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Planeta.

- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES/G.E. CLACSO, N° 4, Buenos Aires, CLACSO (en línea). http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t04.pdf (acceso 27 de marzo de 2016).
- Przeworski, Adam et al. (1998 [1995]), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós.
- Schwartzman, Simón (1982), *Bases do autoritarismo brasileiro*, Brasilia, Editorial Universidade de Brasilia.
- Sikkink, Kathryn (1993), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires, IDES), Vol. 32, N° 128, pp. 543 a 574.
- Sikkink, Kathryn (2009), *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Skocpol, Theda (1989), "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta* (Madrid, Fundación Pablo Iglesias), N° 50, pp. 71 a 122.
- Tilly, Charles (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990–1990*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (2010), *Democracia*, Madrid, Akal.
- Urigochea, Fernando (1978), *O Minotauro Imperial*, São Paulo, Difel.