

Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina

*Nelson Dionel Cardozo**

Resumen

Este trabajo analiza la obra del destacado politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1936-2011) centrándose en el estudio de las teorizaciones acerca del Estado, las políticas públicas y su dinámica con la esfera social. De este modo, se intenta rastrear las influencias teóricas y metodológicas presentes en su producción, como así también las implicancias de éstas en el desarrollo de la Ciencia Política y la administración pública como campo del conocimiento en América Latina.

Palabras clave: Guillermo O'Donnell – Estado – Políticas públicas – Teoría política

Abstract

This paper analyzes the work of the prominent Argentine political scientist Guillermo O'Donnell (1936-2011), focusing on the state theory,

* Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Código de referato: SP.155.XXVII/13

the public policies, and its dynamic with the social sphere. Thus, attempts to trace the theoretical and methodological influences present in their production, as well as the implications for the development of political science and public administration as a knowledge field in the Latin America.

Keywords: Guillermo O’Donnell – State – Public policies – Political Theory

Introducción

LA figura de Guillermo O’Donnell (1963-2011) constituye una referencia indiscutida en el desarrollo de la Ciencia Política en América Latina; su influencia va más allá de una temática específica, sino también en su desempeño institucional en las asociaciones de politólogos. En sus comienzos sus reflexiones críticas sobre los procesos de modernización lo llevaron a plantear la famosa “hipótesis pesimista” discutiendo con sustento empírico la visión eurocéntrica bajo la cual el desarrollo económico traía aparejado la democracia política. Su visión aguda le permitió separar claramente la pluralización política de la canalización de ésta a través de un régimen democrático. De ahí la importancia de la particularidad de la región y de la forma política que han ido adquiriendo sus Estados-nación más relevantes: la “burocrática-autoritaria”. En un primer momento se habló de regímenes, para posteriormente centrarlo en el “Estado”; especificando en sucesivos trabajos los aspectos burocráticos correspondientes a la forma estatal y los autoritarios como atributos del régimen. Estas conceptualizaciones, que esboza en *Modernización y autoritarismo* (publicado en 1972), profundizadas luego en *El Estado burocrático autoritario. Triunfos derrotas y crisis* (editado en el año 1982), son centrales para abordar la perspectiva trazada por O’Donnell y entender los procesos de toma de decisiones en el Estado y su relación con las políticas públicas. Este artículo hará énfasis en los aspectos teóricos y metateóricos de la visión del Estado que se plantea en los escritos del argentino y su relación con el proceso de desarrollo del campo de la administración pública en nuestro país y América Latina.

Como una primera aproximación, podemos sostener que la vasta obra de este politólogo, experimentó una evolución transitando desde perspectivas cercanas al neomarxismo estructuralista y la Teoría de la Dependencia, como podemos ver claramente en “Apuntes para una Teoría del Estado”

¹ Este trabajo fue publicado originalmente como *Documento de Trabajo* del CEDES N° 5 en el año 1976.

y “Estado y alianzas en la Argentina: 1956-1976”¹; pasando luego a planteos más neoweberianos, combinados con la teoría normativa de la democracia y aspectos jurídicos, a partir de escritos como “Estado, democratización y ciudadanía” (publicado en 1993) o “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez tesis para su discusión” —aparecido en 2003—; y su última obra, poco antes de su fallecimiento *Democracia, agencia y estado*. Sin lugar a dudas, en la armería conceptual que posee este autor donde los conceptos son creados, aparecen fusionados componentes de diferentes tradiciones de pensamiento; al mismo tiempo que revisten una conjunción de niveles de análisis que fluctúan entre lo macro, *mezzo* y micro, con un gran pragmatismo teórico y metodológico. Dependiendo de la parte de la obra del autor donde nos situemos podemos “rastrear” diferentes concepciones acerca del Estado, que sumado al nivel en el cuál se mueven arman el prisma multidimensional de la teoría del Estado que nos presentan sus libros, artículos y documentos de trabajo.

En “Apuntes para una teoría del Estado” expresa: “entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia” (O’Donnell: 1985, 200). Y continúa sosteniendo: “Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente” (O’Donnell, 1985: 200). La “sutura” queda claramente constituida al dimensionar los componentes sociales y económicos, señalando: “El Estado que nos interesa aquí es el Estado Capitalista. La modalidad de apropiación del valor creado por el trabajo constituye a las clases fundamentales del capitalismo, a través de, y mediante, la relación social establecida por dicha creación y apropiación. Los mecanismos y consecuencias más ostensibles de esa relación son económicos. La principal —pero no la única— relación de dominación en una sociedad capitalista es la relación de producción entre capitalista y trabajador asalariado, mediante la que se genera y apropia el valor del trabajo. Este es el corazón de la sociedad civil, su gran principio de contradictorio ordenamiento” (O’Donnell, 1985: 202). Esta visión de establecer los vínculos entre Estado “y” Sociedad se mantendrá en sus trabajos sobre el tipo de regímenes democráticos consolidados en la región y en la aplicación de su concepto de *democracia delegativa*; que se expresa claramente con su idea de las zonas “azules” y “marrones” que constituyen un verdadero hiato en la dominación estatal efectiva en vastos territorios de nuestros Estados-nación como bien queda expresado en su trabajo “Estado,

democratización y ciudadanía”.

Como todos los intelectuales, su derrotero teórico ha ido por diversos caminos. Es plausible sostener que los problemas tratados por el este autor han sido diferentes, siendo posible delimitar dos períodos: Una primera etapa en donde la preocupación y el objeto de estudio es un Estado autoritario y la forma en que se articula societalmente —o dicho de otro modo, el nexo entre la forma que asume el aparato estatal con la sociedad civil—; y un segundo momento, en el cual nos encontramos con un O’Donnell centrado en la relación entre las características específicas del Estado en nuestra región y su impacto en las políticas públicas y la calidad democrática. ¿Cuál ha sido el hito que ha marcado estos períodos? Sin lugar a duda, la matriz político-social experimentó mutaciones que hicieron que la reflexión se concentrara en cuestiones diferentes. Cuando se publican los primeros trabajos nos encontrábamos bajo regímenes no democráticos —que constituían un fenómeno diferente a los totalitarismos de entreguerras, las dictaduras tradicionales o los socialismos reales que constituían el Segundo Mundo—, que se alternaban con democracias inestables —reflexiones muy influenciadas por la teoría de la modernización de Lipset y Apter, pero que recogían la visión negativa de Huntington². En este período aparece un nuevo tipo de régimen político, una forma de cristalización burocrática y distribución de las estructuras de toma de decisiones —no poliárquica, pero tampoco radial como en los regímenes autoritarios tradicionales— apoyada en la primacía de roles tecnocráticos. Así, surgirá la preocupación sobre el denominado Estado Burocrático-autoritario (EBA) en donde a partir de la descripción del gobierno de la Revolución Argentina (1966-1972) se describirá la lógica de funcionamiento del régimen político y la imbricación entre burguesía, fuerzas armadas y estructuras estatales. El eclecticismo teórico y

² La Teoría de Modernización plantea un desarrollo de los países en un sentido unilineal, argumentando que para que los países en vía de desarrollo alcancen un nivel de industrialización y prosperidad económica digna de una sociedad moderna, es necesario que estos hagan un cambio profundo en sus valores y estructuras sociales. A nivel político, el proceso de industrialización y modernización de las sociedades acarrearía una pluralización que redundaría en el establecimiento de democracias políticas. Las observaciones presentadas por los proponentes de esta teoría son basadas en gran parte en el desarrollo histórico de los países del Norte. Por ende, muchos críticos de esta teoría ven en ella un modelo euro-centrista cuyo argumento se limita a imponer una serie de valores ajenos a aquellos de los países del Sur. Discutiendo estos postulados, Samuel Huntington esboza la denominada “hipótesis pesimista” introduciendo la variable del desarrollo de los canales de participación. Para este autor, en la mayoría de los países en vías de modernización la falta de oportunidades de movilización social y el bajo nivel de institucionalización política producen una correlación entre frustración social e inestabilidad política.

metodológico de las obras *Modernización y autoritarismo*, “Estado y Alianzas en la Argentina” y el *Estado Burocrático Autoritario*, son los trabajos que mejor ilustran este período y donde pueden recogerse los interrogantes, abordajes, tradiciones de pensamiento que serán el gran aporte al estudio del Estado y las políticas públicas. El enfoque, las preguntas y la metodología serán diferentes, mostrando una evolución y plasticidad conceptual que lo convierte en un referente obligado para el análisis de las políticas públicas considerando las particularidades de América Latina.

La segunda etapa se refiere, en forma contundente a la gran pregunta acerca de qué tipo de organizaciones estatales han resultado por un lado, de los procesos de democratización de los años ochenta (ya en su fase de consolidación), y por otro, de la reforma del Estado, todo lo cual ha definido mutaciones muy importantes en la relación entre el aparato burocrático y la sociedad. La vinculación entre ciudadanía, democratización y tipo de Estado es fundamental para comprender el último período de O’Donnell: la gran discusión se da nuevamente con la manera en que se pensó al Estado en nuestra región, ahora teniendo como principal hipótesis el Estado como variable independiente y cómo su modo diferencial de penetración en el territorio genera grados de ciudadanía desigual. Esta heterogeneidad espacial que presentan los Estados latinoamericanos adelantó años antes a los grandes teóricos de globalización que más tarde —desde postulados diferentes— también sostuvieron que el Estado weberiano homogéneo y detentador de la soberanía hacia el interior de un espacio previamente delimitado se hallaba en crisis, (o según otros en un proceso de mutación), dejando lugar a poderes no estatales en donde el cumplimiento de la legalidad y el acceso a los bienes y servicios de provisión pública no se cumplía. El politólogo argentino, retoma parcialmente estas ideas, pero afirma que en nuestra región nunca se logró una total penetración territorial, sino que han coexistido zonas de estatalidad diferenciada hacia el interior del mismo Estado-Nación. Esto ha sido una problemática para la legitimidad del Estado y el cumplimiento de orden legal coercitivo para todos los habitantes, lo que genera resquicios de pérdida de derechos y achicamiento de la ciudadanía, lo cual tiende a socavar la legitimidad del régimen político democrático.

La evolución del la concepción de Estado en Guillermo O’Donnell

Si intentásemos hacer una clasificación metateórica de estas dos fases podemos encontrar en cada una de ellas, un mayor énfasis en dos de las tres

perspectivas sobre el Estado que mencionan Alford y Friedland (1991)³. En la primera etapa, observamos que está presente un enfoque que refuerza las visiones holísticas propias de la perspectiva clasista, en virtud que se centra en la relación entre capitalismo, Estado y régimen político; planteando una visión sistémica del poder. Así, delinea el carácter capitalista del Estado con sus contradicciones intrínsecas en la reproducción de las diferentes clases sociales y las relaciones de producción, desentramando la compleja dinámica entre el aparato burocrático, las clases sociales, y la manera en que se articulan mediante alianzas; al mismo tiempo que describe teóricamente las mediaciones que hay entre este tipo de Estado y la sociedad. El texto más claro de esta visión es “Apuntes para una teoría del Estado”, en donde se puede rastrear la influencia de los debates del marxismo estructuralista de Poulantzas y Althusser. Por otro lado, en “Estado y Alianzas en la Argentina”, se puede recoger importante elementos de la Teoría de la Dependencia⁴ para caracterizar el desarrollo capitalista de nuestro país.

³ Alford y Friedland plantean que en lo que respecta al capitalismo, estado y democracia hay tres grandes perspectivas teóricas: 1) Pluralista; 2) Dirigencial; y 3) Clasista. Cada una tiene consecuencias ideológicas y políticas inmediatas, más un potencial analítico. Pero ninguna abarca la totalidad ni puede generar una teoría general del Estado, aunque esto pueda parecer posible por la dominación de una sobre otra, manifestada en el poder institucional sobre el debate intelectual. Así la primera hace énfasis en el carácter democrático del Estado, viendo el poder como la influencia entre actores bajo el individualismo metodológico; la segunda enfoca los problemas del Estado en la esfera organizacional haciendo hincapié los grupos intraburocráticos que pugnan por el poder; mientras que la última tiene una perspectiva holística que explica al Estado como garante del sistema capitalista.

⁴ La Teoría de la Dependencia fue una escuela económica que surgió en los sesenta con la influencia de los trabajos de la CEPAL —siendo sus figuras centrales Furtado, Dos Santos, Cardoso y Faletto—, intentando discutir los principales postulados de la teoría de la modernización. Centralmente, plantea que la pobreza de los países del sur se debe a condiciones históricas que han estructurado el mercado global de tal manera que favorece a los países del norte y mantiene a los países del sur en un estado constante de pobreza. Desde sus inicios, los países del sur han servido como proveedores de materia prima para los países del norte, y a cambio, han sido receptores de aquellos productos terminados que ya han saturado los mercados del norte, sirviendo así como una válvula de escape para las economías desarrolladas. De esta manera, las ganancias de los países del norte se convierten en pérdidas relativas para los países del sur, y crean un vínculo de dependencia en el que las economías del sur dependen de la voluntad de compra de los países del norte. Esta relación es generalmente conocida como centro-periferia, en la que los países del norte representan el centro y los países del sur la periferia. La categoría central para explicar este creciente empobrecimiento de los países periféricos es la idea del “deterioro de los términos de intercambio”, que argumenta que mientras los bienes manufacturados cada vez incorporan mayor tecnología y valor agregado —y por ende aumentan su precio relativo— los bienes primarios tienen un valor constante, generando un desfazaje entre los países productores de manufacturas y los exportadores de bienes primarios.

Así, en estos trabajos se plantea que el Estado es garante de las relaciones de explotación capitalista, no de los sujetos sociales que la componen —al contrario de lo que el instrumentalismo postula—⁵. El Estado no respalda directamente al capitalista, sino a la relación social que lo hace tal. La separación del capitalista de los medios de coacción (que no existía en otro tipo de relaciones como la de amo-esclavo) es el origen del estado capitalista y de sus instituciones. Esto conlleva a que el Estado que surge de esta relación social es capitalista en sí misma, en donde las instituciones de éste (su burocracia) se comportan como un no capitalista pero al mismo tiempo son la objetivación y materialización del mismo. Este es el garante de las relaciones sociales de producción, y por ende lo es de ambos sujetos sociales; porque los dos son necesarios para la eficacia y reproducción de esa relación. Por eso el Estado a veces “protege” al proletariado ante la burguesía, pero no como un árbitro neutral, sino para reponerla como clase subordinada que vende su fuerza de trabajo. En estos planteos, aparece claramente la noción de “autonomía relativa”, motivo por el cual podemos esbozar que su teoría del Estado presenta muchos componentes de la visión clasista que bosquejan Alford y Friedland.

En una segunda fase, advertimos que desdibuja esta visión, siendo dable ubicarlo más cercano a la perspectiva dirigencial o neoweberiana. Este enfoque afirma que las organizaciones poseen un grado de autonomía respecto de la sociedad y las relaciones individuales y grupales que la componen; y por ende sus preguntas rondarán en torno a la naturaleza de las estructuras burocráticas y como las elites condicionan el tipo de participación, poniendo el foco en el control y la influencia que poseen la burocracia, y el sistema legal en la democracia y la ciudadanía. En textos como “Estado, democratización y ciudadanía”; “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea”; o *Democracia, agencia y Estado*, podemos ver que se referencia en los aspectos más institucionales y legales del Estado, acuñando la idea de la penetración del Estado en el territorio mediante sus burocracias y su relación con el grado de estatidad que se afianza en un espacio nacional

⁵ La discusión entre estas dos posturas se subsume a la discusión entre el hiper determinismo de Poulantzas y el hiper empirismo de Miliband. El primero escribe en su obra *Poder político y clases sociales en el estado capitalista* (1968) y el segundo, *El estado en la sociedad capitalista* (1969). Haciendo una exégesis de Marx, este último propone un estudio comparativo histórico a partir de los estados del capitalismo avanzado. Por otro lado, Poulantzas se avoca a la construcción teórica del Estado capitalista como parte de la teoría más general del modo de producción capitalista, planteando que este es una institución separada relativamente autónoma de la clase económicamente dominante, mientras que Miliband afirma que (siguiendo al Marx del Manifiesto) es la herramienta de la clase dominante de opresión del proletariado.

y su implicancia en la legitimidad de ese orden. De esta manera, el elemento central para el estudio del Estado en América Latina que justamente lo diferencia de la realidad de los países centrales, es la ausencia de un orden estatal en todo el territorio, generando espacios de ciudadanía diferenciada, a raíz de la falta de eficacia de las administraciones públicas, la ineffectividad del sistema legal, y la falta de creencia que el Estado actúa en nombre del bien común.

Siguiendo este análisis, se puede advertir que lo central es el aspecto organizacional del Estado —siendo la burocracia un nudo de articulación del poder de una sociedad—, y no su carácter capitalista, planteando ello como variable independiente para el tipo de democracia resultante. De esta manera, las democracias latinoamericanas, que han superado los regímenes autoritarios, se han constituido a nivel político en *democracias delegativas*; y a nivel del Estado no se ha podido emanar desde el centro una presencia de las agencias públicas que asegure la legalidad y la efectiva constitución de un Estado en toda la extensión territorial —como acontece en los países noroccidentales.

A partir de otra clasificación metateórica es posible situar los trabajos de O'Donnell dentro lo que Aldo Isuani, llama las “teorías de la coerción”. En su texto, este último plantea que “se pueden encontrar tres nociones básicas de Estado en la literatura de la teoría política: a) como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales; y c) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción” (Isuani, 1984: 1). Las nociones tanto marxistas como weberianas sobre el Estado se tocarían en este vértice, desde este análisis. El materialismo histórico, define al Estado como el componente específicamente político de la dominación, siendo la definición de Lenin, más famosa como “violencia concentrada”, retomando los planteos de Marx y Engels en el *Manifiesto Comunista*. Así las cosas, lo que caracteriza a la organización estatal es justamente su componente represivo y su recurso en última instancia de la violencia con carácter legal en aras de hacer cumplir el orden capitalista. Este medio, también define la concepción weberiana, en virtud que el alemán afirma que “una organización gobernante será llamada ‘política’ en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua será llamada ‘Estado’ en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden” (Weber, 1968: 17). Pensado de esta manera, podemos ligar dos componentes que serán centrales en la teoriza-

ción del Estado de Guillermo O'Donnell: Por un lado, el elemento imperativo y compulsivo de la violencia para garantizar un orden dentro de un territorio determinado —ceñido a una espacialidad y una soberanía ejercida en el Estado-Nación—; y por el otro, la importancia de la burocracia para la consecución de las políticas públicas, que será un aspecto definitorio del tipo de Estado. Un tercer dispositivo que recogerá es el componente no material del Estado, que se advierte en las mediaciones o los mecanismos simbólico-ideológicos que darán credibilidad y legitimidad al accionar público como actor neutral obrante por encima de los particulares en nombre de una universidad mayor o bienestar general.

Un componente no menor es la constante preocupación —que se recupera a lo largo de toda su trayectoria— por la discusión con las conceptualizaciones predominantes bajo las cuales se piensan los fenómenos políticos, lo cual redundará en la creación de categorías explicativas con capacidad de dar cuenta de las realidades empíricas observadas en nuestra región. No actúan como simples neologismos vacíos teóricamente, sino que por el contrario operan como clases que discuten la concepción dominante del hecho a ser abordado. Siguiendo el objeto que nos ocupa, el Estado, que en la visión de este autor fue pensado desde una realidad ligada a un desarrollo histórico particular, encuentra limitaciones para describir y explicar los problemas del Estado y la administración pública en nuestra región. Así plantea que “el gran tema, y problema, del Estado en América Latina en el pasado, y aún en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, el estado no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común.” (O'Donnell, 2003: 34). De esta manera los procesos descritos por Weber, en donde hay una progresiva reducción a la unidad basada en la centralización del control y la expansión de una economía capitalista de manera homogénea dentro de un territorio, se corresponde a los escenarios de los países noroccidentales, y dista mucho de lo que puede advertirse empíricamente en nuestra región. En vista de ello, resulta menester pensar la especificidad del Estado en estas latitudes. Podemos afirmar, que el real aporte de Guillermo O'Donnell a la teoría del Estado es justamente intentar condensar las particularidades que revisitan las organizaciones estatales, que las diferencian de las naciones de los países desarrollados. Así, es dable pensar a este politólogo en dos dimensiones: Por un lado, ha fijado un compromiso por los problemas latinoamericanos, sin abandonar la creatividad; pero por otro lado, sin descuidar el arraigo en la realidad concreta, captando a través de una gran capacidad de “nombrar” e “inventar” categorías, las peculiaridades de los fenómenos políticos en América Latina (Pérez Liñán, 2011). Así como dentro del plano

de la teoría de la modernización ha discutido la “hipótesis optimista” sumándose a los planteos pesimistas de la relación entre la industrialización y el surgimiento de los autoritarismos a nivel político en Sudamérica; en lo que respecta al Estado también ha podido problematizar y nominar las realidades en lo relativo al aparato burocrático, las políticas públicas y la forma particular que asume el mismo. Por otro lado, es importante destacar la versatilidad y el carácter multidimensional en su análisis del fenómeno político-estatal, combinando un meta-análisis con un mezo-análisis, y un micro-análisis (Parsons, 2008). De esta manera, textos como “Apuntes para una teoría del Estado”, se mueve desde una perspectiva clasista holística, intentando explicar la naturaleza del Estado a partir de la lógica de la acumulación capitalista; mientras que “Democracia, agencia y Estado” o “Estado, democratización y ciudadanía” mantienen un nivel intermedio; al mismo tiempo que en los capítulos empíricos de *El Estado Burocrático Autoritario* realiza un microanálisis del proceso cronológico del *onganiato*. En compendio, O'Donnell fluctúa entre diferentes perspectivas sobre el Estado de acuerdo a la problemática a abordar —siempre vinculado con un problema y una preocupación relevante para el contexto político-social—; al mismo tiempo que abarca diferentes niveles a la hora de someter a contrastación sus teorizaciones, lo que lo dota de un gran pragmatismo teórico y metodológico a la hora de describir y explicar la realidad sobre el Estado en América Latina.

Las primeras teorizaciones sobre el Estado

Como se ha dicho anteriormente, desde los primeros trabajos en los años setenta hasta su último libro, la noción de Estado ha ido mutando. No obstante ello, es posible encontrar algunas pautas comunes en virtud del período estudiado. La referencia específica sobre la conceptualización en relación a este fenómeno alcanzará su mayor agudeza teórica con la publicación del trabajo “Apuntes para una teoría del Estado” el cual aparece por primera vez también como un *Documento del CEDES* en 1977; pero va a ser su publicación como capítulo en la obra colectiva *Teoría de la Burocracia estatal* compilada por Oscar Oszlak en 1985, la que permitirá una amplia difusión y sus posteriores citas. Este trabajo demuestra tanto la complejidad de los planteos de O'Donnell como su capacidad de “sutura epistemológica”. La necesidad de vincular al Estado con otros aspectos de la vida política como la “nación” y el “pueblo” requieren de una visión no reduccionista y que incluya los aspectos históricos particulares de cada construcción estatal. Como bien señala desde el comienzo su autor, la clave no se encuentra ni en el Estado ni en la Sociedad

sino en la conjunción “y” que le da significación y relevancia. De base claramente sincrética, O’Donnell incorpora el aporte de las nuevas corrientes dentro del pensamiento marxista combinándolo con aportes neoweberianos y dependentistas.

En “Estados y Alianzas en la Argentina”, perteneciente a esta fase, sostiene que como “Estado, entiendo no sólo un conjunto de instituciones (o aparatos). Incluye también y más fundamentalmente— el entramado de relaciones de dominación ‘política’ (en tanto actuado y respaldado por esas instituciones en la sociedad territorialmente delimitada), que sostiene y contribuye a reproducir la desigual y contradictoria organización de clases de una sociedad” (O’Donnell, 2008b: 60). Esta noción distingue por lo tanto la dimensión “material” que puede observarse en lo que denominamos administración pública —cuya institución fundamental para asegurar la dominación la revisten las fuerzas de seguridad con su dimensión coercitiva—, como así también una “inmaterial” que se encuentra presente en las relaciones sociales como su fundamento. Por consiguiente, el Estado —siguiendo a la tradición neomarxista— no es solamente un fenómeno superestructural, sino que por el contrario también aparece en la estructura, en virtud que está constituido por relaciones sociales de dominación. De esta manera, podemos ver como se entronca claramente esta posición en el estructuralismo marxista que había ganado tanta relevancia teórica, cuyos debates habían tenido su punto máximo en la década anterior en lo que respecta al rol del Estado y su autonomía⁶. Dentro de esta vertiente de pensamiento, encontramos las visiones de Nikos Poulantzas y de Louis Althusser, quienes serán los principales referentes de este estructuralismo que postulaba la concepción de “autonomía relativa”. La ausencia de una explícita teoría del Estado en los escritos marxianos, había generado los debates en torno a la existencia (o no) de la definición y caracterización del Estado capitalista en el gran pensador alemán. A lo largo de toda su obra, lo que realizó Marx fue analizar el nivel de relaciones/prácticas (nivel económico de relaciones estructurales profundas) y sólo sugirió algo sobre los lazos que tienen con las prácticas políticas e ideológicas. Las relaciones estructurales se fundamentan en función de la propiedad y del control técnico, pero

⁶ Durante los años 60 se produjo en el marxismo un debate en lo que respecta a la interpretación de la obra de Marx en lo referido a la autonomía del Estado con respecto a las clases dominantes. Así los teóricos más ligados a la visión que Marx planteada en el Manifiesto Comunista profundizaron sus postulados viendo al Estado como una “herramienta de dominación de una clase sobre la otra”. Por el otro lado, las interpretaciones que hacían hincapié en el concepto de “autonomía relativa”, inspiradas en la lectura del 18 Brumario de Luis Bonaparte, desarrollaron esta categoría teórica desprendiéndose de la idea de aparato estatal al servicio de la clase burguesa.

no solamente en ellos, sino también en elementos como la superestructura jurídica, política, cultural, religiosa, ideológica, entre otras. Así, el estudio de las sociedades con sus grupos de clases, es superficial; dado que es necesario hacer hincapié en los otros aspectos no materiales, que son estructuras profundas que se sustentan en elementos no materiales de carácter simbólico y revisten la forma de prácticas ideológicas, políticas y económicas cuya legitimidad se asienta —en palabras de O’Donnell— en las “mediaciones”. Para esta perspectiva hay componentes intrínsecos y prácticos que poseen una forma estructural, que hace que los individuos realicen las prácticas bajo la forma de las relaciones sociales de producción capitalista. Por ello, las acciones de los individuos son el resultado de las diversas prácticas estructuradas. Las relaciones de producción definen las posiciones en el espacio social del capitalista y de los trabajadores dentro del modo de producción.

Retomando estas ideas es que comienza la teoría del Estado en Guillermo O’Donnell. La importancia del componente “societal” se entronca dentro del marxismo heterodoxo, iniciado por Antonio Gramsci en la primera mitad del siglo XX, que ya comenzaba a discutir el pensamiento ortodoxo con fuerte énfasis en la base material. La principal diferencia entre estas versiones del marxismo que repensan la visión leninista es que dan una mayor importancia a los aspectos simbólicos y culturales, que en el caso de Guillermo O’Donnell cobran centralidad a partir de la categoría de las “mediaciones”. El vínculo entre Estado y sociedad se realiza a partir de aspectos no materiales, y la dominación capitalista cobra sentido a partir de la “legitimación” o aceptación por parte de los dominados, de las relaciones sociales existentes. La función última, en este sentido del Estado es la manutención y reproducción de las clases sociales fundamentales dentro del modo de producción capitalista. Para ello, no solamente el Estado, recurre a la coerción, que siempre es el recurso de última instancia, sino que también se apoya en el consenso. La estabilidad de la dominación en el Estado-nación moderno se asienta en el consentimiento por parte de las clases subalternas, lo cual hace más estable y menos costoso el ejercicio del poder estructural capitalista del aparato burocrático. En momentos de crisis de legitimidad es justamente cuando el componente represivo se hace más evidente, abandonando todo intento de legitimación bajo la forma de un Estado Burocrático-autoritario.

Siguiendo esta línea de argumentación afirma en su capítulo “Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia” que “el Estado es fundamentalmente una relación social de dominación o, más precisamente, un aspecto —como tal, sólo captable analíticamente— de las relaciones sociales de dominación. A ellas las respalda y organiza mediante la

capacidad de poner en movimiento, para exigir la efectiva vigencia de la coacción en un ámbito territorialmente acotado y a que se les suele reconocer como justa su pretensión de respaldar y organizar las relaciones sociales. Como tal el Estado debe ser entendido en y desde la sociedad civil, aunque sus objetivaciones institucionales aparezcan, y suelen proclamarse, como colocadas por encima de aquella. El Estado que nos interesa es un tipo de Estado capitalista. Como tal respalda y organiza una dominación de clase, en el sentido que una dominación que tiene principal fundamento en una estructura de clases que a su vez se funda en la vigencia y reproducción de las relaciones capitalistas de producción” (O’Donnell, 2008a: 69). Como puede observarse, esta directriz de razonamiento se asienta en la visión ampliada de Estado; recuperando la noción de autonomía relativa del mismo, y con un especial énfasis en los aspectos simbólico-culturales. Así puede explicarse la forma que asume el aparato estatal, no desde su perfil de organización, sino que a la inversa, el aspecto burocrático-autoritario del Estado puede entenderse a partir del carácter estructuralmente capitalista, cuya finalidad de la dominación tiene como objetivo asegurar la perpetuidad y continuidad del modo de producción y las relaciones sociales que lo sustentan.

Para O’Donnell el Estado es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada —recuperando la importancia de la espacialidad dentro de un sistema interestatal propio del Estado-nación moderno—; ya que dicha dominación está encarnada en la capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso —pero no necesariamente— por la fuerza. Así, lo político es una parte analítica del fenómeno más amplio de la dominación que tiene su raigambre en la dimensión extraestatal, o sea la sociedad. Y es una parte analítica porque no puede entenderse por fuera de esta dominación como un componente concreto. Es caracterizado como “analítico” porque solo puede ser abstraído intelectualmente para su estudio. Y esta dimensión es aquella que está respaldada por la supremacía en el control de los medios de coerción física (esto la hace específicamente política y diferente a otros tipos de dominación). En suma: el Estado es lo específicamente político, y esto, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de dominación social.

Tal como planteaba Max Weber en *Economía y sociedad*, la dominación es siempre una relación social (un vínculo entre sujetos sociales), caracterizándose por su cariz asimétrico, porque es de desigualdad (lo cual no impide que haya colaboración entre los sujetos sociales involucrados de la que surjan ventajas para cada uno, aunque probablemente estas estarán relacionadas con su ubicación en la relación social). Dicho vínculo asimétrico se sustenta en el control de tres recursos muy importantes: En primer lugar, el

control de los medios de coerción física, o sea la detentación del monopolio legítimo de la violencia —esto es el componente que Gramsci denomina como dictadura, o el uso desnudo de la coerción y represión sobre los ciudadanos—. En segundo término, el manejo de los recursos económicos, que implica el acceso y propiedad privada de los medios de producción en el cual se basa la desigualdad primigenia del modo de producción capitalista. En tercer y último término, encontramos el control ideológico (en términos de Gramsci, la noción de hegemonía), mediante los cuales los sectores subalternos perciben como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, por lo que no la cuestiona ni la entiende como dominación. El señorío de cualquiera de estos recursos permite la coerción (dictar sanciones). El más eficiente de los tres es el control ideológico (y en este sentido el más profundizado y teorizado por O'Donnell). La coacción es el más costoso, porque desnuda la dominación, pero es fundamental como *ultima ratio* que respalda a ésta. Finalmente, hay una alta correlación en la administración de los recursos: el que controla uno es probable que controle todos). Recordemos que los recursos son la base de toda dominación, no solo política, pero ésta tiene como componente específico la supremacía de los medios de coerción física.⁷

O'Donnell afirma que Estado no es sinónimo de instituciones, sino que estas últimas son objetivaciones del mismo. Dentro de este marco lo estatal aparece por fuera de lo económico, es decir como algo ajeno al mercado, quedando en la estructura económica las relaciones sociales de producción. Así, lo estatal se presenta interviniendo “desde afuera” y solo de manera eventual en esa relación, produciendo la escisión entre sociedad civil —ámbito económico— y Estado —ámbito de lo político—, revistiendo una mutua externalidad la cual es solamente aparente. Esta fractura y la externalidad son el fundamento del encubrimiento del Estado como garante de la dominación y de la opacidad de ésta. El cisma aparente entre sociedad y Estado es paralelo a la división entre privado y público, fundamentada en la separación de un tercer sujeto social. El derecho pone a los actores sociales como parte privada enfrente de las instituciones estatales. Por eso la socie-

⁷ Siguiendo los principales postulados del estructuralismo marxista, para O'Donnell hay un diferenciador de acceso a los recursos de la dominación, que es la articulación desigual y contradictoria de la sociedad en clases sociales. De esta manera las clases sociales surgen de la apropiación del valor creado por el trabajo, que es la base de la dominación económica. Esto genera un ordenamiento contradictorio que se da en el ámbito de la sociedad civil, fundante y trasladable a la dominación política. La contrapartida para que pueda concretarse la dominación económica, es el control propio de la dimensión política y el consenso que proviene de la dominación ideológica.

dad civil queda reducida a agentes que no condicionados por ninguna coacción reproducen relaciones de intercambio movidos por una racionalidad limitada a lo económico; y las instituciones estatales, en cambio, quedan como instancias superiores mediadoras de estas relaciones. Por eso es que el Estado capitalista tiene una apariencia “fetichizada”. En realidad, es una dimensión analítica de la sociedad civil y solo después, por la necesaria escisión de un tercer sujeto social, como un conjunto de objetivaciones. Así, se sostiene que “la apariencia fetichizada del Estado-aparato frente a los sujetos sociales fundamentales entre aquellos sujetos, a pesar de que, como hemos visto, el Estado es constitutivamente parte de dichas relaciones. Esa apariencia de externalidad sustenta la posibilidad del Estado de constituirse en organizador de la sociedad capitalista o, lo que es equivalente en organizador de la dominación de la burguesía. Es sobre esa base que el aparato estatal se proclama —y suele ser habitualmente creído— custodio y agente del interés general.” (O’Donnell, 1996: 17). Esta apariencia de ser un árbitro neutral entre intereses antagónicos puede explicarse a partir de la idea de racionalidad acotada y complicidad estructural. Mediante estas categorías Guillermo O’Donnell muestra como el Estado capitalista tiene una racionalidad superior a sus instituciones que representan las objetivaciones de lo estatal, pero al mismo tiempo dicha racionalidad es acotada, porque siempre se subsume a una lógica de reproducción de las relaciones sociales de producción capitalistas. Las cristalizaciones institucionales y las políticas públicas pueden entenderse por esta complicidad estructural y su cariz contradictorio e irracional de la modalidad (también contradictoria e irracional) de existencia y reproducción de su sociedad. Para que las instituciones se hagan cargo de una cuestión alguien tiene que plantear dicho problema “desde afuera” y alguien tiene que definirlo como tal desde adentro: no está en la agenda de las instituciones “todo lo que importa”. Esta génesis de la acumulación de agencias, y la contradictoria sumatoria de acciones públicas para dar respuestas a las cuestiones socialmente problematizada será abordada en el punto siguiente.

Otra innovación teórica que plantea O’Donnell, para explicar el nexo entre sociedad civil y el Estado es el concepto de las mediaciones a las cuales recurre el Estado capitalista para engarzarlos. Describe a estas como el velo que ignora los clivajes de clase, poniendo un fundamento y referente del Estado externo a éste, pero sin recurrir a la sociedad (en donde encontramos clases sociales) dado que si lo hace desnudaría la dominación. De esta manera se apela a la construcción de sujetos sociales colectivos con un grado de abstracción mayor, que revisten una generalidad más amplia, y se sobrepone a las divisiones de clase que hay en el ámbito del mercado. De esta manera el Estado genera un recurso de amalgama muy particular, para lograr la hegemonía. La primera que se menciona es la “ciudadanía”, que es

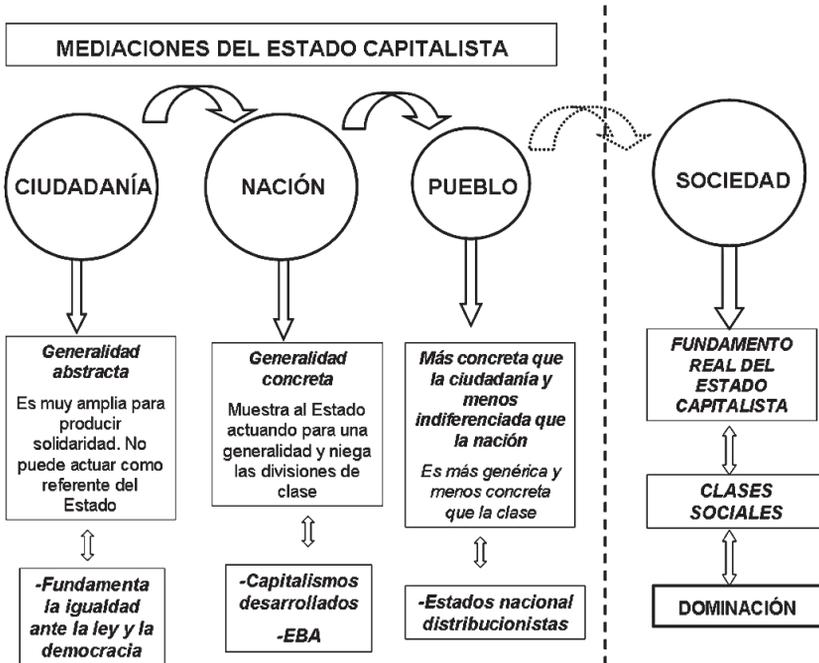
la abstracción más alta de la dominación, ya que supone que todos los habitantes de un Estado se encuentran en un plano de igualdad formal. La abstracción es porque el poder es constituido por los ciudadanos, sin relación con su posición de clase. Y con esta abstracción se transforma en fundamento del poder (o del Estado). Es por eso que la democracia es la forma “normal” de organización política de la sociedad capitalista, porque en ella el ciudadano aparece constituyendo el poder de las instituciones estatales y eligiendo a los gobernantes. Pero dada su vaguedad y abstracción, no puede actuar como referente y reviste una incapacidad para imputársele el interés general en el plano concreto de las instituciones estatales.

En este momento, es cuando aparece la idea de “nación, en donde vemos al “Estado-para-la-nación” (categoría que será fundamental para comprender el fundamento del Estado a lo largo de su obra y será una noción central para estudiar la legitimidad pretendida por éste). La invocación de los intereses de la Nación muchas veces lo habilita a tomar decisiones en contra de la voluntad de los sujetos, pasando por alto las desigualdades e ignorando las contradicciones de clases que existen. Es un referente menos abstracto que la ciudadanía que se constituye en una generalidad concreta, en donde alude a los actos observables de las instituciones del Estado, por eso es referente. Ya no nos encontramos frente al sujeto descarnado de la ciudadanía, sino que hay un sujeto social “miembro de la Nación”. Su utilidad se encuentra en que borra los intereses de clase que son negados y postergados dado que se actúa en nombre de una generalidad que abarca a todos los ciudadanos.

Finalmente, centrándonos en América Latina estas dos primeras mediaciones no llegan a cuajar en apariencias abstractas, ya que los grados de desigualdad que hay en estos países habilita a que nazcan demandas que pretenden actuar a favor de los relativamente desposeídos, los cuales se constituyen como un sujeto llamado “pueblo”: un ámbito de solidaridades más estrecho que la Nación, que excluye a una parte de esta última que se opone a ella (las clases económicas, los ricos, la oligarquía, etc.), lo cual genera un clivaje que acaba escindiendo la sociedad (entre lo popular y lo no popular), planteándose un Estado-para-el-pueblo, en donde lo popular conlleva la pretensión de que es “la nación verdadera”; y sus demandas pueden afectar los límites de reproducción de la sociedad capitalista, haciendo que el Estado exponga sus verdaderas contradicciones. Pero O’Donnell sostiene que esta última mediación habilita una posibilidad, que al no poder cumplir nunca las pretensiones del pueblo, las clases subordinadas se entiendan a sí mismas como tales, y cobran conciencia de los clivajes de clase que hay en la sociedad. En última instancia, el Estado no es garante de lo popular, sino que por el contrario, lo es de las relaciones de clases en sí mismas. Es por ello, que lo popular es un peligroso velo —muy transparente— de la realidad

profunda de la sociedad y el Estado, y posible camino hacia el desenmascaramiento de la dominación capitalista, en virtud de lo cual es menos “digerible” para el Estado que las otras dos. “Así, se encuentra en un punto medio entre la ciudadanía y nación, y la clase. Porque es más concreta que la ciudadanía y menos indiferenciada que la nación, pero más genérica y menos concreta que la clase. Y es por esto último que puede ser tanto fundamento como referente del estado. El título a mandar del estado lo da el pueblo, no tanto la ciudadanía (especialmente en los capitalismo tardíos). Así, cuando lo popular es el fundamento, también puede transformarse en el referente” (O’Donnell, 1985: 241). Por esto mismo, los Estados Burocrático-autoritarios, que aparecen en momentos de crisis de acumulación capitalista, y que constituyen una derrota para los sectores dominados, recurren a mediaciones más abstractas, tales como la “Nación”, lo que explicaría la exaltación de los símbolos patrios, y el intento de plantear toda tentativa de movilización y protesta como una acción en contra de la patria. A continuación, esquematizamos lo dicho, siguiendo la línea de argumentación de Guillermo O’Donnell para explicar las diferentes mediaciones del Estado Capitalista.

Gráfico 1: Mediaciones entre el Estado y la sociedad en Guillermo O’Donnell



Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento destacable es como la obra de O'Donnell va “entramando” diferentes dimensiones del aspecto político de la dominación. En sus escritos va mutando desde el concepto de “régimen burocrático-autoritario” al de “Estado burocrático-autoritario”. Con estos estudios se profundiza el aspecto “estructural” del concepto de Estado, ya que intenta explicar de manera multidimensional el surgimiento de este nuevo tipo de autoritarismos. Se aborda al mismo a partir de aspectos ligados al tipo de régimen (eliminación de los canales de participación democrática) que se corresponde a la faceta “autoritaria”, al mismo tiempo que esto trae aparejado la profundización de los roles tecnocráticos como un elemento que permite favorecer la acumulación del capital, que se engarza con el aspecto “burocrático”. Así, afirma que la alternación pendular de régimen político y tipo de Estado responde a la necesidad estructural del Estado de mantener el nivel de acumulación imperiosa. “En cada una de las fases del ciclo, la gran burguesía urbana, basada principalmente en las condiciones que la convierten en fracción dominante, ha jugado a ganador. Ya he señalado que —por lo menos no la perjudican la devaluación y los ‘programas de estabilización’, a la vez que, como apéndice directo o íntimamente vinculado al capital internacional, esa fracción es la que mejor digiere estos programas y más teme a la posibilidad de una cesación internacional de pagos” (O'Donnell, 2008b: 43). Por lo tanto, las políticas públicas son explicadas desde el rol que tiene el Estado como garante de la reproducción del sistema capitalista, y no en última instancia por su carácter de clase. La interacción entre diferentes tipos de políticas económicas es una manifestación de su faceta superestructural en la continuidad de estas relaciones sociales. La implantación de los EBA, así las cosas, responde a una crisis en cinco niveles: 1) inestabilidad política; 2) crisis de régimen; 3) crisis política; 4) crisis de acumulación, y 5) la que denomina “crisis de dominación celular (o social)”, en donde los sectores subalternos se niegan a aceptar pacíficamente la dominación capitalista. De esta manera encontramos, que como respuesta a esta crisis, se cambia hacia una forma tecnocratizada en donde los roles superiores del gobierno empiezan a ser ocupados por organizaciones complejas altamente burocratizadas —fuerzas armadas, grandes empresas privadas—. Después vemos como se aclaran estas dimensiones. El aspecto “burocrático” corresponde a la faceta del “Estado” y el aspecto “autoritario” al del régimen político.

La nota fundamental del EBA es que es un sistema de exclusión frente a los canales de acceso al Estado popular: controles verticales por parte de las corporaciones, y desde el Estado hacia los sindicatos, con exclusión económica en el sentido que reducen y postergan hacia un futuro no precisado las aspiraciones económicas del sector popular; corresponden a una etapa

de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de sus sociedades, como parte de una profundización en los capitalismos periféricos y dependientes, pero también dotados ya de una extensa industrialización. Esta cristalización institucional “es por lo tanto, la supresión de dos mediaciones fundamentales, la ciudadanía y lo popular. Es también la ambigua postulación de otro —la nación— a la que sólo puede invocar como proyecto, pero no como realidad actual, sobre la que se propone actuar quirúrgicamente. (...) Desde sus instituciones se intenta, ‘despolitizar’ el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclama son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica. Esto es contrafaz de la prohibición de invocar cuestiones de justicia sustantiva ligadas a lo popular, que aparecen introduciendo ‘irracionalidades’ y demandas ‘prematuras’.” (O’Donnell, 2008a: 75) Como vimos hasta ahora, encontramos una descripción muy densa de los mecanismos mediadores entre Estado y la sociedad en donde pueden rastrearse elementos del estructuralismo marxista; pero al mismo tiempo, combina los elementos de las visiones pesimistas sobre la modernización que planteaba Huntington, con elementos de la Teoría de la Dependencia, ya que pondera la importancia del grado de desarrollo y el fenómeno de los EBA como un aspecto de los capitalismos dependientes de mayor grado de industrialización. Estas ideas arien también su influencia de los aportes de Linz, Apter y Stepan cuyo armazón conceptual adquirió críticamente durante su estadía doctoral en Yale.

La introducción del enfoque secuencial de las políticas públicas en América Latina

En el año 1975 Horacio Boneo, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak crean el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), habiendo formado parte de esta institución también Catalina Smulovitz y María del Carmen Feijoo. De carácter multidisciplinario, el CEDES se orientó desde sus inicios al estudio de los problemas sociales, políticos y económicos de la Argentina y de América Latina. La misión que se planteó fue fortalecer la capacidad de investigación en ciencias sociales en la región, y propiciar la difusión y aplicación de sus resultados. El Área de Política y Gestión Pública fue la primera de las creadas en el CEDES. Desde un comienzo, los cuatro fundadores del Centro se dedicaron a investigar la problemática del Estado, sus instituciones y políticas, continuando el proyecto académico iniciado en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) del Instituto Torcuato Di Tella. Como producto de estas actividades se publicó en 1976 el documento “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrate-

gía de investigación”. Poco a poco este trabajo guiará la agenda sobre políticas públicas en la región, publicándose posteriormente como artículo en varias revistas. A pesar de haber pasado varias décadas, el estudio sigue siendo el trabajo más citado en el campo ⁸. Este artículo vino a llenar una gran “área de vacancia” en un momento de constitución temprana del área de la administración y políticas públicas. Tal vez porque toda la producción referida a esta temática pública tenía una fuerte impronta pluralista centrada en contextos democráticos (lo cual no cuajaba con las inestables y polarizadas realidades latinoamericanas) o había una inexistencia de trabajos teórico-metodológicos específicos para guiar el estudio del proceso de políticas públicas disponibles en castellano. Este documento sigue siendo hasta nuestros días la obra más citada en los trabajos sobre el área y bibliografía de las materias introductorias. Así mismo es la primera vez que se introduce la noción de “proceso” de políticas públicas, común en las visiones funcionalistas y sistémicas, pero adaptado a los contextos no democrático-pluralistas, sino que reflexiona acerca de este fenómeno en los contextos autoritarios de los países periféricos.

En él, se plantea que las políticas públicas son la forma en que los Estados expresan y actúan sobre la distribución de los recursos, y cuál es la relación entre los cambios sociales y las mutaciones a nivel del Estado. El fenómeno del autoritarismo y el tecnocratismo, era la realidad de América Latina, frente al escenario democrático y neocorporativista que se planteaba en los Estados de Bienestar europeos. Justamente, el gran interrogante es las ambigüedades de las políticas que ha ido presentando el Estado en los países periféricos. Es a partir de allí de donde surge dicho análisis. La utilidad que plantea estudiar las políticas públicas es que “permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’, en un proceso social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 6).

De esta manera, plantean su “protomodelo verbal” que trata de superar los estudios que veían a las políticas públicas o bien como variable dependiente (trabajos que indagaban las causas que llevaban a la implementación de un determinado programa estatal) o como variable independiente (o dicho de otro modo, el análisis de los impactos que traía aparejada cierta acción pública). Se esbozan tres momentos del proceso de las políticas públicas en

⁸ En el trabajo compilado por la Asociación Argentina de Estudio de la Administración Pública (AAEAP), en donde se recogen los trabajos más importantes del campo difundidos en los congresos argentinos, este artículo fue la obra más citada, lo cual muestra el alto impacto que sigue teniendo pasados más de 30 años de su publicación.

un ciclo de vida que se extiende desde su problematización social hasta su eventual “resolución”. A lo largo de este derrotero podemos encontrar sucesivas tomas de posiciones por parte los actores, al mismo tiempo que encontramos que hay una permanente redefinición de la cuestión. De esta manera se delinearán las siguientes etapas dentro del proceso de las políticas públicas: 1) surgimiento de la cuestión —en donde encontramos la agenda pública, entendida como una cuestión que es relevante para los actores sociales; y el momento de la agenda estatal en donde es tomada por el Estado como una cuestión sobre la que hay que actuar—; 2) la toma de posición por parte del Estado —la formulación e implementación—; y 3) las políticas o tomas de posición de otros actores sociales. Por lo tanto, así se plantea el enfoque “por etapas”⁹, en donde “política estatal (o pública) es (...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse cierta direccionalidad, una determinada orientación, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 12). De esta manera estas tomas de posición suelen ser particularmente importantes, no sólo por su carácter imperativo, sino también porque son centrales para los actores no estatales. De esta manera son “nudos” importantes del proceso de interacción que se convierten en puntos privilegiados de observación de un devenir social más amplio, ya sea mirando “hacia atrás” o “hacia adelante”. Esto se explica porque lo estatal no suele ni ser pasivo ni irrelevante para los diversos actores presentes. Siguiendo esta línea de análisis que hemos planteado en el trabajo junto a Pablo Bulcourf las políticas públicas son generadoras de un doble proceso en lo que respecta al aparato estatal, ya que producen “repercusiones verticales” y “repercusiones horizontales” (Bulcourf y Cardozo, 2008). Las primeras se corresponden a las cristalizaciones burocráticas producto de una decisión gubernamental —o dicho de otro modo la atribución de

⁹ El enfoque secuencial, se refiere entre otros análisis, al modelo postulado por Lasswell (1956), desarrollado luego por Jones (1970), quienes presentan la política pública como un análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente, correspondientes a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación y la decisión o legitimación, la implementación, y la evaluación. Esta visión ha sido muy criticada y puesta a discusión a raíz del surgimiento de diferentes paradigmas, tales como las redes de políticas públicas, la huella de la dependencia, el enfoque cognitivo, entre otros. No obstante ello, en nuestra región es muy utilizado para abordar los estudios sobre el proceso de políticas públicas basado en casos, sobre todo a partir de la gran influencia que tuvo el trabajo que estamos refiriendo.

competencias y la asignación de recursos a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política—; y las segundas, que podemos entenderlas como las tomas y reajustes de posición de otras agencias estatales. Las primeras pueden acarrear “cristalizaciones institucionales”, “creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes.”¹⁰ De esta manera, “el proceso burocrático implicado en estas repercusiones horizontales y verticales es analíticamente distinto del proceso social antes referido, pero se entrecruza con él. Lo que ocurre al interior del Estado es, en parte, ejecución (implementación) de política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y, en parte también, generador de estructuras burocráticas especializadas, dotadas a veces de atribuciones formales y siempre, con capacidad de hecho para redefinir la política inicial, y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del estado frente a la cuestión.” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 13).

De esta manera la toma de decisiones por parte del Estado acerca de una cuestión tiene como consecuencia respuesta de actores sociales, por un lado, y de unidades estatales, por el otro. Sin embargo, no todas estas respuestas se desarrollan al mismo tiempo. Este aspecto está vinculado con la diferente naturaleza de los actores a lo largo del proceso de resolución del asunto. Del mismo modo que se van definiendo durante el tiempo los términos de una cuestión, se van redefiniendo los atributos y formas de agregación y representación de las partes involucradas; lo que genera el problema de delimitar de manera precisa las categorías usadas para definir las. De manera simétrica, el modo en que se cristalizan a nivel de agencias estatales, manifiesta la fluctuante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas. Por consiguiente, este modelo tiene como elemento central una dimensión temporal intrínseca, por lo que estudiar una acción estatal es seguir el derrotero de los actores y el Estado como actor privilegiado en dicho proceso. Así, los asuntos públicos tienen una historia, y se definen temporalmente: asuntos que en algún momento no lo eran, se plantean en un período como tales, hasta su eventual resolución. En dicho sentido se trazan dos dimensiones de análisis: por un lado la “objetiva” que puede recavarse analizando los comportamientos concretos de los actores, y una “subjeti-

¹⁰ Continuando este análisis hemos planteado con Pablo Bulcourn que es posible abordar el “cómo” o dicho de otra manera “qué forma asume” una política pública extendiendo las conceptualizaciones de Oszlak y O’Donnell. Nuestra construcción sostiene que existen tres formas de “burocratización” de una política pública: 1) creación de una nueva agencia; 2) modificación de una nueva agencia; o 3) ninguna transformación en la estructura burocrática. (BULCOURN y CARDOZO, 2008).

va” que es posible entenderla indagando en la percepción del grupo o actor sobre las acciones de los otros.

A nivel de la metodología, se bosqueja que hay tres niveles para abordar empíricamente el análisis: un primer nivel de contexto entendido como un conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables. Luego, se debe indagar sobre la agenda de cuestiones, observada desde una perspectiva no solamente sobre el conjunto de asuntos socialmente vigentes (agenda), sino también sobre el conflicto y las coaliciones que se generan alrededor de las problemáticas que deben integrar la agenda. En un tercer nivel, se comprende a la estructura social atendiendo a los recursos con que cuenta cada uno de los actores movilizados en torno a la cuestión. En este último nivel, proponen manejarse con un conocimiento razonablemente informado de esas características y considerarlas “congeladas” para los propósitos de la investigación de políticas estatales.

Resumiendo, la utilidad de este enfoque es que plantea un tipo de estudio secuencial basado en etapas pero que incluye aspectos de tipo histórico, combinando un nivel micro (posicionamiento de los actores y sus estrategias) con un nivel *mezzo* y macro (estructura social y surgimiento histórico de la cuestión). Al pensar las políticas públicas como componentes del proceso social, se incluye la dimensión histórica, lo cual hace posible medir ciertos impactos en un punto del desarrollo de la cuestión/resolución. Estos y otros impactos son estudiados como un proceso más abarcativo y complejo, en torno a dicho asunto, en donde confluyen actores privados y suelen manifestarse en distintas fases tomas de decisión por parte del Estado. Cada una de estas últimas produce un gran espectro de impactos, que al mismo tiempo realimentan dicho proceso y lo llevan hacia nuevos “nudos” donde tienen lugar nuevamente decisiones gubernamentales. El entrecruzamiento diacrónico de políticas públicas (tanto estatales como privadas), al mismo tiempo con las modificaciones de los parámetros del contexto indicados más arriba, constituyen etapas o procesos de mutación social en donde lo estatal se presenta de manera dinámica y desagregado en sucesivas tomas de posición. Por otro lado hace hincapié en el juego de los actores y por lo tanto incorpora la idea de “interés” y de “conflicto” existente entre los propios actores y su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones. Esto no sólo lo hace en el aspecto de la conformación de la “agenda” o sea el “comienzo” del problema sino que este juego y estos actores se encuentran (e influyen) durante todo el proceso de políticas públicas. Es ahí donde readapta la visión norteamericana más “inocente” la idea de un proceso “neutral” y también pone en juego los intereses que pue-

den tener las burocracias, por ejemplo. El poder, entonces no aparece solamente como influencia, como plantea la teoría pluralista, sino que también postula que el conflicto es parte del proceso de las políticas públicas.

El Estado en el contexto democrático

A partir de sus análisis de los procesos democratizadores en América Latina, se comienza a hacer más hincapié en la dimensión del régimen político, dando mayor importancia al juego de algunos actores. En los escritos sobre las transiciones encontramos una ausencia del tema Estado, que puede explicarse por las preguntas que guían su investigación. Interrogantes tales como de qué manera se produce el pasaje de un régimen autoritario a uno democrático, la calidad de esa nueva democracia, o qué aspectos de la poliarquía va adquiriendo el régimen político, serán la tónica central de los escritos en los años ochenta. El componente acerca del carácter incierto de las nuevas democracias en nuestra región nos remite a aspectos presentes en la teoría política de Maquiavelo, abriendo cuestionamientos sobre la persistencia de los elementos de la democracia previa a los regímenes burocrático-autoritarios, tales como “el juego imposible” que había caracterizado lúcidamente en *Modernización y autoritarismo* empleando la metodología del *rational choice*.

Es posible en esta etapa encontrar aspectos de análisis más neoinstitucionalistas, ya que hace énfasis en temas tales como la calidad de la democracia, el carácter *delegativo* de la misma —que recupera el elemento decisionista que caracterizó a los procesos de reforma del Estado—; incluyendo aspectos de la teoría normativa de la democracia al estudiar el componente “democrático”, “liberal” y “republicano” de estas formas particulares de regímenes, y sus condicionantes políticos y económicos. Si bien el derrumbe de los sistemas autoritarios provocó el pasaje hacia democracias políticas —es decir poliarquía—, se consolidaron democracias representativas (bajo “otra” institucionalización), con cierta estabilidad pero con una baja calidad institucional. En este eje, introduce en su texto “Estado, democratización y ciudadanía” del año 1993 la importancia de estudiar al Estado para entender al proceso de democratización. En ese momento lo caracteriza introduciendo en su análisis la dimensión legal al sostener que “es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas rela-

ciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en el territorio dado. No se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; tanto bajo el capitalismo como bajo el socialismo burocrático ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder que son sistemáticamente asimétricas.” (O’Donnell, 1993: 65). Este sistema legal tiene su respaldo en el Estado y puede pensarse como una dimensión constitutiva de éste, y del orden que establece y garantiza dentro de un territorio. A partir de allí critica el principal supuesto que tiene la teoría del Estado afirmando que parte de la idea que se traslada a las teorías de la democracia, que supone un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional, del Estado y del orden social que éste sustenta. Se parte de la noción que el Estado llega a todos los ciudadanos y estratos sociales de la misma manera, hecho que no se corrobora en ningún caso empírico de manera total. Así, encontramos que de acuerdo a la unidad que estudiemos podemos ver que hay gradientes en lo que respecta a esa homogeneidad territorial (colocando a los países escandinavos como los que revisten el mayor). Nos topamos, de este modo con países de una homogeneidad territorial muy alta, como los casos de las democracias históricamente más estables (Costa Rica, Uruguay y Chile); mientras que otros como Perú, Ecuador y Bolivia muestran una heterogeneidad extrema; México y Brasil, por su parte son Estados de alta heterogeneidad territorial, mientras que Argentina, Venezuela y Colombia se encuentran en un estadio intermedio. De esta manera, al no alcanzar una homogeneidad territorial esos Estados son incapaces de asegurar efectividad de sus leyes y sus políticas en el espacio nacional. Dicha debilidad en la *estabilidad* se centra en tres dimensiones: 1) Encontramos una ineficacia-ineficiencia de la burocracia; 2) hay una baja y sesgada penetración del sistema legal; 3) y finalmente, presenciamos una baja credibilidad del Estado como intérprete y encarnación del bien común. Así, se postula una penetración estatal diferenciada ya que “en no pocas regiones, que incluyen no sólo las distantes de los centros políticos sino de la periferia de las grandes ciudades, el Estado burocrático aparece bajo la forma de edificios y funcionarios pagados por el presupuesto público, pero el Estado Legal se ha evaporado: la legalidad estatal se aplica, en el mejor de los casos, de manera intermitente y discrecional. Más importante, esa legalidad truncada está rodeada por leyes informales controladas por los poderes privados —patrimonialistas, sultanistas o simplemente gangsteriles— que son el real gobierno de esas regiones. Este sistema de normas informales, salpicado ocasionalmente por reparaciones del sistema legal, da lugar a un mundo de extrema violencia, como lo acredita abundante información,

proveniente tanto de zonas rurales como urbanas. Estas ‘zonas marrones’ son sistemas subnacionales de poder con base territorial y un sistema legal, informal pero eficaz, que coexiste (de manera que la teoría democrática emanada de los países altamente desarrollados no ha previsto) con un régimen que al menos en su centro es democrático”. (O’Donnell, 2003: 25-26).

A partir de estos supuestos, esboza que hay tres grados para caracterizar el mayor o menor nivel de presencia estatal a partir mapas coloreados: En las “zonas azules” encontramos un alto grado de presencia estatal y funcionalidad; en las “zonas verdes” encontramos presencia estatal pero no territorial, mientras que en las “zonas marrones” hay presencia estatal pero sí funcionalidad. El grado de penetración será una variable independiente del tipo de democracia, ya que en las zonas marrones encontramos una coexistencia de elementos democráticos y autoritarios. Recuperando el aspecto liberal de la tradición democrática moderna, afirma que en contextos autoritarios no existe un sistema legal que garantice derechos y garantías de los individuos. Así vincula la noción de Estado de derecho con ciudadanía: Un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia con una “ciudadanía de baja intensidad”. En muchas de las zonas marrones se respetan los derechos políticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia. Esto se traduce en una ineffectividad del Estado como ley y la cancelación de derechos constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción. Sumado a ello, las crisis económicas agregan nuevos fundamentos al aumento de esas zonas, causadas por procesos de exclusión social y económica, que redundan tanto en una crisis de estatalidad en tanto legalidad y del conjunto de burocracias y como agente legitimador del interés común.

Entroncándose en esta dirección de estudio, en “Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: Diez tesis para su discusión”, se plantea que para superar esta situación es necesario la constitución de lo que él denomina “Estado ensanchado” que se basa en la ampliación de la agenda pública, la extensión homogénea del sistema legal, y un mínimo de democracia sustantiva que enfrente la exclusión social y genere derechos civiles extendidos (y sociales básicos) en aras de que los ciudadanos logren ser sujetos activos y emponderados. Sumado a ello, encontramos que los impactos del proceso globalizador, todavía restringen más el margen de acción de los Estados dentro del contexto mundial; la importancia del multiculturalismo como una tendencia contraria a la extensión de la legalidad —ya que plantea una tensión con el reconocimiento de derechos universales al demandar la afirmación de derechos a diversos grupos y minorías—.

En su última obra individual, *Democracia, agencia y estado*, O'Donnell vuelve sobre la dimensión central del Estado en la vida política. Desde allí vincula una visión del sujeto político entendido como agente y retorna a la relación del componente estatal con el régimen político. Continuando sus planteos anteriores caracteriza al Estado de la siguiente forma: “Es 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 esta coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita” (O'Donnell: 2010, 76). Diferentes son los aspectos que nuestro autor derivará de esta definición, tales como el *filtrado* de la relación entre el Estado y otras entidades supraestatales —recogiendo elementos de la teoría de la globalización y el enfoque de las redes de políticas públicas—; el conjunto del *aparato burocrático*; la *credibilidad* de la dominación y su capacidad de construir una *identidad colectiva*; y la *eficacia* del de sus políticas junto al *sistema legal* que las regula. Complejizando lo dicho previamente en este libro el Estado presenta ya cuatro dimensiones: 1) como un conjunto de burocracias; 2) como un sistema legal, el cual es un entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad como dentro de las burocracias estatales; 3) la de ser o intentar convertirse en un foco de identidad colectiva; y finalmente 4) la dimensión del “filtrado del Estado”, ya que éste es un espacio que tamiza lo que entra en su interior y el exterior de su territorio, mercado y población. Es importante la presencia de estas dimensiones para el correcto funcionamiento del Estado y para la provisión de ciertos bienes públicos en un territorio de manera satisfactoria. Así mismo, el Estado es quien garantiza una efectividad de la ley, las libertades y derechos mediante una ciudadanía civil —y en los casos centrales una ciudadanía social y cultural—. “Por otro lado, tanto a través de su sistema legal como de las tentaciones autoritarias de sus burocracias (incluyendo actualmente fuertes componentes tecnocráticos) el Estado condensa y garantiza diversas relaciones sociales intrínseca y —poderosamente— desigualitarias. Esta es una antinomia básica, constitutiva de la vida social. Al nivel de la ley se expresa por sus tensiones entre diversos valores, una de estas tensiones, entre la estabilidad y la posibilidad de cuestionamiento de la ley, ya la mencioné, otra tensión ya observada por Aristóteles (...) es entre, por un lado sus aspectos de igualdad y universalidad, y, por el otro, de justicia

sustantiva y equidad. Estas antinomias tienen a manifestarse, y se movilizan políticamente bajo los derechos de la democracia, incluso si es una democracia limitada que sólo reconoce derechos políticos y pocos derechos, civiles, sociales y culturales. Esas antinomias pueden ser lamentadas por una mente lineal o duramente conservadoras pero deberían ser celebradas; en la medida que expresan tensiones que constituyen inherentemente tanto a la sociedad como al Estado y por lo tanto, pueden ser movilizadas por acciones individuales y colectivas que promueven un horizonte siempre abierto de esperanzas en la dinámica de la vida social” (O’Donnell, 2010: 161-162). A la luz de este razonamiento podemos ver que el Estado no es solamente un conjunto de burocracias, sino también el sustento y respaldo de la ciudadanía y las libertades individuales; en virtud de lo cual pasa de ser un elemento central para relacionarlo con la calidad de la ciudadanía y la democracia. Al introducir analíticamente la cuestión de la agencia, vemos al “actor” como un sujeto político con capacidad de acción, revistiendo especial importancia el tema de la libertad de decisión y los valores e intereses que pueden sustentarla. Así cobra centralidad la necesidad que el individuo pueda empoderarse y ser sujeto de derechos.

El Estado continúa siendo el nudo de un proceso social más amplio, ya que como un aspecto político de la dominación tiene una faceta tanto burocrática (que se traduce en agencias proveedoras de bienes y servicios al conjunto de la población), como institucional, ya que el Estado también es la manera en la que se distribuye y se procesa el conflicto político (podemos ver aquí componentes neoinstitucionalistas en el análisis). El atravesamiento y entrecruzamiento de los intereses, conflictos, demandas y asimetrías de poder tiene como eje al Estado, en virtud que es quién se encarga de realizar las acciones públicas tendientes a la extracción-asignación de recursos, como así también la provisión de regulaciones; siendo el eje de la articulación del complejo entramado de intereses que hay al interior de una sociedad. De esta manera afirma que “otra característica de mi definición es que apunta al tema del poder, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, poderes) implicada por el surgimiento y funcionamiento de un Estado. El Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional), así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas y a veces también importantes omisiones. Los distintos pesos que tienen las condensaciones sociales y las concentraciones de poderes del Estado, a lo largo de diversas instituciones estatales y áreas de políticas públicas es una compleja cuestión que debe ser estimada empíricamente y sobre la cual el presente nivel de análisis tiene

poco que decir” (O’Donnell, 2010, 77-78). Nuevamente se retoma la concepción enarbolada en los años setenta junto a Oscar Oszlak, al ver al Estado como parte de los complejos juegos de poder al interior de una sociedad, en donde confluyen actores locales, nacionales y transnacionales -pudiendo observarse que comparte elementos con la teoría de las redes de políticas públicas, pero sin restar la centralidad al Estado-. Lo estatal, en suma, representa el vértice del procesamiento de las relaciones de poder, actuando como un prisma que concentra y filtra estas últimas; y como resultante refleja su accionar en programas gubernamentales, producto de las interacciones entre los diversos actores y las agencias intraburocráticas.

Conclusiones

No cabe dudas, que más allá de las posiciones teóricas, metodológicas y también políticas e ideológicas, la figura de Guillermo O’Donnell se ha constituido en el principal referente de la Ciencia Política argentina y uno de los más importantes en nuestra región y para los latinoamericanistas de todo el mundo. A ello, se adiciona su destacada actuación en las asociaciones de politólogos —como figura central en el surgimiento de la Sociedad Argentina de Análisis Político y posteriormente como presidente de la IPSA— con un rol institucional insoslayable que contribuyó sustantivamente al desarrollo de nuestra disciplina en el país (De Luca, 2011). Sus trabajos forman parte de la bibliografía más utilizada en nuestro medio ¹¹ y las citas a éstos son las que presentan la mayor frecuencia en todo tipo de referencias. Los estudios sobre la historia disciplinar iniciados por Pablo Bulcourn, Martín D’Alessandro (Bulcourn y D’Alessandro 2003; Bulcourn y Reina, 2010) y Cecilia Lesgart (Lesgart 2003, 2007) ubican a la figura de O’Donnell como central para el desarrollo e institucionalización de la ciencia política. Durante el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política un estu-

¹¹ El Social Sciences Citation Index (SSCI), publicado por Thomson Reuters, integrado en ISI Web of Knowledge (WoK) afirma que para el período 2000-2010 Guillermo O’Donnell se encuentra en el número 17 de dicha lista —que recaba a los intelectuales vivos más mencionados— con 1271 citas —siendo el único latinoamericano entre las primeras 20 posiciones—. Esta base de datos se elabora en base a las referencias de artículos de revistas científicas, libros y otros tipos de material impreso que abarcan todos los campos del conocimiento académico. Permite acceder a las publicaciones previas de una determinada investigación publicada a través del acceso a sus referencias bibliográficas citadas, o también, a las publicaciones que citan un documento determinado para descubrir el impacto de un trabajo científico sobre la investigación actual.

dio realizado bajo la dirección de Nélica Archenti demostró cabalmente esta hipótesis ¹² (Archenti y Alonso, 2008): O'Donnell es considerado por sus pares como el politólogo más destacado y también son sus libros los que encabezan contundentemente las preferencias de los argentinos. El profesor nos ha dejado un legado enorme, pero ante todo polémico que seguirá cuestionando en forma crítica nuestras sociedades y la capacidad de los politólogos para dar cuenta de ellas.

Este artículo ha intentado realizar un análisis minucioso de algunos trabajos de este autor, en donde se hace referencia explícita al concepto de Estado, tratando de rastrear las influencias teóricas que hay en su obra, pero al mismo tiempo dejando en claro que hay una gran “eclecticismo” teórico y metodológico. Prueba de ello, es que mistura definiciones weberianas de dominación, con elementos de teoría de la modernización, teoría de la dependencia y neomarxismo estructuralista. A su vez, el sincretismo metodológico nos hace ver que por momentos toma elementos del *rational choice*, siguiendo un individualismo metodológico; pero en otros trechos de su obra se suma a concepciones holísticas propias de la tradición del materialismo histórico y el dependientismo. No obstante ello, es posible delinear dos grandes momentos en su producción sobre esta temática. Como en toda obra en ciencias sociales, y más todavía en Ciencia Política, el pensamiento y las problematizaciones no escapan a la matriz política y social. O dicho de otro modo, los científicos no desarrollan su actividad sin la influencia del contexto en el cual viven, sino que por el contrario se encuentran en permanente diálogo con el mismo. La particularidad que tiene nuestro autor, es que justamente se emplazó, por un lado como un intelectual comprometido con los grandes problemas de la región en cada etapa, intentando “adaptar” y “crear” categorías para explicar y comprender los procesos políticos en América Latina. Por otro lado, su capacidad de discutir teoría empírica, su plasticidad y comunicabilidad fueron algunos de los aspectos que lo colocaron como el principal politólogo de nuestro país, y uno de los más destacados de la región. Su derrotero marca este compromiso y la innovación de sus tra-

¹² Como sostiene este estudio “lo que no presenta margen de dudas es quien es visto como el politólogo más destacado de la disciplina en nuestro país: el 66 por ciento de los encuestados nombró en forma espontánea a Guillermo O'Donnell, quien acaparó 142 menciones. Su nombre aparece seguido por una multiplicidad de otros nombres (33) que cumulan en promedio menos de 9 menciones cada uno. El prestigio de O'Donnell se ve reconfirmado al momento de señalar los textos más importantes de la Ciencia Política entre los que se destacan seis de su autoría, dos de los cuales ocupan lo primeros lugares: El Estado Burocrático-autoritario (11,9 por ciento de los encuestados) y Contrapuntos (10,7 por ciento de los encuestados)” (ARCHENTI y ALONSO, 2008: 466).

bajos. En el cuadro siguiente, se sistematizan los principales aspectos abordados en su obra.

Cuadro 1: Evolución del concepto de Estado en Guillermo O'Donnell

Aspecto	Primera fase	Segunda fase
Años	1972-1986	1986-2011
Principales trabajos	<ul style="list-style-type: none"> –“Estados y Alianzas en la Argentina, 1956-1976” –<i>Modernización y autoritarismo</i> –<i>El Estado Burocrático Autoritario</i> –“Apuntes para una teoría del Estado” –“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” 	<ul style="list-style-type: none"> –“Estado, democratización y ciudadanía” –<i>Disonancias. Críticas democráticas a la democracia</i> –“Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez para la discusión” –<i>Democracia, agencia y Estado.</i>
Contexto político-social	Dictaduras alternadas con democracias inestables	Transición y consolidación democrática
Problema central que atraviesa el Estado	Crisis de dominación celular	Falta de homogeneidad territorial
Influencias teóricas	<ul style="list-style-type: none"> –Marxismo estructuralista –Teoría de la dependencia –Teoría de la modernización –Estudios sobre autoritarismos 	<ul style="list-style-type: none"> –Neoinstitucionalismo –Teoría weberiana –Aspectos jurídicos de la teoría de la agencia –Teoría empírica y normativa de la democracia
Definición de Estado	Componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada.	Conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, respaldado con una garantía coercitiva centralizada
Especificidad del Estado latinoamericano	Carácter capitalista periférico	Presencia estatal y funcionalidad diferenciada en el territorio
Aspectos centrales del análisis	La dimensión capitalista del Estado, su relación con el régimen político y la importancia de las mediaciones que posibilitan la dominación	El Estado en su dimensión burocrática, el sistema legal, y como foco de identidad colectiva

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, cuando nuestra región atravesaba momentos de inestabilidad democrática y autoritarismos, la preocupación ha sido intentar entender y dar una explicación al Estado con sus especificidades propias de un capitalismo dependiente. Así, la obra se convierte en un “gran puente” que dialoga con la teoría de la modernización, el neomarxismo y la teoría de la dependencia de corte cepalino. Luego, tras la consolidación democrática y el proceso de reforma del Estado, aparecen otras preguntas. Se ha pasado a una fase de estabilidad política en América Latina, pero sin embargo estas nuevas democracias tienen grandes problemas para asegurar un mínimo de ciudadanía. Democracia *delegativa*, ciudadanía de baja intensidad, “zonas marrones”, inefectividad de la ley, son ahora las cuestiones que plantean dudas acerca de hacia donde va la región. Esto se combina con otra gran virtud que ha tenido toda la obra de O’Donnell: su gran sencillez semántica y su gran comunicabilidad. Cuando se aborda un texto del argentino, podemos ver un lenguaje claro, sencillo, con una lógica argumental coherente y una contrastación empírica consistente, en donde sintetiza los postulados de los marcos teóricos que utiliza poniendo sus categorías a discusión. Esa simplicidad lo coloca en un gran “centro teórico” que hace que “las mesas separadas” (Almond, 1999) puedan con un vocabulario accesible dialogar y establecer nexos. Prueba de ello, es que politólogos de diferentes tradiciones teóricas (neomarxismo, neoinstitucionalismo, pluralismo, normativismo, etc.) emplean sus artículos para entender al Estado y las políticas públicas: esa gran capacidad de diálogo entre diversas corrientes fue el pilar de su indiscutido prestigio. Sus conceptos son en este sentido un río en donde confluyen afluentes que atraviesan geografías muy diversas. El propio O’Donnell cuando fue entrevistado acerca de su capacidad de nominar fenómenos en nuestra región, respondió que su aporte fue “ponerle nombre a la bestia”. El inventó los conceptos. Y nosotros nos pusimos a discutir sobre ellos.



Bibliografía

- AA.VV. (2010). *Estado y Administración pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires, AAEAP.
- ALFORD, Robert y Roger FRIEDLAND (1991). *Los poderes de la teoría*. Buenos Aires, Manantial.
- ALMOND, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada*. México DF, Fondo de Cultura Económica.
- ALTHUSSER, Louis (1998). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- APTER, David (1965). *Política de la modernización*. Buenos Aires, Paidós.

- ARCHENTI, Nélica y María ALONSO (2008). "VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas Voces". En *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires, junio.
- BULCOURF, Pablo y Augusto REINA (2009). "Comprendiendo al Estado: los aportes de Guillermo O'Donnell a su reconceptualización en América Latina". En *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Universidad de Palermo, Año 2, N° 2, noviembre, Buenos Aires.
- BULCOURF, Pablo y Martín D'ALESSANDRO (2003). "La ciencia política en la Argentina". En PINTO, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires, Eudeba.
- BULCOURF, Pablo y Nelson CARDOZO (2008). "Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado". En revista *Nuevo Espacio Público*, N° 1, diciembre, IPAP, Viedma.
- BULCOURF, Pablo y Nelson CARDOZO (2010). "El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina a partir del proceso democratizador". En revista *Nuevo Espacio Público*, N° 5, diciembre, IPAP, Viedma.
- CARDOSO, Fernando y Enzo FALETTO (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF, Siglo XXI.
- CARDOZO, Nelson (2011). "El aporte de Guillermo O'Donnell a los estudios sobre el Estado y las políticas públicas en la región. En *Espacios Políticos*, Edición especial *In Memoriam* a Guillermo O'Donnell, N° 9, diciembre. Disponible en <http://www.espaciospoliticos.com.ar/boletines-mensuales/boletin-in-memorian-guillermo-odonnell>
- DE LUCA, Miguel (2011). "Guillermo O'Donnell y las organizaciones de politólogos". En *Espacios Políticos*, Edición especial *In Memoriam* a Guillermo O'Donnell, N° 9, diciembre. Disponible en <http://www.espaciospoliticos.com.ar/boletines-mensuales/boletin-in-memorian-guillermo-odonnell>
- HUNTINGTON, Samuel (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós.
- ISUANI, Aldo (1984). "Tres enfoques sobre el concepto de Estado". Traducción de Nelson Cardozo. Disponible en <http://www.aldoisvani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-conceptode-Estado11.pdf>
- JONES, Charles (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Wadsworth.
- LASSWELL, Harold (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. Maryland, University of Maryland.
- LESGART, Cecilia (2003). *Usos de la transición a la democracia: ensayo, ciencia y política en la década del ochenta*. Rosario, Homo Sapiens.
- (2007). "Pasado y presente de la Ciencia Política producida en Argentina. Aportes para un debate sobre su porvenir". En *Temas y debates*. N° 14, año 11, diciembre. Rosario.
- LIPSET, Seymour (1963). *El hombre político*. Buenos Aires, Eudeba.
- MARX, Karl y Friedrich ENGELS (1994). *Manifiesto del Partido Comunista*. Buenos Aires, Catari.
- MILIBAND, Ralph. (1985): *El Estado en la Sociedad Capitalista*. México DF, Siglo XXI.

- O'DONNELL, Guillermo (1972). *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires, Paidós.
- (1985). “Apuntes para una teoría del Estado”. En OSZLAK, Oscar (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.
- (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 128, Caracas.
- (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano (primera edición 1982).
- (2003). “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión”. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina,” propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
- (2008a). “Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”. En *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2008b). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”. En *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo (Publicado originalmente como Documento de Trabajo del CEDES N° 5 en 1977).
- (2008c). “Los programas de estabilización convenidos con el Fondo Monetario Internacional y sus impactos internos”. En *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2008d). “Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal”. En *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2008e). “Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario”. En *Catacumbas*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Prometeo.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. *Documento CEDES* N° 4, Buenos Aires.
- PARSONS, Wayne (2008). *Las políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires, FLACSO/Miño Dávila.
- PÉREZ LINÁN, Aníbal (2011). “Lecciones para descubrir a la bestia y ponerle nombre”. En *Espacios Políticos*, Edición especial *In Memoriam* a Guillermo O'Donnell, N° 9, diciembre. Disponible en <http://www.espaciospoliticos.com.ar/boletines-mensuales/boletin-in-memorian-guillermo-odonnell>
- POULANTZAS, Nicos (1987). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México DF, Siglo XXI.
- SOCIAL SCIENCE CITATION INDEX (2010). “Relative Ranking of a Selected Pool of Leading Scholars in the Social Sciences”. Disponible en <http://wokinfo.com/>
- WEBER, Max (1968). *Economía y Sociedad*. México DF, Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: 12/08/12

Fecha de aceptación: 25/09/12