



# Índice

|  |            |
|--|------------|
| <i>Un país al margen de la ley, treinta años después</i>     | 7          |
| <i>Paola Bergallo</i>  |            |
| <b>Palabras iniciales</b>                                    | <b>23</b>  |
| <b>1. Introducción: ilegalidad y subdesarrollo</b>           | <b>25</b>  |
| 1. Un estado de insatisfacción                               | 25         |
| 2. El subdesarrollo argentino                                | 27         |
| 3. La anomia argentina                                       | 40         |
| 4. Las normas que desconocemos                               | 44         |
| 5. Anomia “boba” e ineficiencia                              | 47         |
| 6. Anomia y Estado de Derecho                                | 54         |
| 7. Clases de comportamientos contrarios a las normas         | 57         |
| 8. Cuestiones metodológicas                                  | 60         |
| Apéndice   | 63         |
| <b>2. La anomia en la vida institucional de la Argentina</b> | <b>71</b>  |
| 1. Una historia fuera de la ley                              | 71         |
| 2. El desequilibrio institucional argentino                  | 93         |
| <b>3. La anomia en la vida social de la Argentina</b>        | <b>109</b> |
| 1. La economía informal                                      | 110        |
| 2. La evasión impositiva                                     | 118        |
| 3. La corporativización de la economía                       | 123        |
| 4. La corrupción   | 132        |
| 5. La anomia en las actividades productivas                  | 142        |
| 6. La anomia en el tránsito                                  | 149        |
| 7. Los argentinos frente a la ley                            | 153        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>4. Juegos peligrosos</b>   | <b>161</b> |
| 1. Introducción   | 161        |
| 2. Diversos modelos de acciones colectivas que plantean problemas de eficiencia | 167        |
| 3. casos de cooperación frustrada en la argentina                               | 175        |
| Apéndice  | 191        |
| <br>  |            |
| <b>5. Las normas como herramientas de cooperación</b>                           | <b>201</b> |
| 1. ¿Cómo resolver dilemas de cooperación usando normas?                         | 201        |
| 2. La producción de normas  | 209        |
| 3. Las actitudes normativas en la sociedad argentina                            | 214        |
| 4. “Si los demás hicieran lo mismo...”  | 220        |
| 5. “Mi familia y mis amigos ante todo”  | 227        |
| 6. Conclusión   | 230        |
| Apéndice  | 234        |
| <br>  |            |
| <b>6. ¿Cómo salir de la trampa de la anomia argentina?</b>                      | <b>243</b> |
| 1. Introducción   | 243        |
| 2. Reformas institucionales   | 245        |
| 3. La reorganización administrativa   | 262        |
| 4. El control de la anomia a través de la responsabilidad penal                 | 269        |
| 5. El control de la anomia a través de la responsabilidad civil                 | 275        |
| 6. La educación normativa   | 279        |
| 7. La deliberación pública y la anomia  | 287        |
| Apéndice  | 293        |
| <br>  |            |
| <b>Epílogo. Anomia y democracia</b>   | <b>299</b> |

## ***Un país al margen de la ley, treinta años después***

La Argentina se apresta a celebrar, en diciembre de 2023, cuatro décadas de vida democrática. Alrededor de esa fecha, se cumplen también treinta años de la publicación de *Un país al margen de la ley* y de la muerte de Carlos Nino. Las tres efemérides conectan de forma única la historia de construcción de nuestra democracia constitucional. Una construcción colectiva que comenzó en 1983 con el liderazgo del presidente Raúl Alfonsín y sigue hasta nuestros días como proyecto de la mayoría de los argentinos.

La nueva edición de esta obra seminal de Carlos Nino nos ofrece la oportunidad de mirar hacia atrás para hacer un balance de lo que cambió y lo que perdura de ese diagnóstico sobre el país al margen de la ley. Al mismo tiempo, la relectura de la obra tres décadas después provee una ocasión singular que permite repensar, desde el presente, algunas de las propuestas de Nino para enfrentar la ajuridicidad sistémica, que el autor bautizó como “anomia boba”. Las páginas que siguen invitan a trasladarnos a 1992 para retornar a 2023 y apreciar la actualidad de *Un país al margen de la ley*.

Pero antes me gustaría recordar aquí uno de los puntos centrales con los que Nino concluye el libro y que, a mi entender, muestra en qué medida todavía no hemos tomado el guante principal de la propuesta de esta obra. Me refiero a su llamado a una educación normativa que transmita la importancia de respetar las normas democráticamente aprobadas. Y la necesidad de que amplios sectores de la población internalicen que la anomia pone en riesgo toda perspectiva de desarrollo sostenido y consolidación democrática.

**ARGENTINA, 1992**

A comienzos de 1992, la Argentina se embarcaba en un nuevo plan de estabilización que conocimos bajo el nombre de “convertibilidad”. Comenzaban a quedar atrás los coletazos más fuertes de la crisis de 1989, que había provocado el fin anticipado del gobierno de Alfonsín. Ese año, la presidencia de Carlos Menem ponía a prueba un nuevo plan económico: el peso convertible reemplazaba al austral. La expectativa de retomar la senda del crecimiento se expresaba en la aceptación de las reformas estructurales que implementaría en esos años el gobierno en línea con el Consenso de Washington. La posibilidad de una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial comenzaba a aparecer en el debate público. Las organizaciones de derechos humanos, que habían ocupado un espacio relevante en la escena política de la década anterior, exploraban estrategias judiciales para revertir los indultos y continuar la persecución penal de los delitos de la última dictadura. El año lectivo comenzaba con el terrible atentado terrorista a la Embajada de Israel. Un mes después, estallaba una bomba en la casa que había habitado el “Che” Guevara en Rosario.

Como sugiere este breve repaso, en 1992 la agenda de la primera década de democracia continuaba intacta. Los desafíos de la economía, que no había logrado encarrilarse en los primeros tiempos del gobierno de Menem, y la reversión del estancamiento económico que experimentaba el país desde hacía tiempo ocupaban la mayor parte de la vida política. La modernización de la Constitución, proyecto clave para el que se había perdido la posibilidad de un acuerdo bipartidario en el gobierno anterior, reaparecía en los debates enmarcada ahora en la necesidad de dar continuidad a las reformas económicas que se testeaban. Las conquistas de justicia transicional representadas por la Conadep y el Juicio a las Juntas de 1985 habían sido desmanteladas por los indultos. Si bien la violencia política parecía acotarse a eventos como el de Rosario, el país recibía con horror la novedad del terrorismo internacional. En ese 1992, veía la luz en Buenos Aires la primera edición de *Un país al margen de la ley*, el último libro publicado en vida en la Argentina de Carlos Nino, el abogado, el filósofo, el intelectual. Para quienes lo conocieron, Nino fue un ser extraordinario. Sus ideas marcaron una época y han sido hasta hoy de enorme influencia en la Argentina y el mundo. Su

contribución escrita puede rastrearse en cientos de artículos y en los catorce libros publicados en español y en inglés durante su vida, a los que se suman tres volúmenes editados de forma póstuma. En su obra intensa y erudita, Nino pensó el derecho, la democracia, la justicia, la Constitución, la legalidad y el castigo como nadie antes lo había hecho en nuestro país o lo volvería a hacer desde entonces. Combinó de forma única las figuras del intelectual público y el gran profesor-investigador comprometido con la democracia constitucional. Fue al mismo tiempo un asesor presidencial y un educador incansable.

Al mirar en perspectiva ese recorrido, *Un país...* aparece como una obra especial. En un sentido, es un libro construido sobre todos los que lo antecedieron, que preanuncia lo que articuló en los últimos tres manuscritos que dejó al morir de forma imprevista en agosto de 1993. *Un país...* es, en muchos sentidos, un libro bisagra. Hasta esta obra, Nino había desarrollado grandes propuestas teóricas en el plano de la filosofía política y la teoría del derecho. Sus aportes se habían aplicado a los más diversos temas del derecho constitucional y el derecho penal. Sus obras combinaban la ambición de la gran producción teórica y su aplicación a problemas concretos con una destreza ejemplar. Su trabajo amalgamaba siempre conocimientos filosóficos, institucionales y jurídicos. Pero en *Un país...*, Nino volvía a mostrar que podía superar su identidad de jurista y filósofo devenido gran intelectual público para explorar nuevos debates disciplinares y tradiciones, como los de los estudios sociojurídicos o el análisis de la elección racional y la teoría de los juegos.

De diversas maneras, todas las obras de Nino dan cuenta de su enorme capacidad como “diagnosticador” de los problemas contemporáneos más relevantes en las disciplinas que dominaba. En *Un país...*, sin embargo, se animó a ir más allá de los contornos de su obra previa para ofrecer un argumento como diagnóstico estructural de la sociedad y las instituciones argentinas, diagnóstico que trascendería las aulas de las facultades de Filosofía, Derecho o Ciencia Política, en las que había enseñado. Quizá por eso reconoció que el libro debía salir publicado en una editorial comercial. Y no se equivocó. Si bien aún treinta años después su prosa y su erudición hacen de algunos capítulos del libro un texto complejo, en *Un país...* Nino logró nombrar un fenómeno que había sido poco explorado en el derecho y las conversaciones públicas sobre la democracia y

el desarrollo: la ineficacia extendida de la juridicidad, que propuso denominar “anomia boba”, un concepto al que dio un cariz más sistémico que el utilizado en el mundo jurídico para referirse a las distintas formas en que el derecho no se cumple y las normas no se perciben como obligatorias para todos.

Nino invitaba así a corregir teorizaciones y propuestas de reformismo jurídico, como las que él había promovido la década anterior desde el Consejo para la Consolidación de la Democracia, las aulas y sus libros, con un dato estructural: la sociedad y sus instituciones vivían una cultura del incumplimiento generalizado de las normas, lo que producía efectos autofrustrantes y socavaba la utilidad del derecho para fortalecer la capacidad de acción colectiva. Su invitación dejaría una huella indeleble. Para el público que trasciende la comunidad jurídica, *Un país...* tal vez sea la más reconocida de todas sus contribuciones.

A partir de *Un país...*, tanto la metáfora que da nombre al libro como su idea de la anomia boba cambiaron para muchos la forma de mirar los problemas jurídicos y su contexto. Al público más amplio, el libro le facilitó una metáfora que hasta hoy aparece citada regularmente en artículos periodísticos o debates públicos, cuando algún conflicto o crisis institucional implica el incumplimiento de normas de todo tipo así como el fracaso masivo de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir. A la comunidad jurídica que conocía los debates sobre ineficacia desde el plano conceptual en la teoría del derecho o en el plano sociológico en los estudios socio-jurídicos, *Un país...* le permitió reconocer la dimensión estructural del fenómeno. Esa comprensión del contexto de inoperancia extendida de la ley sería crucial para quienes, de ahí en adelante, siguieran pensando la construcción de una democracia constitucional o la interpretación cotidiana del derecho.

### **ARGENTINA, 2023**

Tres décadas después de su primera publicación, *Un país...* continúa iluminando aspectos clave para pensar el derecho, la política y la economía en nuestro país. Podría justificar esta afirmación de muchas maneras, pero quisiera hacerlo a partir de tres dimensiones

en las que, creo, la obra resulta relevante para debates actuales y otros aún pendientes. En primer lugar, me referiré a su diagnóstico sobre el carácter estructural de la anomia. En segundo término, destacaré la importancia de la obra como pionera en identificar la conexión entre el derecho y el desarrollo, un aspecto mucho menos rescatado de su aporte. Finalmente, quisiera llamar la atención sobre un recorte de las propuestas con las que Nino concluye el libro, que han sido menos discutidas: me refiero a sus ideas sobre la enseñanza normativa y la democracia deliberativa como espacios de diálogo sobre la ajuridicidad extendida y los costos de la anomia como prerrequisito para la transformación de ese país al margen de la ley.

#### LA VIGENCIA DEL DIAGNÓSTICO

La inobservancia de las normas y el pluralismo jurídico son fenómenos presentes en todas las sociedades donde funciona el derecho. Frente a este aspecto convencional de la juridicidad, Nino propone llamar la atención sobre el carácter sistémico de la cultura del desacato a la ley, que ilustra en su libro con infinidad de ejemplos de “la anomia social e institucional de los argentinos”. Su propuesta se enlista en la tradición de escritores, pensadores y gobernantes que, a lo largo del continente latinoamericano y desde los tiempos de las colonias españolas y portuguesas, identificaron la cultura del incumplimiento de reglas como un rasgo definitorio de la región.<sup>1</sup> Para Nino resultaba sorprendente que, a pesar de “la visibilidad de la tendencia argentina hacia la ilegalidad”, ella no hubiera sido central en los estudios de las ciencias sociales de los factores que explicaban el autoritarismo y la reversión del desarrollo del país. Para reparar esa ausencia, dedicó el libro a mostrar desde una perspectiva sociológica los costos que el incumplimiento sistémico, estructural, del derecho tiene para la democracia y el desarrollo. Al hacerlo, acuñó el concepto de “anomia boba”, por el que entendía el conjunto de acciones colectivas autofrustrantes para los agentes que las ejecutan.

<sup>1</sup> Para una revisión de las obras más importantes de esta tradición, véase Mauricio García Villegas, *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*, Bogotá, Siglo del Hombre - Dejusticia, 2013.

Con este diagnóstico, Nino salía una vez más de su zona de confort como intelectual. Hasta este libro y con la excepción del capítulo “Una visión de las vicisitudes del Constitucionalismo Argentino”, incluido en la obra *Fundamentos de derecho constitucional*, el trabajo del autor había consistido fundamentalmente en el despliegue de herramientas de la filosofía política y jurídica. En esta ocasión, recurría a datos de la historia, la economía y diversas fuentes secundarias producidas por científicos sociales del país para ofrecer una caracterización sociológica de la cultura del incumplimiento. El mérito de este ejercicio de exploración multidisciplinar, realizado por un jurista e intelectual de sus proporciones, es de por sí un evento a destacar.<sup>2</sup> Pero además se trataba de un ejercicio muy original.

Ahora bien, treinta años después vale la pena interrogarnos también sobre la vigencia de ese diagnóstico. ¿Sigue siendo la Argentina de 2023 un país al margen de la ley? ¿Cuán estructural es esa inobservancia del derecho hoy entre nosotros? ¿Se ha incrementado o no? ¿Se expresa de la misma forma en las élites y los sectores populares, en las instituciones formales e informales? ¿Sigue obrando el formato de las prácticas que describía Nino en los capítulos sobre la anomia social e institucional? ¿En qué medida se diferencia este fenómeno respecto del resto de la región o del mundo?

No se trata de interrogantes fáciles de responder. Tal vez incluso no tenga sentido buscar evidencia actualizada de la vigencia del diagnóstico y sea suficiente contentarnos con el hecho de que la obra sigue inspirando debates y conversaciones que suponen un consenso sobre su actualidad. Miremos, no obstante, un par de datos. Si pensamos en dos de los ejemplos a los que Nino acudía para ilustrar el incumplimiento generalizado –la informalidad laboral y la evasión impositiva–, parece evidente que se trata de fenómenos

2 Mientras Nino avanzaba en esta obra, otros de los mejores científicos sociales y juristas de la región proponían ejercicios similares con otras metodologías y llegaban a conclusiones similares. Me refiero, por ejemplo, al trabajo seminal que un par de años después publicaron referentes de la ciencia política y el derecho a nivel latinoamericano, como Guillermo O’Donnell, Paulo Pinheiro y Juan Méndez, en el que argumentaban algo parecido con marcos teóricos de la ciencia política y el derecho comparado a nivel regional. Véase Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

que persisten e incluso se han expandido, si tenemos en cuenta el tamaño de la economía informal en el país o la complejidad de los casos de corrupción económica conocidos en los últimos tiempos. Además, aunque varios de los casos analizados en *Un país...* como ejemplos anómicos han experimentado importantes cambios o se ha transformado la información que tenemos disponible, como sucede por ejemplo con algunas normas de tránsito o el estándar de higiene callejera, otras cuestiones continúan en la agenda pública sin grandes avances, como ocurre con la corrupción pública y privada en la obra pública, por citar un caso al que Nino dedica algunas páginas. Parecería que podemos seguir asumiendo la vigencia del diagnóstico. La dimensión sistémica de la inobservancia de las reglas formales sigue siendo un dato de nuestras vidas en comunidad.

Por otro lado, desde la publicación de *Un país...* nuevas generaciones de cientistas políticos, sociólogos y economistas preocupados por las instituciones en acción han producido un acervo de estudios empíricos que observan las dinámicas de interacción entre instituciones formales e informales. Estudios como los compilados por Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi<sup>3</sup> o sistematizaciones de la investigación disponible como las ofrecidas por Daniel Brinks, María Victoria Murillo y Steven Levitsky<sup>4</sup> muestran desde distintos enfoques y observaciones empíricas la complejidad de la relación entre las normas en los libros y en acción y la prevalencia del fenómeno de incumplimiento de la ley en la región.

Desde la publicación de *Un país...*, obras como estas y otras con metodologías de lo más diversas han complejizado la forma en que estudian las relaciones entre normas formales e informales, sus causas y consecuencias. Los estudios descriptivos sobre esos fenómenos han abierto paso a la investigación inferencial y, por tanto, hoy comprendemos mejor la dimensión intencional o política detrás de ciertas expresiones de la ajuridicidad. Estos desarrollos no son obstáculo, sin embargo, para aceptar la persistencia de la dimensión

3 Véase Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Buenos Aires, Siglo XXI - CIAS - Fundación OSDE, 2017.

4 Véase María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks, *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2021.

estructural que enfatiza Nino en su diagnóstico de la anomia boba. Hacer hincapié en este aspecto de forma llana y para el público más amplio es, quizá, el aporte más claro de una obra que se proponía sensibilizar sobre la necesidad de recentrar las conversaciones en torno a nuestra relación con la legalidad. Es por esa razón que el libro sigue funcionando con gran capacidad pedagógica en el aula y la educación cívica más amplia. Pero la virtud de nombrar un problema sistémico –presente en la mayoría de las sociedades del Sur Global– es solo uno de los aspectos que dan contemporaneidad a la obra. Veamos otros de sus méritos.

#### DERECHO Y DESARROLLO/ANOMIA Y DESDESARROLLO

La originalidad de la contribución de Nino en *Un país...* reside también en una dimensión menos explorada del trabajo, que anticipa el subtítulo de la obra: “La anomia como componente del subdesarrollo argentino”. Nino había sido un intérprete privilegiado de los grandes desafíos jurídicos de la primera década de la democracia. Durante el gobierno de Alfonsín, había sido un actor clave en el asesoramiento sobre la política de justicia transicional y liderado el Consejo para la Consolidación de la Democracia, como señalamos, donde pensó y debatió diversas propuestas para la reforma constitucional.

A partir de 1989, al concluir su mandato en el Consejo, trabajó para pensar los desafíos futuros y entender los límites de la experiencia anterior en el contexto del enorme fracaso económico que había terminado anticipadamente con el primer presidente electo en 1983. Una vez más, como gran intérprete de su tiempo, Nino comprendió entonces la necesidad de conectar las instituciones de la democracia constitucional (y dentro de ellas, la dimensión jurídica, es decir, el Estado de Derecho) y el desarrollo. Todas las políticas de reforma puestas en marcha por Alfonsín estaban en riesgo, y la economía argentina transitaba un proceso de reversión del desarrollo. Reflexionando sobre esa experiencia, Nino parecía llegar a la conclusión de que la anomia social e institucional de los argentinos, ilustrada en los primeros capítulos con algunas anécdotas y cientos de datos de los que estaban disponibles por entonces, era una variable clave para entender los límites de la experiencia vivida y salir para adelante.

De este modo, los seis capítulos que conforman el libro comienzan con una novedosa vinculación entre el derecho y el desarrollo, conexión poco iluminada en nuestras conversaciones profesionales en el derecho o cívicas hasta hoy. A diferencia de otras tradiciones latinoamericanas en las que el movimiento de derecho y desarrollo, promovido por académicos reformistas de los Estados Unidos, visibilizó esta conexión desde los años sesenta a nuestros días, nuestros debates jurídicos rara vez han combinado los problemas con la legalidad y su impacto en el desarrollo sustentable e inclusivo. En las aulas donde se estudia derecho en Brasil, Colombia o Chile, hace décadas que las ideas originalmente importadas del desarrollismo liberal estadounidense han ido abriendo paso a debates y creaciones autóctonas sobre la relación entre la ley y el crecimiento económico o el desarrollo social (entre nosotros, esa es una tarea aún pendiente). Aunque en las últimas décadas se ha extendido el estudio del análisis económico del derecho, y hoy contamos con otros marcos teóricos y datos para abordar la conexión derecho/desarrollo que los utilizados por Nino al visibilizar esta cuestión, el mero hecho de comenzar la obra con ese encuadre constituye, tres décadas después, una contribución a destacar.

En ese primer capítulo, Nino pone en el centro de su argumentación la necesidad de pensar la conexión entre la inobservancia extendida del derecho y lo que simboliza en términos de renuncia a su potencia para organizar la vida en sociedad, y por tanto, la vida económica. Esa relación ambivalente, mal articulada, poco iluminada entre nuestras prácticas frente a las normas, ¿podría ser una de las grandes explicaciones de la reversión del éxito del proyecto liberal que, entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, puso a la Argentina en la senda de un crecimiento inédito que mejoró las condiciones de vida de una proporción importante de la población? Para Nino, este no es un fenómeno monocausal. La anomia puede no ser la principal causa del desdesarrollo, pero este primer capítulo de *Un país...* nos interpela sobre si hemos puesto suficiente énfasis en comprender en qué medida la construcción de una cultura de respeto al derecho para vivir dentro de la Constitución o la ley es una precondition para el funcionamiento de las instituciones democráticas y su impacto positivo en la economía. Al pensar sobre los desafíos futuros que enfrenta la democracia argentina en 2023, tal vez haya llegado la hora de pensar más y mejor las implicancias

de la conexión entre el desarrollo y la cultura de la legalidad y el respeto del derecho.

#### LA VIGENCIA DE LAS RECOMENDACIONES

*Un país...* concluye con un capítulo en el que el autor sistematiza recomendaciones para salir de la trampa de la anomia en la Argentina. Se trata de propuestas que Nino había elaborado en sus trabajos previos, sobre la base de proyectos de investigación que encaró con grandes equipos y discípulos. Las últimas páginas del libro reformulan esas propuestas como recetas para enfrentar la ajuridicidad sistémica. Su relectura interesa en dos sentidos.

Por un lado, nos permite hacer un balance de la gran cantidad de innovaciones institucionales que se han puesto en práctica en el país desde 1992. Tres décadas atrás, esos cambios eran solo parte de una larga lista de recomendaciones elaboradas por Nino, sus discípulos, y un conjunto reducido de otros intelectuales y políticos que lideraban el debate público sobre la reforma jurídica e institucional en la Argentina. Si repasamos el listado de propuestas, podemos observar cuántas de esas innovaciones institucionales se han implementado en los distintos poderes y niveles de la estructura federal del país. Por otra parte, la lectura contemporánea de *Un país...* también nos permite tomar perspectiva de cuántas de las reformas ya anticipadas en el último capítulo, en 1992, están todavía pendientes o han sido insuficientemente exploradas a la hora de fortalecer la construcción de la democracia constitucional y su aporte al desarrollo sustentable e inclusivo del país.

Repasemos brevemente los seis tipos de recetas institucionales que Nino postulaba para combatir el desacato extendido de la ley. En primer lugar, para el Poder Judicial resultaba clave cambiar los mecanismos de designación de magistrados, promover la independencia de poderes políticos y otros poderes y sectores, ampliar la participación ciudadana en la justicia a través de la promoción del juicio por jurados, y fomentar la transparencia en los procesos y el acceso a la información. Todas agendas puestas en práctica con distinta temporalidad y éxito desde la reforma constitucional de 1994. En segundo término, Nino ofrecía diversas ideas para promover la descentralización y la participación ciudadana a través de las provincias, proyecto que puso en práctica el menemismo a través de la

descentralización de servicios educativos, de salud y seguridad, entre otros. En tercer lugar, insistía en la necesidad de una reorganización administrativa en la que ya se pueden identificar muchas de las variables que después mapearían los estudios sobre “capacidades estatales”, así como los problemas endémicos de la administración pública (en torno a la corrupción, la coordinación, la organización, la regulación y el capital humano del sector) y agravados por la falta de funcionamiento de los organismos de control, como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura. En cuarto y quinto lugar, Nino completaba su lista de recomendaciones con la idea de que tanto la responsabilidad penal como la civil tenían la potencia de contribuir a reducir el fenómeno extendido de incumplimiento de la ley, pero para eso era necesario transformar criterios y prácticas de las instituciones encargadas de hacer cumplir el derecho. Evaluar las transformaciones ocurridas en las últimas tres décadas en todos estos planos escapa a la posibilidad de este espacio. El repaso de este menú de propuestas nos recuerda, sin embargo, hasta qué punto hemos trabajado con éxitos y desencuentros en la activación de la mayoría de estas reformas institucionales. Aunque todavía reste mucho por hacer y evaluar, no hay duda de que hemos hecho una importante inversión colectiva en testear reformas que quizá expliquen la persistencia de nuestra democracia constitucional, pese a que no hayamos logrado aún retomar la senda del desarrollo.

Ahora bien, quisiera concluir estas páginas destacando la vigencia de los dos ámbitos de intervención que Nino dejó para el final de su capítulo de propuestas. Me refiero a la educación normativa y la democracia deliberativa. Para Nino, el proceso educativo era sin duda uno de los ámbitos centrales para promover la observancia de las normas jurídicas, sociales y morales. Pensaba que la educación formal, a través de las escuelas y las universidades, pero no solo ella, sino también “la educación que se transmite a través de los medios masivos de comunicación, las bibliotecas, el cine y el teatro, conferencias y encuentros informales entre los ciudadanos” serían clave para revertir la cultura de la ajuridicidad.

Las páginas que dedica al ámbito educativo como eje para enfrentar la anomia están marcadas por los debates filosóficos de la época, con citas a las obras de Albert Hirschman, William Galston y Amy Gutmann. Además de mostrar su capacidad pedagógica para explicar con erudición la complejidad del debate sobre la edu-

cación liberal y democrática, estas páginas aciertan en resaltar la inevitabilidad de recurrir al proceso educativo para transformar las preferencias de los individuos como precondition para lograr la observancia de las normas públicas que les permitirán elegir a su turno sus propios ideales de virtud personal. Nino advirtió como nadie el carácter “profundamente antidemocrático” de la anomia, dado que implicaba imponer a los demás los efectos de acciones sustentadas en normas que surgen de la reflexión individual y no de la deliberación y la toma de decisiones colectivas. En resumen, “si quien actúa anómicamente goza de poder suficiente, actúa dictatorialmente; de lo contrario, es un mero anarquista”, sentenciaba con gran lucidez. Y siguiendo a Amy Gutmann, concluía que la defensa de la democracia requería la adopción de procedimientos que promovieran el cumplimiento de las normas surgidas del proceso democrático. En otras palabras, el ideal de una educación democrática es el de un proceso de reproducción social consciente, y ello exige educar a los ciudadanos en el proceso de deliberación colectiva y decisión mayoritaria.

Comencé esta presentación haciendo referencia a la propuesta de Nino de una educación democrática que promoviera la conciencia sobre la anomia y su reversión. Pero para funcionar más allá de los confines del espacio pedagógico, esa educación democrática debía combinarse con la promoción de instancias de deliberación democrática más amplias. Instancias en las que los individuos, al tomar conciencia del entorno anómico, pudieran poner en práctica o profundizar su disposición a gobernarse por normas jurídicas, su influenciabilidad frente a las actitudes de los otros, y la susceptibilidad a la consistencia.<sup>5</sup> Ideas que Nino había esbozado en trabajos previos y que desarrollaría en más profundidad que en *Un país...* en su obra póstuma sobre la constitución de la democracia deliberativa.

Tal vez estas últimas precisiones sobre la democracia deliberativa y la amplia bibliografía publicada desde entonces, incluida la enfo-

<sup>5</sup> Nino define esta idea en dos planos. En el plano lógico, la susceptibilidad a la consistencia implica la disposición a rechazar juicios normativos, que son lógicamente contradictorios con otros de los juicios que uno acepta. En el plano pragmático, la susceptibilidad a la consistencia supone la predisposición a “rechazar actitudes y acciones, en uno mismo y en los demás, que no están justificadas por los juicios hacia los que uno tiene la actitud de aceptación”.

cada en las dimensiones sistémicas de la deliberación, contengan la clave para continuar el diálogo de esta última recomendación.

### **PALABRAS DE CIERRE**

Mientras se escriben estas páginas corren tiempos en que democracias que creíamos consolidadas flaquean o han perdido el apoyo de importantes proporciones de la población. En ese contexto global, la democracia argentina enfrenta en paz una nueva crisis económica. Tras una década de recesión, el país intenta dejar atrás una pandemia con la inflación más elevada del mundo. Al mismo tiempo, ese país marcado históricamente por las divisiones y la polarización canaliza hoy diversos conflictos políticos en el marco institucional de la división de poderes prevista en la Constitución. El sistema de frenos y contrapesos contiene desacuerdos profundos sobre la coparticipación, la integración del Consejo de la Magistratura o la legitimidad del enjuiciamiento a la actual vicepresidenta. En todos esos planos, la crisis institucional transcurre dentro de los márgenes razonables de la interpretación constitucional. Mientras tanto, dos coaliciones competitivas se aprestan a elegir sus candidatos nacionales y provinciales para enfrentar una nueva contienda electoral.

¿Es esta Argentina un país al margen de la ley? Hemos dicho que se trata de un interrogante difícil de responder. Si el derecho tiene alguna conexión instrumental plausible con el desarrollo económico y social, como lo pensaba Nino, parecería que no hemos avanzado mucho. Es más, desde el punto de vista económico y sociodemográfico, la Argentina de 2023 es un país mucho más pobre, desigual y fragmentado que aquel que preocupaba a Nino tres décadas atrás.

Sin embargo, aunque la ajuridicidad sistémica siga siendo un fenómeno relevante, tal vez haya cambiado algo que valdrá la pena indagar para entender la diferencia entre esta época de crisis marcada por la paz y el conflicto institucionalizado, y crisis anteriores donde la vigencia de la legalidad parecía ofrecer un poco menos que hoy. ¿Estaremos finalmente cosechando cuatro décadas de apuesta a la democracia constitucional y el Estado de Derecho? Una democracia constitucional imperfecta, con altos grados de ajuridicidad. Un Estado de Derecho incompleto, ¿pero incrementalmente fortalecido?

Parecería que, a pesar de que el desacato de las normas sigue siendo parte de nuestra vida cotidiana, muchos sectores de la sociedad argentina conocen hoy la Constitución y el sistema de división de poderes y frenos y contrapesos. La ciudadanía entiende mucho mejor la complejidad de la política transicional, o comprende los compromisos nacionales e internacionales asumidos en los tratados de derechos humanos. Muchos sectores celebran la política de la identidad que ha generado leyes e instituciones encargadas de proteger los derechos de una diversidad de grupos (como las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas, migrantes, las identidades sexogenéricas, los movimientos sociales, por citar solo algunos). En ocasiones, esas políticas muestran también los límites de la hiperfragmentación del sujeto de los derechos humanos. Las políticas de acceso a la justicia, la defensa pública y la activación de la justicia a nivel federal y local encargada de proveer derechos sociales, la responsabilidad civil y penal también han avanzado de forma significativa. Un entramado de organizaciones civiles dedicadas a la defensa de diversos derechos conecta la ciudadanía con estos foros y los movimientos sociales. Por último, los grandes debates sobre el parteaguas de temas morales como el matrimonio igualitario o el aborto transcurren en el seno de las instituciones democráticas de forma abierta, transparente, informada, participativa, lo que muestra al mundo nuestra capacidad de empleo de la argumentación constitucional y de política pública para lograr acuerdos sociales en leyes modernas producto de la deliberación.

Tal vez, aunque la relación con la legalidad siga siendo ambivalente y aspectos de la anomia boba tengan aún vigencia, estas novedades den cuenta de que algo ha cambiado desde 1992 en la vida de la democracia constitucional argentina.

PAOLA BERGALLO