

Zona liberada

La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal

La «zona liberada» constituye un complejo patrón de comportamiento estatal. Aunque suele asociarse a fuerzas policiales corruptas, no es una creación policial, sino un mecanismo informal de gobierno fundamentalmente político. Se trata de espacios sociales en los que las autoridades políticas y estatales comercian la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales o inmateriales. En estos espacios «liberados» del Estado de derecho, las autoridades construyen una nueva relación de poder que está al servicio de la resolución de problemas políticos, económicos o sociales.

MATÍAS DEWEY

■ Introducción

Al principio no podía entender qué sucedía. Pero con el correr de los minutos comprendí que, sin haberlo planeado, había terminado en medio de una situación que luego sería clave para entender la economía política de La Salada. Se trataba de una de esas «perlas» que todo sociólogo espera encontrar durante su trabajo de campo. Tony, uno de los cuatro jefes de ese complejo comercial, me había invitado a su nueva oficina¹. Me iba a contar su experiencia de trabajo allí y yo intentaría hacerle algunas preguntas que de antemano creía incómodas. Pero al llegar, Tony no estaba solo: me esperaba rodeado de

Matías Dewey: es sociólogo y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Rostock, Alemania. Ha sido becario de la Fundación Alexander von Humboldt y actualmente es investigador senior en el Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades en Colonia, Alemania. Es autor de *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Katz, Buenos Aires, 2015).

Palabras claves: corrupción, instituciones informales, ley, política, zona liberada, feria de La Salada, Argentina.

1. Sin excepción, todos los nombres empleados en este trabajo son pseudónimos.

amigos. Mi decepción, surgida al comprobar que no podría entrevistarlos con tranquilidad, se dispó cuando descubrí quiénes eran esas personas sentadas alrededor de la mesa: Juancho, un ex-jefe de la Gendarmería Nacional; Pitu, mano derecha de Tony; un abogado que llamaban «El Mago» y Sebastián, asesor de quien en ese entonces era secretario de Comercio de Argentina, Guillermo Moreno. No transcurrió mucho tiempo hasta que entendí que ese grupo de gente era el que garantizaba gran parte del funcionamiento del complejo La Salada, el principal centro distribuidor de indumentaria de bajo costo del país². Juancho, por ejemplo, me confirmaría en una entrevista posterior que la policía provincial cobraba un «impuesto» dentro del predio ferial y también me explicaría cómo los gendarmes identifican en la ruta los micros de larga distancia provenientes de La Salada. Además, Juancho era una pieza valiosa en el ajedrez que debían jugar los jefes de las ferias, puesto que su tarea era regular las delicadas relaciones entre las fuerzas de seguridad y el negocio de la indumentaria. Pitu, mientras tanto, ayudaba a Tony a manejar con éxito las relaciones entre esa inmensa economía llamada La Salada y la política: no por nada había sido él quien formó parte de la comitiva que acompañó a la ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en 2012, en su viaje oficial a Angola destinado a promover el comercio entre ambos países. Finalmente, el rol de Sebastián fue el que me resultó más fascinante. ¿Cuál podría ser el interés de un secretario de Comercio en un sector económico que contraviene por completo regulaciones comerciales, laborales y fiscales?

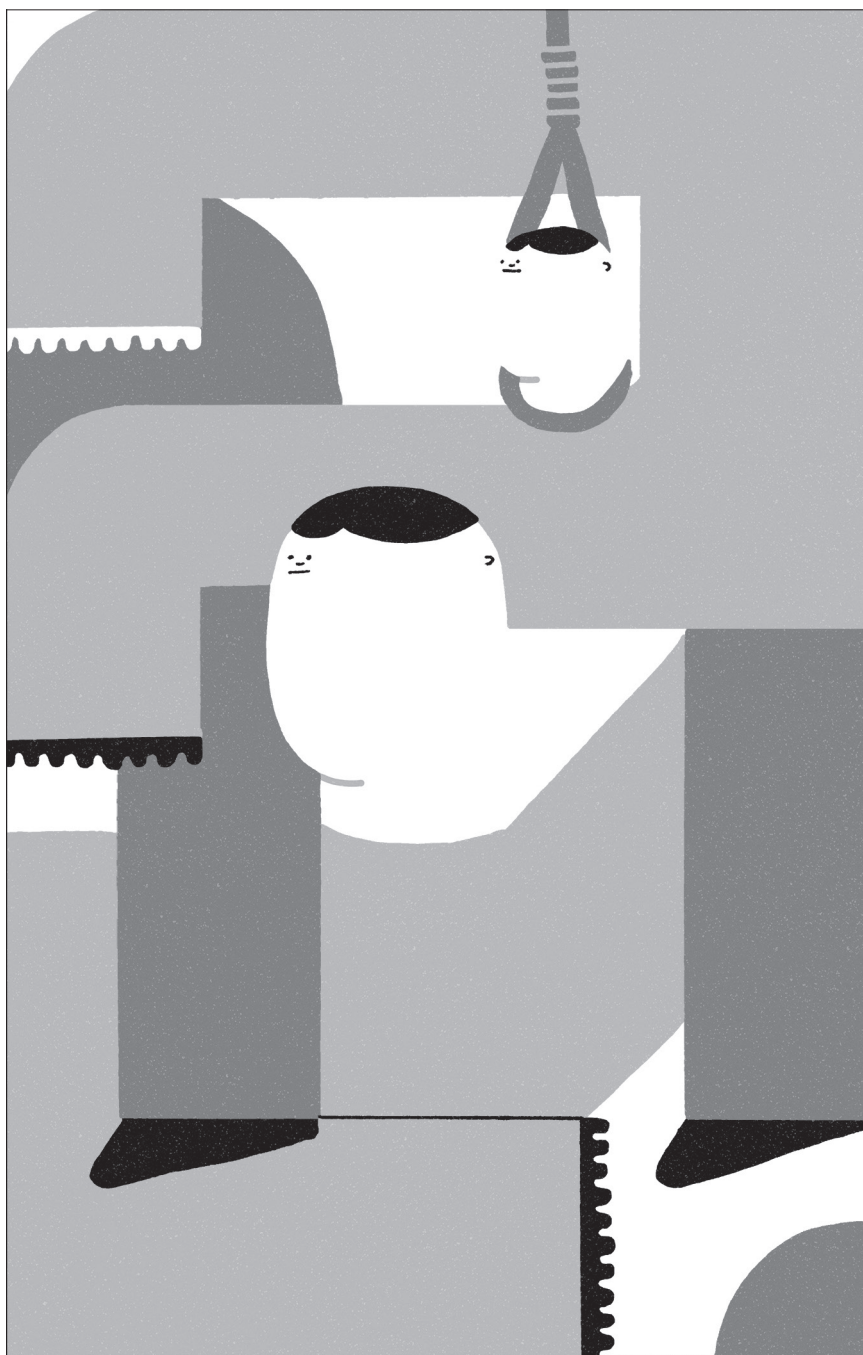
«¿Sabés qué es lo más importante?», preguntó retóricamente Sebastián un tiempo después durante una entrevista. «Lo primero: como suele decir nuestro secretario de Comercio, si no fuese por La Salada nuestra gente andaría en pelotas. Eso es lo primero: que la gente pueda vestirse, que no pague precios altos. Y segundo es cuidar esta cadena de valor. ¿Vos viste lo que es esta cadena de valor?», concluyó. A diferencia de las fuerzas policiales, cuya presencia ilegal en el mercado era visible y claramente orientada hacia la captura de recursos económicos, el interés de Sebastián no eran los recursos materiales sino algo diferente, aunque no menos importante. Su objetivo era que el sector más desaventajado de la población pudiera tener acceso a la vestimenta: fomentar un sistema que facilitara lograr ese objetivo, de manera ilegal o no, significaba también conseguir apoyo político, mejorar la gobernabilidad, ganar elecciones y sortear problemas estructurales frente a los cuales el gobierno se

2. Un análisis completo de la economía de La Salada puede encontrarse en M. Dewey: «La importancia de La Salada: protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria» en Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (comp): *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2017.

sentía impotente, como altas tasas de desempleo, distorsiones que encarecían los precios de la indumentaria y crecimiento de asentamientos informales. Y esa era una de las razones por las cuales Sebastián pensaba que la cadena de valor de La Salada era tan fascinante: que la economía de La Salada funcionara, después de todo, significaba la creación constante de puestos de trabajo informales, un aumento general del consumo de prendas, el acceso a la vestimenta por parte de un gran segmento de la población que no accede a indumentaria producida legalmente y una drástica disminución de las protestas, resultados deseados y necesarios para cualquier gobierno.

Este suceso ejemplifica el objeto de análisis de este artículo: los diversos intereses, mayormente políticos y económicos, que confluyen y dan forma a lo que se conoce como «zona liberada». En otras palabras, lo que hacían Tony y su selecto grupo de amigos, todos con conexiones «oficiales» –políticas y policiales–, a punto tal que ya no se sabía dónde estaba el límite entre el «Estado» y la «sociedad», era dar forma a una zona liberada: un complejo espacio social regido por jerarquías, normas, recompensas y beneficios extralegales. En ese espacio «liberado», donde las regulaciones oficiales solo son aplicadas selectivamente y como correctivos de normas informales, agentes gubernamentales y estatales extraen recursos de diverso tipo y conceden, como contrapartida, la posibilidad de violar la ley. Es decir, agentes estatales y gubernamentales, en tándem con personajes como Tony y sus amigos, trafican la suspensión de la aplicación de la ley a cambio de recursos materiales e inmateriales. En tal sentido, en este artículo entiendo que esas zonas liberadas son espacios sociales en los cuales la aplicación del derecho queda virtualmente suspendida. Por «suspensión» del Estado de derecho entiendo aquí el bloqueo, distorsión o manipulación de la aplicación de regulaciones oficiales (*enforcement*) con el objeto de dejar sin efecto las consecuencias de la transgresión de esas normas. En otras palabras, una zona se «libera» cuando representantes estatales o gubernamentales manipulan regulaciones con la intención de favorecer intereses diferentes de los inscritos en las leyes en cuestión. De suyo se entiende, entonces, que crear una zona liberada implica actos de corrupción³. El argumento general de este trabajo señala que la zona liberada no es una creación policial,

3. A lo largo de este texto consideraré la corrupción como la violación de un contrato –expresado en una serie de regulaciones formales– entre, por un lado, un representante estatal o gubernamental y, por otro, una organización o la ciudadanía. La violación del contrato se produce cuando un tercero corrompe al representante estatal o gubernamental. La idea es que la corrupción implica una violación de un contrato previamente establecido entre esas partes y que «existe un sentido de unidad y cohesión del orden político que está siendo dañado o destruido por fuerzas malignas». Ver Mark Philip: «The Definition of Political Corruption» en Paul M. Heywood (ed.): *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge, Nueva York, 2015.



La zona liberada no es una creación policial, sino un mecanismo de gobierno fundamentalmente político ■

sino un mecanismo de gobierno fundamentalmente político mediante el cual se pueden extraer recursos materiales e inmateriales indispensables para la creación de orden social.

En los apartados que siguen intento iluminar diferentes dimensiones de las zonas liberadas. Primero mostraré cómo se vincula la zona li-

berada con otros tipos de instituciones informales que aparecen en la bibliografía académica. Luego mostraré por qué la zona liberada debe ser también considerada una institución informal. En tercer lugar, pondré el foco en la naturaleza de las normas que rigen en las zonas liberadas para argumentar que se trata de espacios sociales que no se caracterizan por prohibir sino por «permitir» comportamientos que oficialmente son ilegales. En cuarto lugar, mostraré que las zonas liberadas son espacios de relaciones sociales asimétricas y, en tal sentido, pueden ser consideradas formas específicas de dominación. Finalmente, intentaré argumentar que, lejos de estar basadas en «hacer la vista gorda» o en «mirar para otro lado», las zonas liberadas se sustentan en una continua manipulación de instrumentos, conocimiento y lagunas legales.

■ **Las zonas liberadas en la bibliografía**

La zona liberada puede considerarse una institución informal por excelencia, muy extendida en Argentina y América Latina y, paradójicamente, poco estudiada. En el contexto argentino, las fuerzas policiales provinciales y federales suelen estar involucradas en esquemas corruptos destinados a crear zonas liberadas que favorecen a narcotraficantes⁴, talleres clandestinos de indumentaria⁵, desarmaderos de automóviles robados⁶ o grupos mafiosos que «revenden» el espacio público⁷. Estudios sobre la venta ilegal de música o ambulante en México⁸,

4. Marcelo Fabián Sain: *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004 y *El leviatán azul*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2008; Javier Auyero y María Fernanda Berti: *In Harm's Way: The Dynamics of Urban Violence*, Princeton UP, Princeton, 2015.

5. M. Dewey: «La importancia de La Salada: protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria», cit.

6. M. Dewey: «Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires» en *Journal of Latin American Studies* vol. 44 N° 4, 2012.

7. Agustín Salvia y Carlos de Angelis: «Informe de investigación: ferias extralegales en espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un sistema complejo de lealtades, oportunismo y explotación amparado por un Estado en las sombras», Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

8. José Carlos Aguiar: «The Ambivalent Relation between State and Illegal Actors: Piracy Retail in Mexico» en *Etnográfica* vol. 15 N° 1, 2011.

redes de juego ilegal en Brasil⁹ o tráfico de drogas en Colombia¹⁰ son apenas algunos ejemplos de la proliferación de la zona liberada como forma de relacionamiento de agentes estatales o gubernamentales con determinados grupos sociales con intereses que exceden el ámbito de la legalidad. La corrupción asociada a la producción de zonas liberadas no debería verse como un tipo de comportamiento destinado o únicamente orientado al enriquecimiento personal. En efecto, como mostraré más adelante, las zonas liberadas pueden estar asociadas a capturar recursos que son útiles para el Estado o los gobiernos, ya sea en términos políticos, económicos o financieros. En otras palabras, la zona liberada puede usarse para extraer dinero –por ejemplo, cuando una patrulla de policías suspende intencionalmente el patrullaje en ciertos sectores de una ciudad–, pero también puede estar destinada a dejar crecer un sector económico informal, como la producción y venta ilegal de indumentaria. En este último caso, junto con la captura de flujos de dinero, las autoridades buscan eliminar protestas vinculadas a la escasez de trabajo, incrementar el consumo de indumentaria proveniente de talleres clandestinos o simplemente conseguir votos.

En América Latina existe una cantidad nada despreciable de estudios que indagan en la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones informales que vinculan al Estado y los gobiernos con la sociedad. En general, este interés ha surgido de la observación de una discrepancia entre los comportamientos y las reglas formalmente sancionadas. Así, la bibliografía se ha centrado principalmente en cómo las reglas de juego¹¹ están en tensión con las normas e instituciones formales¹². Siguiendo esta línea, varios estudios destacan el papel de formatos clientelares originados en el seno del Estado, como el nepotismo, el patronazgo y la corrupción, e indagan cómo estas formaciones sociales se extienden por la sociedad¹³,

9. Michel Misse: «Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro» en *Estudos Avançados* vol. 21 N° 61, 2007.

10. Richard Snyder: «Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework» en *Comparative Political Studies* vol. 39 N° 8, 2006.

11. Douglass C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge UP, Cambridge, 1990.

12. Guillermo O'Donnell: «Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere», Working Paper N° 222, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1996.

13. Hans-Joachim Lauth: «Informal Institutions and Democracy» en *Democratization* vol. 7 N° 4, 12/2000, p. 29; J. Auvero y Claudio Benzecry: «The Practical Logic of Political Domination: Conceptualizing the Clientelist Habitus» en *Sociological Theory* vol. 35 N° 3, 9/2017; David Samuels: «Informal Institutions When Formal Contracting Is Prohibited. Campaign Finance in Brazil» en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 2006, p. 95; John C. Cross y Sergio Peña: «Risk and Regulation in Informal and Illegal Markets» en Patricia Fernández Kelly (ed.): *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, Pennsylvania State UP, University Park, 2006; J.C. Cross: *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford UP, Stanford, 1998; Larissa Lomnitz: *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo Veintiuno, Ciudad de México, 1975.

así como para apreciar los grados de convergencia entre ambos tipos de instituciones¹⁴.

Más recientemente, también ha crecido el interés por fenómenos que guardan similitud con la zona liberada. Nociones como «pacto informal»¹⁵, «negociaciones autoritarias»¹⁶ o «tolerancia»¹⁷ aluden a fenómenos en los cuales las autoridades oficiales no intervienen en situaciones que contradicen regulaciones oficiales. Aunque los trabajos mencionados también están interesados en mostrar cómo ciertos patrones de comportamiento estatal permiten a los Estados y a los gobiernos mejorar su desempeño, el foco principal está en los efectos distributivos de esa falta de intervención. A diferencia de estos trabajos, considero que es importante poner de relieve cómo la manipulación de la aplicación de regulaciones informales puede convertirse en una institución informal que permita tanto a Estados como a gobiernos la extracción de diferentes tipos de recursos. En tal sentido, vale decir que la noción de zona liberada busca capturar constelaciones sociales en las que el Estado canjea la suspensión de la ley para grupos sociales específicos a cambio de ciertos resultados con utilidad política y económica. Siguiendo la conocida definición de Gretchen Helmke y Steven Levitsky¹⁸, puede afirmarse que la zona liberada se entiende como un conjunto de prácticas y reglas no escritas que neutralizan la aplicación de normas oficiales y que están destinadas a promover comportamientos que pueden considerarse contrarios a la ley.

A esta altura debería estar claro que las zonas liberadas surgen por iniciativa de las autoridades estatales o gubernamentales interesadas en la generación de ciertos recursos. Estas iniciativas oficiales se convierten en reglas de juego informales a lo largo del tiempo, después de demostrar su eficacia para

14. G. Helmke y S. Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, cit., p. 13; Hans-Joachim Lauth: «Informal Institutions and Democracy» en *Democratization* vol. 7 N° 4, 2000.

15. Cilja Harders: «The Informal Social Pact: The State and the Urban Poor in Cairo» en Eberhard Kienle (ed.): *Politics from Above, Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Reform*, Saqi, Londres, 2003; Martin J. Murray: *The Urbanism of Exception: The Dynamics of Global City Building in the Twenty-First Century*, Cambridge UP, Cambridge, 2017.

16. Roel Meijer y Nils Butenschön (eds.): *The Crisis of Citizenship in the Arab World*, Brill, Leiden, 2017; W.J. Dorman: «The Politics of Neglect: The Egyptian State in Cairo, 1974-1998», tesis de doctorado, Universidad de Londres, Londres, 2007.

17. Alisha C. Holland: «The Distributive Politics of Enforcement» en *American Journal of Political Science* vol. 59 N° 2, 5/2014 y *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*, Cambridge UP, Cambridge, 2017.

18. G. Helmke y S. Levitsky (ed.): ob. cit.

establecer un intercambio mutuamente beneficioso y sancionar desviaciones. Para todos aquellos que operan dentro de las zonas liberadas, dado que estas no están primeramente ancladas en relaciones interpersonales, las sanciones implicadas son los costos económicos de no aprovechar las oportunidades ilegales. Al poner de relieve la naturaleza altamente instrumental de los mecanismos de aplicación de la ley, la noción de zona liberada echa luz sobre las formas complejas en que Estados y gobiernos fabrican el orden social.

■ La zona liberada como institución informal

La observación según la cual en América Latina existe una extendida tendencia hacia la transgresión de normas ha dado lugar a una reflexión fructífera en la que el concepto de anomia ocupó un lugar preponderante¹⁹. Sin embargo, en gran parte gracias a la influencia de estudios en el área de la ciencia política²⁰, últimamente las explicaciones han puesto en el centro de la escena a las instituciones informales. La preocupación subyacente en buena parte de la bibliografía en los ámbitos de la ciencia política y la sociología política radica precisamente en determinar si estas reglas alternativas complementan, sustituyen o neutralizan a sus contrapartes formales. Para el caso que nos ocupa en este trabajo, no obstante, es necesario detenernos primero en un problema característico de fenómenos que no están sujetos a ningún tipo de registro oficial: es necesario determinar si estamos frente a regularidades de comportamiento o ante instituciones informales. Esta distinción es sin duda alguna relevante dado que la zona liberada, según el argumento que desarrolló, es una institución informal y no una regularidad de comportamiento. En este sentido, Daniel Brinks ejemplifica el problema con dos afirmaciones: «las personas se quitan el abrigo cuando ingresan en un restaurante» y «las personas se quitan el sombrero cuando ingresan en una iglesia»²¹. La primera afirmación describe un comportamiento esperado; cualquier desviación (sentarse a la mesa con un abrigo) podría provocar

La zona liberada es una institución informal y no una regularidad de comportamiento ■

19. Peter Waldmann: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina, Iberoamericana / Vervuert, Madrid, 2006*; Carlos Santiago Nino: *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Ariel, Buenos Aires, 2011.

20. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit.

21. D.M. Brinks: «Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s» en *Comparative Politics* vol. 36 N° 1, 10/2003.

comentarios en otras mesas, pero difícilmente estaría sujeto a la aplicación de sanciones. Por el contrario, la segunda afirmación indica una obligación. En ambos casos, el papel crucial de las expectativas es evidente, aunque cada uno representa una modalidad diferente de expectativas. Siguiendo la distinción introducida por Niklas Luhmann²², la primera afirmación corresponde a un modo de esperar eventos futuros en el cual adaptarnos a la desviación es posible (y esperado). Si alguien no se saca el abrigo pensamos que es extraño, pero nos adaptamos a la situación sin mayores dificultades. La segunda afirmación, por el contrario, corresponde a un modo de esperar eventos futuros en el que, tras tener lugar la desviación, se reclama su cumplimiento. Si alguien no se saca el sombrero al entrar en la iglesia, es probable que no queramos adaptarnos a esa situación y que reaccionemos solicitando el cumplimiento de la norma. Este último es un caso de expectativas normativas y la reacción, una prueba de que existen normas en juego. Planteado de otro modo, lo que transforma una expectativa en una norma es la necesidad de estabilizar las expectativas de manera contrafáctica, es decir, luego de que la desviación se produjo. En estos casos, entonces, las normas contienen la expectativa de sanción si se viola la regla²³.

De acuerdo con la distinción planteada anteriormente, si las zonas liberadas deben ser consideradas instituciones informales, entonces queda por determinar cuáles son las instancias de sanción de la norma; aquellos mecanismos que «reaccionan» ante la transgresión de la norma informal. Al respecto, previamente he postulado que las zonas liberadas están controladas por las autoridades estatales o gubernamentales, lo cual significaría que los representantes de ese Estado o ese gobierno son responsables por la aplicación de las sanciones. Por ejemplo, si no sancionar a los evasores de impuestos es la regla informal, se entiende que quienes están a cargo de decidir si esa situación persiste –o no– son el gobierno o las autoridades fiscales a cargo de la aplicación de las sanciones. Dicho de otra manera, la validez material de las normas informales sería resguardada por los agentes estatales o gubernamentales. Esto es ciertamente diferente de las instituciones informales definidas por Helmke y Levitsky²⁴, en las que la ejecución se lleva a cabo por fuera de «canales sancionados oficialmente», esto es, por fuera del Estado. Por el contrario, de manera similar

22. N. Luhmann: *Rechtssoziologie*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1983.

23. L.A. Hart: *The Concept of Law*, Oxford UP, Oxford, 1961; N. Luhmann: ob. cit.; Robert C. Ellickson: *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard UP, Cambridge, 1991.

24. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit., p. 5.

a las instituciones informales de Brinks²⁵ en su análisis de asesinatos policiales, las zonas liberadas se crean y regulan a través de instancias oficiales y no oficiales. Los representantes estatales manipulan la aplicación de la ley para hacer cumplir los pactos informales involucrados en las zonas liberadas. Ahora bien, ¿qué tipo de normas se manipulan y en qué consiste esa manipulación?

Los representantes estatales manipulan la aplicación de la ley para hacer cumplir los pactos informales en las zonas liberadas ■

■ La no aplicación de sanciones como permiso

Según el argumento que vengo exponiendo, la existencia de reacciones o castigos vinculados a la violación del acuerdo implícito en la zona liberada indica la existencia de la regla misma²⁶. Sin embargo, identificar las reacciones a las violaciones de las reglas exige, en primer lugar, determinar el tipo de mandato o norma presente en las zonas liberadas. La idea es que las reacciones o los castigos varían según el tipo de exigencia: podemos esperar castigos completamente diferentes según si lo que se ordena es un «permiso» (por ejemplo, se permite el estacionamiento) o una «prohibición» (por ejemplo, está prohibido el estacionamiento). Con respecto a los diferentes tipos de reglas, sigo aquí la distinción de Sue E.S. Crawford y Elinor Ostrom²⁷ entre aquellas reglas o exigencias que permiten, requieren o prohíben las acciones. Las dos últimas opciones, requisitos y prohibiciones, están evidentemente ausentes de las zonas liberadas. La naturaleza misma de tales mecanismos informales radica, en cambio, en *permitir acciones* que de otro modo serían consideradas ilegales. Por ejemplo, las autoridades no prohíben, sino que permiten la proliferación de talleres clandestinos o el robo de automóviles, por citar dos ejemplos. Sin embargo, debe observarse que estas normas que permiten ciertos comportamientos (ilegales) y las que prohíben no son más que dos caras de la misma moneda: las zonas liberadas en tanto instituciones informales tienen su origen en prohibiciones o requisitos que han sido neutralizados gracias a que la aplicación de sanciones ha sido suspendida. Dicho de otro modo: para que las autoridades puedan permitir ciertos comportamientos ilegales, es necesario que previamente exista una prohibición.

25. D.M. Brinks: *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, Cambridge UP, Cambridge, 2008.

26. Émile Durkheim: *Suicide: A Study in Sociology*, Free Press, Nueva York, 1951.

27. E.S. Crawford y E. Ostrom: «A Grammar of Institutions» en *American Political Science Review* vol. 89 N° 3, 9/1995.

Vistas en perspectiva temporal, las acciones oficiales que permiten terminan creando expectativas sociales en el mismo sentido. Las normas que estipulan el pago de impuestos o que prohíben la producción de bienes falsificados se transforman en artefactos obsoletos una vez que los representantes del Estado o gubernamentales crean la expectativa de que estas reglas no se harán cumplir. Como consecuencia de esta acción, las zonas liberadas se transforman en expresión de normas que permiten ciertos comportamientos teóricamente prohibidos. La esfera de lo permitido finalmente refleja la esfera de lo prohibido. En otras palabras, cuando la norma formal prohíbe, la norma informal indica exactamente lo contrario y es la suspensión de la aplicación de la ley la que hace posible que la norma informal conserve su validez como directriz de comportamiento.

De tal modo, resulta evidente que la instancia principal de aplicación de sanciones asociadas a zonas liberadas y que busca estimular comportamientos específicos debe buscarse en agencias estatales. Dado que estas normas se basan en la suspensión de la aplicación de la ley, la aplicación de sanciones es realizada por quienes, paradójicamente, también son responsables de hacer cumplir el Estado de derecho (o normas oficiales). La particularidad de la situación es la siguiente: la aplicación «adecuada» de la ley (o conforme a derecho) refuerza la norma informal porque se percibe como selectiva; es decir, como un castigo por no haber respetado las normas de la zona liberada instituidas por agentes estatales o gubernamentales. Por ejemplo, es común que la policía amenace con

**En este caso, la ley
 no es más que un
 instrumento correctivo
 de normas informales
 que se aplica
 selectivamente ■**

aplicar reglamentos oficiales si no se respetan acuerdos informales previos. En este caso, la ley no es más que un instrumento correctivo de normas informales que se aplica selectivamente. Por eso, desde la perspectiva de las expectativas, la aplicación «adecuada» se percibe como un castigo porque existen expectativas generalizadas que indican que un comportamiento razonable sería hacer lo indicado por la norma informal.

aplicar reglamentos oficiales si no se respetan acuerdos informales previos. En este caso, la ley no es más que un instrumento correctivo de normas informales que se aplica selectivamente. Por eso, desde la perspectiva de las expectativas, la aplicación «adecuada» se percibe como un castigo porque existen expectativas generalizadas que indican que un comportamiento razonable sería hacer lo indicado por la norma informal.

No obstante, además de esta aplicación «exógena» de sanciones, efectuada por políticos o policías, las normas que rigen en zonas liberadas también se sancionan «endógenamente». Es decir, las reglas informales se fortalecen de manera continua sin la intervención de las autoridades estatales. Dado que la fuerza de las normas que rigen en estos espacios sociales radica en otorgar permiso para que comportamientos ilegales sean posibles, las zonas

liberadas imponen costos a todos aquellos que no aprovechan las posibilidades ofrecidas. En otras palabras, el Estado o el gobierno amplían el alcance de lo permitido hasta nuevo aviso; hasta que las sanciones asociadas a una ley específica, por la razón que sea, deban ser aplicadas «correctamente». En este punto, es importante enfatizar que, en ciertos contextos sociales como el de La Salada, «aprovechar las oportunidades» también debe entenderse como «necesidad», ya que ciertas restricciones estructurales condicionan severamente las opciones de quienes participan en esas zonas liberadas. Un claro ejemplo de esto son los enclaves de talleres clandestinos ubicados en el Gran Buenos Aires y el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Quienes trabajan allí, en su mayoría migrantes y ciudadanos argentinos provenientes del norte del país, representan el segmento más débil de la pirámide social y ciertamente trabajar en los talleres clandestinos es un aprovechamiento de oportunidades que surge de la necesidad. Debería quedar en claro, entonces, que las zonas liberadas se convierten en instrumentos políticos eficaces y capaces de ampliar la capacidad de maniobra tanto de gobernantes como de gobernados, un hecho que sin duda permite alcanzar equilibrios de poder y garantizar la gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la interacción entre instituciones formales e informales, las zonas liberadas compiten con las instituciones formales ya que establecen reglas del juego alternativas que coexisten con las obligaciones legales. Que las normas informales funcionen de manera paralela a las normas legales no implica, sin embargo, resultados completamente diferentes. Aunque son incompatibles con las normas formales, las zonas liberadas pueden estar en función del logro de resultados social y políticamente aceptados²⁸. Por ejemplo, al suspender la aplicación de la ley en el contexto de un mercado ilegal socialmente legitimado, como el de las prendas producidas en talleres clandestinos, el Estado garantiza (ilegalmente) el suministro de bienes de primera necesidad a la población.

■ La naturaleza asimétrica de las zonas liberadas

Antes definí las zonas liberadas como un conjunto de normas informales basadas en la suspensión de la aplicación de la ley que están dirigidas a grupos sociales específicos y que permiten comportamientos que de otro modo se considerarían ilegales. Con razón, el énfasis de esta definición no recae en el intercambio entre agentes estatales o gubernamentales con destinatarios

28. G. Helmke y S. Levitsky: ob. cit., p. 5.

específicos, sino en la naturaleza de las reglas en juego: las zonas liberadas, que solo existen gracias a la manipulación de los instrumentos destinados a sancionar infracciones de normas legales, permiten que ciertos grupos se comporten de maneras que de otro modo se considerarían fuera de los límites de la ley. Este énfasis contrasta con una serie de estudios que abordan fenómenos similares. Comúnmente, estos análisis se centran en el tipo de intercambios en juego entre las partes involucradas: «negligencia», «benevolencia» o «indulgencia» a cambio de aquiescencia, paz social o votos. Menos presente o completamente ausente en estos estudios, sin embargo, está el papel de la aplicación de sanciones en tanto mecanismo formal que se utiliza como correctivo de la norma informal y crea una relación asimétrica. Raj M. Desai, Anders Olofsgård y Tarik M. Yousef²⁹, por ejemplo, abordan el valor político de lo que llaman «negociaciones autoritarias» en Oriente Medio y describen esas negociaciones como «una forma de redistribución entre los ciudadanos» a cambio de que ellos renuncien a sus derechos políticos³⁰. Del mismo modo, Cilja Harders señala la existencia de un pacto social basado en la «tolerancia tácita de la apropiación de todo tipo de recursos públicos»³¹. Esta autora observa que, en el contexto de regímenes autoritarios, el pacto significa que el Estado trata de obtener apoyo político y aquiescencia mediante el aumento de gastos –subsidios, protecciones, empleo informal o transferencias de dinero– pero también a través de, como bien dice Martin Murray, «concesiones y benevolencia de las autoridades municipales»³², en especial hacia los habitantes que ocupan tierras³³. Finalmente, Alisha Holland³⁴ sugiere una perspectiva similar, pero esta vez en el contexto de regímenes democráticos latinoamericanos. Esta autora propuso el término «indulgencia» (*forbearance*) en tanto «beneficio distributivo crítico que un político puede extender para ganar votos». Los votos, en su perspectiva, son una expresión del apoyo político derivado de la no aplicación de leyes particulares a grupos sociales específicos.

Sin embargo, la definición que he introducido indica de manera más decisiva que las zonas liberadas conforman espacios esencialmente asimétricos. El tipo de norma involucrado y su mecanismo de aplicación determinan el

29. R.M. Desai, A. Olofsgård y T.M. Yousef: «The Logic of Authoritarian Bargains» en *Economics & Politics* vol. 21 N° 1, 3/2009.

30. C. Harders: ob. cit; W.J. Dorman: ob. cit.

31. C. Harders: ob. cit., p. 208.

32. M. Murray: ob. cit., p. 171.

33. W.J. Dorman: ob. cit.

34. A. Holland: «The Distributive Politics of Enforcement», cit., y *Forbearance as Redistribution*, cit.

establecimiento de una relación de dominación política: suspender la aplicación de la ley implica la construcción de una nueva relación de poder que beneficia a los agentes estatales y políticos. Desde el punto de vista de quienes actúan como subordinados, estamos ante una relación política caracterizada por la incertidumbre, en el sentido de no saber cuándo y por qué las autoridades harán cumplir «correctamente» la ley o si continuarán suspendiéndola. Esta incertidumbre sobre las posibilidades futuras de obtener (o seguir ganando) acceso a beneficios específicos no es solo una característica esencial de los contextos informales, sino también un principio que estructura las relaciones sociales. Confrontados con la posible revocación de los beneficios otorgados³⁵, los actores tienden a maximizar los beneficios y, en general, la zona liberada estimula extendidos comportamientos oportunistas. En este sentido, el argumento que presento coincide con investigaciones recientes sobre formas de dominación neopatrimonial. Después de definir el neopatrimonialismo como «una mezcla de dos tipos de dominación coexistentes, parcialmente entrelazados: a saber, la dominación burocrática patrimonial y legal-racional», Gero Erdmann y Ulf Engel afirman que este modo de dominación está «caracterizado por la inseguridad sobre el comportamiento y el rol de las instituciones (y agentes) estatales»³⁶. En opinión de estos dos autores, tal incertidumbre es lo que impulsa a las personas a operar tanto en la lógica formal como informal del patrimonialismo. La incertidumbre y la inseguridad de las personas con respecto a las acciones de las instituciones estatales muestran que una característica fundamental del «intercambio vertical, asimétrico, informal y difuso»³⁷ presente tanto en las zonas liberadas fomentadas por el Estado como en el neopatrimonialismo es la dependencia informal de ciertos grupos respecto de las decisiones estatales o gubernamentales. En ambos casos, las elites gobernantes usan y manipulan discrecionalmente las reglas oficiales y el aparato burocrático. Sin embargo, estas similitudes entre las zonas liberadas y el neopatrimonialismo no indican que ambos sean el mismo fenómeno, ya que lo que define al primero es la

Suspender la aplicación de la ley implica la construcción de una nueva relación de poder que beneficia a los agentes estatales y políticos ■

35. A. Holland: *Forbearance as Redistribution*, cit.

36. «Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept» en *Commonwealth & Comparative Politics* vol. 45 N° 1, 2007, p. 105.

37. Gina Zabudovsky Kuper: «El concepto de patrimonialismo y su aplicación al estudio de México y América Latina» en Álvaro Morcillo Laiz y Eduardo Weisz: *Max Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*, FCE, Ciudad de México, 2016, p. 455.

institucionalización de la expectativa de que no se hará cumplir la ley, y no el clientelismo o el patronazgo que son elementos integrales de la norma neopatrimonial. Ambos conceptos iluminan partes de la realidad que son diferentes, pero que, de hecho, se pueden encontrar en combinación.

■ Zona liberada: más allá de «hacer la vista gorda»

Habiendo considerado las formas complejas y variadas en que se puede efectuar la aplicación de la ley, en lo que sigue me ocuparé de especificar lo que entiendo por la «suspensión de la aplicación de la ley». Aunque la palabra «suspensión» parece aludir a la inacción oficial o a «hacer la vista gorda», sostengo que se trata exactamente de lo contrario. De hecho, como muestra el caso de La Salada o del mercado de autopartes robadas en el Gran Buenos Aires³⁸, la suspensión de la aplicación de la ley implica una manipulación deliberada de las regulaciones, de los registros oficiales, de las lagunas legales y del conocimiento burocrático. Además, existen diferentes tipos de suspensión cuya especificidad está dada por las agencias estatales responsables de la aplicación de la ley. Las fuerzas policiales, por ejemplo, pueden reclasificar las áreas (vecindarios) u objetos (automóviles, edificios) de vigilancia, o pueden manipular registros en las estaciones de policía para neutralizar la aplicación de sanciones. Otros casos completamente diferentes son la evasión de impuestos y la suspensión de sanciones en el ámbito laboral. Si bien suspender la aplicación de las leyes laborales significa básicamente no ingresar en ciertos barrios donde se encuentran talleres clandestinos o centros de distribución, neutralizar la aplicación de las leyes impositivas requiere acciones tales como retrasar reformas o dejar agencias de control sin financiamiento. En cualquier caso, existe una serie casi infinita de acciones que se llevan a cabo «detrás de escena» que afectan directamente la aplicación de leyes. Esas acciones son el fundamento sobre el cual se construyen las zonas liberadas y definen su carácter esencialmente permisivo.

■ Conclusión

Las zonas liberadas, según el argumento que he desarrollado en este trabajo, son un artefacto político y no meramente un asunto policial. Estructuradas en torno de la suspensión de la aplicación del derecho, se presentan como

38. M. Dewey: «Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires», cit. y *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Katz, Buenos Aires, 2015.

espacios en donde comportamientos y transacciones legalmente prohibidos pasan a ser posibles a cambio de ciertos recursos. Las zonas liberadas son, en tal sentido, mecanismos aptos tanto para la extracción de recursos como para el manejo de la población.

La zona liberada, en tanto institución informal y mecanismo de extracción de recursos, debería ocupar un lugar más destacado en los proyectos de investigación de las ciencias sociales. La indagación, al mismo tiempo, no debería centrarse únicamente en aquellos actores que crean ese espacio, sino en las *relaciones* que unen a estos últimos con aquellos que aprovechan las oportunidades brindadas por las zonas liberadas. Siguiendo la caracterización realizada previamente, las zonas liberadas constan de una oferta de «suspensión de la aplicación del derecho» efectuada por policías, políticos o funcionarios estatales en general, pero esa oferta no existiría si no hubiese una extendida demanda, esto es, una extendida disposición a ofrecer recursos a cambio de poder actuar ilegalmente. Esta dimensión relacional de las zonas liberadas es fundamental pues revelaría asimetrías de poder, tipos de actores en juego y especificidades de los arreglos normativos informales que imperan en esos espacios. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Febrero de 2018

San Pablo

Vol. 33 Nº 96

ARTÍCULOS: Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais e evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff, **Reginaldo Prandi e João Luiz Carneiro**. Novos saberes, novas hierarquias: disputas contemporâneas em torno da profissão acadêmica, **Maria Caramze Carlotto e Sylvia Gemignani Garcia**. Alexis de Tocqueville e o liberalismo francês: continuidade e rupturas sobre o conceito da democracia, **Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro**. O estado e a esquerda política no Uruguai: a recuperação da «matriz institucional», **Carlos A. Gadea**. Casa grande & senzala: a questão racial e o «colonialismo esclarecido» na França do Pós-Segunda Guerra Mundial, **Cibele Barbosa**. Dogma feijoado: a invenção do cinema negro brasileiro, **Noel dos Santos Carvalho e Petrónio Domingues**. Os benefícios não contributivos em dinâmicas sociais e econômicas locais: estudo de caso em Passa Tempo (MG), **Aurimar de Freitas Rezende**. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders, **Marta Arretche**. Dinâmicas de funcionamento e controle do poder nos partidos políticos: os casos do PT e PSDB no estado de São Paulo, **Maria do Socorro S. Braga, Valeriano M. Costa e Jean Lucas M. Fernandes**. Direitos humanos e democracia: a experiência das Comissões da Verdade no Brasil, **Cristina Buarque de Hollanda**. Formas de manifestação do passado em filmes de Alain Resnais: aproximações sociológicas, **Mauro Luiz Rovai**. Notas etnográficas sobre duas manifestações de rua do ativismo trans no Brasil, **Mario Felipe de Lima Carvalho**. Discursos judiciais sobre favelas: impacto em políticas públicas e nos agentes sociais, **Rafaela Selem Moreira e Roberto Fragale**. RESEÑAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) es una publicación cuatrimestral de la Asociación Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, Cidade Universitária, CEP 05508-010, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <rbcsc@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.