



Maestría en Estudios Organizacionales

Tesis final de Maestría

Capacidades del Estado: Revisión bibliográfica e
implicancias para la investigación

Marina Laura Calamari

Buenos Aires, 2012

Director: Adrián Darmohraj

ÍNDICE

Introducción.....	5
Los orígenes del debate sobre capacidades estatales	10
La Autonomía y la Capacidad estatal. Una relación compleja.....	11
Definiciones y Dimensiones de Capacidad Estatal	18
La dimensión extractiva de la capacidad estatal.....	20
La capacidad estatal como <i>poder infraestructural</i>	30
La capacidad estatal como coerción.....	39
La dimensión político-institucional de la capacidad estatal	45
La dimensión administrativa de la capacidad estatal.....	48
Conclusiones.....	57
Referencias bibliográficas	62
Tablas.....	67

ABSTRACT

Hablar sobre la capacidad del Estado y sobre cómo mejorarla pareciera ser siempre un tema de actualidad. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “capacidad estatal”? Dada la diversidad de perspectivas que existen acerca de la noción de capacidad estatal, en este trabajo realizamos una revisión bibliográfica sobre el concepto a los fines de identificar sus principales dimensiones y los modos en que ha sido observado. Identificamos cinco dimensiones clave: la extractiva; la capacidad como poder infraestructural, la coercitiva, la político-institucional y la administrativa y para cada una de ellas, un conjunto de indicadores.

A los fines de incorporar los textos más relevantes en el análisis se hizo una revisión a partir de las referencias cruzadas para saturar las principales perspectivas que abordan esta noción.

A modo de conclusión, presentamos una síntesis crítica de los principales puntos del debate e implicancias para futuras investigaciones.

Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos son para todos los que hicieron posible este proyecto:

A Adrián Darmohraj quien me dio dirección y orden con paciencia y afecto.

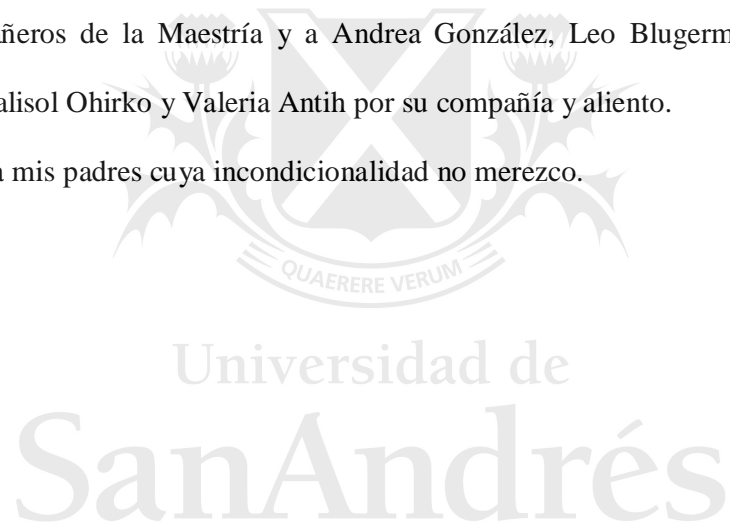
A Carolina Aguerre y Mariana Chudnovsky que no dejaron de confiar en mí y me acompañaron el proceso.

A Ernesto Gore, Guillermo Dabos y Diego Pando que me estimularon a realizar a la Maestría.

A Jorge Walter y Flavia Cardozo que me ayudaron en el tramo final.

A los compañeros de la Maestría y a Andrea González, Leo Blugerman y Horacio Rousseau, Malisol Ohirko y Valeria Antih por su compañía y aliento.

A Agustín y a mis padres cuya incondicionalidad no merezco.



INTRODUCCIÓN

Hablar sobre la capacidad del Estado y sobre cómo mejorarla pareciera ser siempre un tema de actualidad. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “capacidad estatal”? En general, esta noción es utilizada en disciplinas como la sociología, la economía, las relaciones internacionales, la ciencia política y la administración pública para discutir el desempeño del Estado en la resolución de problemas y en la oferta de servicios públicos. En sentido amplio podríamos definirla como la habilidad del Estado para ordenarse, organizarse, generar recursos, hacer e impedir acciones.

Sin embargo, desde los años cincuenta hasta mediados de los setenta, la palabra “Estado” estuvo ausente en el debate académico. Conceptos como “gobierno” y “burocracia” ocuparon los artículos académicos en el marco de la ola conductista. Recién a fines de los setenta y comienzos de los ochenta los trabajos sobre el “Estado” comienzan a reaparecer y se organizan en torno a dos cuestiones fundamentales: su grado de autonomía y el nivel de ajuste o congruencia con el entorno. El problema de la autonomía se refiere a la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias en un análisis estático en el que el Estado es visto como una variable exógena. El problema de la congruencia se analiza en un análisis sincrónico que indaga sobre cómo las instituciones estatales cambian debido a transformaciones en el ambiente nacional e internacional y luego, en el periodo siguiente, influyen sus entornos. Así, el Estado es una variable interviniente (Krasner, 1984).

En este contexto, la publicación del libro *Bringing the State Back In* de Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, (1985) marca una nueva etapa en la discusión de la “estatalidad” que se organiza en torno a las capacidades del Estado. Este trabajo apela a

la necesidad de traer el Estado al centro del debate y reúne un conjunto de artículos que definen un Estado con capacidad de formular políticas y alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad. Asignan autonomía al Estado convirtiéndolo en un actor relevante sin presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente.

Hacia mediados de la década de los noventa, este renovado interés por el Estado es acompañado por la reflexión en torno al fracaso de las políticas del Estado mínimo, especialmente en los organismos internacionales preocupados por el fortalecimiento institucional.

En este debate, la historia señala al Estado como motor de la economía durante la segunda posguerra. En este periodo, las acciones estatales se convirtieron en una de las principales variables explicativas del desarrollo económico y social. Sin embargo, la crisis de los Estados de Bienestar condujo a la reducción y retraimiento estatal. Estos son reemplazados por Estados mínimos cuyas funciones eran apenas garantizar la propiedad privada, los contratos entre privados y regular las fallas de mercado. No obstante, los resultados disímiles de la aplicación de esta visión y la evidencia de que el desarrollo de los países del Este asiático se debió a la alianza entre el sector público y el sector privado plantearon una nueva instancia en la discusión del rol estatal. En este punto, los organismos internacionales retomaron la agenda destacando que el desarrollo económico y social no es posible sin un Estado efectivo que impulse y complemente las actividades del sector privado (Banco Mundial, 1997). A diferencia de las visiones proestatales anteriores, el Estado no es el creador del desarrollo sino un socio en la construcción del mismo.

Todas estas discusiones tanto teóricas como políticas condujeron a reflexionar acerca de cómo el Estado puede cumplir sus funciones y qué capacidades requiere para ello. Dado que la capacidad estatal es un modo de aproximarse a la manera en que el Estado procesa y produce políticas públicas, la definición de “Estado” es la que organiza cuáles son sus funciones y por ello cuáles deben ser sus capacidades. ¿Qué es ser un Estado efectivo? ¿Cómo logra un Estado ser efectivo? Son preguntas que atraviesan la discusión. Sin dudas, las funciones estatales han crecido junto con su formación y desarrollo. Los Estados premodernos eran efectivos si podían mantener el orden interno y las amenazas externas contenida. Así, sus dos funciones principales eran monopolizar la violencia y extraer los recursos necesarios para sostener los cuerpos coercitivos. Actualmente, el alcance de las actividades es mucho más amplio. A las funciones ya mencionadas se suman: regular la vida social y económica, redistribuir recursos, mantener la coherencia interna del aparato estatal y propiciar una identidad nacional que incluya el derecho de las minorías internas (Wang, 2002).

Así pues, no puede esperarse que el mismo conjunto de habilidades sea relevante para mantener el orden interno y regular la vida social. Ciertamente, la habilidad coercitiva es central al mantenimiento del orden interno y complementaria para el desarrollo económico. Sin embargo, en el primer caso es suficiente y en el segundo necesaria. Entonces, una pregunta esencial a plantear en la literatura es ¿capacidad para qué? Distintos “para qué” producen distintas definiciones y distintas maneras de observar y medir esta noción.

Ahora bien, en tanto la capacidad es “del Estado” y es posible identificar diversas habilidades, estamos frente a una noción multidimensional. La medición de variables multidimensionales es compleja. Por un lado, encontramos los problemas de medición

respecto de la validez de los indicadores para observar una variable al igual que en las nociones unidimensionales. Por otro, el problema de la agregación de las dimensiones. ¿Cómo reducir las dimensiones a un valor que permita expresar de forma simple si un Estado puede ser considerado más o menos capaz que otro?

Por ello, el objetivo principal de este trabajo es doble. En primer lugar, describir y organizar las diversas perspectivas y definiciones de capacidad estatal, sus dimensiones e indicadores. En segundo lugar, analizar si es posible avanzar hacia una definición multidimensional y compleja de capacidad estatal. En este sentido, se trata de recopilar las diversas definiciones de capacidad estatal y analizar los modelos descriptivos e indicadores que se utilizan.

Es necesario establecer que en esta revisión solo abordamos los trabajos más relevantes de la discusión académica y de la literatura latinoamericana y delimitamos la revisión al nivel de los Estados Nacionales que es el nivel en donde la literatura es prolífica. A los fines de incorporar los textos más relevantes en el análisis se hizo una revisión a partir de las referencias cruzadas para saturar las principales corrientes teóricas que abordan esta problemática. Vale la pena aclarar que excluimos aquellos que trabajos que abordan exclusivamente niveles subnacionales. Sí incluimos aquellos artículos que abordan niveles subnacionales para complementar la explicación de la capacidad del centro. Aún así, este trabajo constituye un aporte original dado que reúne una literatura dispersa sobre un concepto frecuentemente utilizado pero cuyo significado resulta elusivo.

Entender cuáles son las implicancias de definir o medir la capacidad estatal no es exclusivamente un ejercicio intelectual sino que contribuye a expandir el conocimiento en el que se basan las estrategias de mejoramiento del aparato estatal. Como

señala Cárdenas, (2010) muy a menudo se pasa de la defensa de la intervención estatal a una perspectiva minimalista. Pero, pocas veces nos preguntamos si el Estado posee las habilidades para adaptarse al nuevo escenario y si no las posee, cómo es posible desarrollarlas. Por ello, pretendemos identificar las dimensiones más relevantes de la capacidad estatal y el modo en cómo han sido observadas.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, plantearemos la inserción del concepto de capacidad estatal en las teorías del Estado. Segundo, presentaremos y analizaremos las cinco dimensiones de capacidad estatal identificadas: 1) capacidad extractiva, es decir la habilidad de obtener recursos de la población y el territorio, en general, la capacidad de recaudar. 2) poder infraestructural, es decir como capacidad de implementar las decisiones estatales en la sociedad y el territorio 3) capacidad coercitiva, o sea, de mantener el orden interno y defender el territorio ante amenazas externas 4) habilidad político-institucional, la habilidad de poder imponer las reglas del juego y satisfacer las demandas sociales 5) capacidad administrativa o sobre la eficacia operativa del Estado como organización. Tercero, las conclusiones y futuras líneas de investigación.

LOS ORÍGENES DEL DEBATE SOBRE CAPACIDADES ESTATALES

La discusión acerca de las capacidades estatales se inicia en el debate sobre el rol del Estado en el desarrollo. Como señala P. Evans (1996) es posible identificar en la literatura contemporánea tres olas de ideas acerca del rol del Estado. La primera en los años cincuenta y sesenta entendía el Estado como promotor del cambio estructural. Sin embargo, los resultados negativos de la intervención estatal combinados con la crisis internacional de los años setenta dieron surgimiento a la segunda ola de ideas que caracterizaba al Estado como un obstáculo para el desarrollo. Los argumentos neoutilitaristas de esta época destacaban los riesgos del *rent-seeking* y de la captura estatal y proponían un rol estatal mínimo que garantice los contratos y controle las fallas de mercado. Ideas que fueron acompañadas por la liberalización y desregulación de los mercados. La tercera ola es el reconocimiento de la importancia del Estado como socio en el desarrollo y en tal medida, la relevancia de la capacidad estatal. Según el autor (1996: 530) esta capacidad no se refiere exclusivamente “a la pericia técnica y perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz”. Así, el concepto de capacidad estatal cobra relevancia a partir de la década de los ochenta con la reivindicación del Estado como variable explicativa.

Ahora bien, para que el Estado pueda ejercer un rol en el desarrollo o influir de alguna forma en la sociedad es preciso que se constituya en un actor con cierta autonomía. Por ello, el concepto de capacidad estatal proviene de la teoría weberiana del Estado. Weber (1996) concibe un Estado cuya autonomía de los intereses sociales es, en parte, fuente de su capacidad. Weber define al Estado como “un instituto político de actividad constante, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo

mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1996:43)

El Estado weberiano administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática y basado en la monopolización de la violencia. Esta definición implica: a) el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado; b) una organización autónoma que supera, al menos, en la capacidad coercitiva al resto de los actores en un territorio dado; c) la existencia política propia de un Estado autónomo. En oposición, el marxismo, identifica al Estado como una arena donde se expresa una relación social de dominación y también otros paradigmas teóricos que analizan al Estado como un espacio de resolución de conflictos, excluyen la posibilidad de pensar en la capacidad estatal y con autonomía suficiente para llevar adelante acciones independientes.

En la literatura contemporánea, hasta fines de los setenta los paradigmas teóricos dominantes no analizaban al Estado como una estructura organizacional y/o un actor potencialmente autónomo. Recién con el alejamiento del pluralismo y funcionalismo se cambia el enfoque de la preocupación por “el gobierno, los burócratas y los grupos de interés” al “Estado” concebido como un aparato burocrático que encarna el orden institucional legal y que es capaz de realizar ciertas acciones autónomas frente a la sociedad (Krasner, 1984; Skocpol, 1985).

La Autonomía y la Capacidad estatal. Una relación compleja

Inicialmente, la tercera ola de pensamiento es estado-céntrica y tiende a equiparar autonomía con capacidad. Por ejemplo, Skocpol (1985:9,16) establece que si existe una formulación de objetivos independiente es posible analizar las capacidades para alcanzar los objetivos estatales, especialmente por encima de la oposición real o

potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas adversas. Además, señala que la autonomía está estrechamente conectada con la explicación de la capacidad estatal. En su trabajo junto a Kenneth Finegold ejemplifica este punto a partir de la experiencia de dos agencias estatales durante el New Deal en Estados Unidos (Skocpol & Finegold, 1982). En el caso en que el Estado contó con una agencia autónoma que formuló planes a partir de su conocimiento técnico e independientemente de las influencias sociales, los resultados fueron exitosos mientras que la agencia que incorporó las preferencias de los actores que debía guiar y regular no tuvo éxito en sus planes.

Por su parte, Migdal (1988) analiza la relación entre Estado y Sociedad en los países del Tercer Mundo (América Latina, Asia y África pos descolonización) para explicar la variación en el logro de los objetivos estatales entre países. La relación Estado-Sociedad asume para Migdal una modalidad de suma cero: es una competencia por quién tiene derecho a determinar las reglas que guían el comportamiento social. La capacidad del Estado radica en su habilidad de ordenar la vida social a través de la penetración de la sociedad, la regulación de las relaciones sociales, la extracción de recursos y su utilización para conseguir los objetivos que se ha fijado (1988:4,9). Los Estados son débiles si la elite estatal no logra controlar la provisión y distribución de los recursos materiales y de los símbolos que legitiman el ordenamiento de la vida social. A su vez, la autonomía es una condición para su logro ya que otros actores sociales pueden penetrar y capturar las estructuras estatales para mejorar sus bases de poder y minar el poder estatal¹.

¹ Migdal explica esta penetración o captura a través de un análisis micro de las relaciones del Estado con la sociedad en tres niveles de compromisos: 1) entre la autoridad ejecutiva central y otros

Sin embargo, el debate acerca de los Estados desarrollistas en los países del Este asiático ha puesto en duda esta afirmación ya que Estados autónomos han tenido distintos resultados en la persecución de sus objetivos. Por ejemplo, los Estados autoritarios del Este Asiático y América Latina han obtenido resultados diversos en cuanto a sus objetivos de desarrollo. Japón, Corea del Sur y Taiwan han tenido resultados exitosos mientras que los modelos autoritarios burocráticos del Cono Sur tuvieron resultados dispares en sus intentos modernizadores. De manera que los Estados pueden ser autónomos pero no efectivos. (Kjær, Hansen, & Thomsen, 2002; Rueschemeyer & Evans, 1985).

En esta discusión, Evans (1995, 1996) desarrolla el concepto de *autonomía enraizada*. La autonomía enraizada es un frágil equilibrio que combina un aparato burocrático weberiano conectado a través de redes informales con los principales actores de la industria. De acuerdo a Evans, los gobiernos no pueden impulsar efectivamente el desarrollo si no obtienen información detallada de los actores del mercado. De modo que es preciso que tengan algún tipo de vinculación o conexión con los actores que están en el ámbito de la política que busca impulsar el desarrollo. Pero, al vincularse con estos actores deben retener cierto grado de autonomía para adoptar políticas que favorezcan el desarrollo económico del país y no de grupos particulares. Este nivel de autonomía estaría dado por la coherencia interna de la burocracia que reprime los intereses individuales de los burócratas en favor de los intereses del colectivo. Es en este punto en que el Estado puede actuar con autonomía de los intereses sociales. En palabras de Evans “no se trata de una autonomía relativa en el sentido

actores sociales para mantener la estabilidad y garantizar su supervivencia. 2) entre las agencias centrales y los actores no estatales involucrados en distintas áreas de política y 3) los compromisos de los efectores de las políticas públicas con los actores locales y/o beneficiarios.

estructural marxista (...) sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas”. El trabajo de Evans aborda tanto la estructura estatal como la relación Estado-Sociedad.

En línea con este trabajo, Weiss (1998) argumenta que se ha producido un cambio en las bases de la capacidad estatal para el desarrollo. En el análisis de los países del Este asiático observa, particularmente en Japón, que el desarrollo se logra a partir de una interdependencia del Estado con los actores sociales a la que llama: interdependencia gobernada (*governated interdependence*). Un esfuerzo conjunto del aparato estatal y los actores económicos en donde permanecen autónomos unos de otros pero logran coordinar esfuerzos para el desarrollo. El Estado fija los objetivos del desarrollo y controla el desempeño de las industrias al mismo tiempo que crea un ambiente favorable para la generación de determinados negocios.

De manera que existe en la literatura un debate acerca de la conveniencia de tener un aparato estatal aislado o integrado. Quienes argumentan en favor de un Estado aislado temen los riesgos de la corrupción y la captura y consideran que gracias al diseño de la estructura estatal, basta con la excelencia y *expertise* burocrática para fijar los objetivos para el bien común. Por otro lado, aquellos que plantean la necesidad de un Estado conectado o enraizado apuntan a la imposibilidad de implementar políticas (de desarrollo) sin la información y cooperación del sector privado. Sin embargo, se reconocen los riesgos de captura que son atenuados bajo la idea de que la coherencia interna de la burocracia la mantendrá a salvo.

En este punto, cabe destacar la relevancia que adquiere la estructura burocrática. Evans (1995) lo señala con claridad en su obra cuando distingue entre Estados predatorios y Estados desarrollistas. La diferencia entre ellos es que ambos poseen capacidad de extraer recursos de la población mientras que los primeros se apropian de la renta para su propio beneficio y los segundos la invierten en beneficio del desarrollo. El mecanismo que habilita la apropiación egoísta de los recursos estatales es una estructura administrativa de tipo patrimonialista (Weber, 1996) formada por amigos, familiares y partidarios del gobierno que no distinguen la propiedad estatal de su propiedad privada y cuyo poder emana de los gobernantes.

Polidano (1998) revisa el debate acerca de los países del Este asiático y aborda la influencia de la autonomía estatal sobre la capacidad del Estado y su efectividad en el logro de objetivos de desarrollo. El autor describe la controversia sobre el rol del Estado y encuentra que los primeros argumentos explicaban el éxito a partir de la autonomía e intervención del Estado en rechazo de los argumentos más mercado-céntricos.

Por su parte, la segunda ola de explicaciones, en vez de estar exclusivamente centradas en el Estado, destacaba la interacción entre Estado y mercado a través de conceptos como la *autonomía enraizada* y el *gobierno interdependiente*. Polidano afirma que la discusión en realidad es una cuestión de niveles o grados de autonomía. No se trata de un Estado aislado ni de un Estado *conectado* sino de en qué medida debe relacionarse el Estado con los actores económicos. Señala que los Estados pueden fallar por falta de *expertise* en determinadas áreas y para ello es importante la conexión con los actores económicos y sociales. Sin embargo, aclara que no se puede esperar que los actores económicos colaboren en el diseño de políticas que persiguen un interés estatal cuya implementación puede perjudicar sus propios intereses. Es decir, la autonomía es

necesaria para poder desarrollar e implementar políticas que persigan un interés de desarrollo aún a expensas de los intereses particulares. Sin una cuota de autonomía el interés público rápidamente degenera en interés particular. Así este autor define que la habilidad estatal de actuar en forma independiente de los deseos de los actores no estatales es un componente de la capacidad estatal (Polidano, 1998:19).

En paralelo a este debate, se encuentra la literatura de *gobernanza* (o *governance*). Si bien no existe consenso respecto de esta noción, esta corriente afirma que el Estado perdió significativamente su capacidad de gobernar. El concepto propone un nuevo rol del Estado en el proceso de regular la vida económica y social. Peters (2007).

Este concepto destaca la participación de actores no estatales en la formulación de objetivos y en la implementación de programas. Existe un supuesto en esta literatura que sostiene que el mundo se ha vuelto muy complejo como para que el Estado pueda conducirlo con su tradicional forma burocrática. Los actores no estatales (nacionales e internacionales) complementarían las carencias estatales aportando flexibilidad y conocimiento.

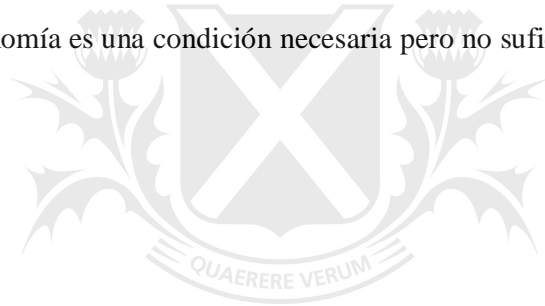
La gobernanza se enfoca en el gobierno a través de las redes las que el Estado constituye un actor más. En general, esas redes suelen ser más participativas y abarcan más intereses. Sin embargo, el Estado sigue siendo el único actor que puede legitimar decisiones colectivas conflictivas (Peters & Murillo, 2005).

A modo de síntesis, se identifican dos posturas.

Por un lado, los trabajos que plantean la relación entre Estado y sociedad como una relación de suma cero. En esta perspectiva el Estado para ser capaz, debe ser autónomo e imponerse sobre la sociedad como proponen los trabajos de Skocpol y Migdal.

Por otro lado, los trabajos que destacan la necesidad de que exista cierta interacción entre Estado y sociedad para la formulación de políticas pero que consideran preciso que las agencias estatales retengan cierto nivel de autonomía, como en los trabajos de Evans y Weiss y los trabajos sobre *gobernanza*.

Esta discusión entre autonomía, enraizamiento, gobernanza y capacidad para hacer, destaca el frágil equilibrio que es preciso lograr para que un Estado pueda efectivamente formular y adoptar políticas dirigidas al bien común (a partir de criterios técnicos) .Pero ese Estado debiera estar lo suficientemente integrado en la sociedad como para conocer el campo donde esas políticas han de implantarse. Es importante destacar que la autonomía es una condición necesaria pero no suficiente de la capacidad estatal.



Universidad de
San Andrés

DEFINICIONES Y DIMENSIONES DE CAPACIDAD ESTATAL

Existen distintos enfoques acerca de la relación entre el Estado y la sociedad como hemos señalado en la sección anterior que atraviesan la discusión. Sin embargo, también existe un conjunto de definiciones que dejan de lado la discusión acerca de la autonomía o la integración para centrarse principalmente en las dimensiones de la capacidad estatal como concepto observable. En esta literatura se entrelazan textos que indagan la formación del Estado como la obra de Tilly (1975, 1992), otros que se centran en el análisis de las capacidades estatales como variable explicativa de ciertos fenómenos y otro conjunto de trabajos que están escritos desde la perspectiva del fortalecimiento o construcción de capacidades estatales (Grindle, 1996, 1997; Mizrahi, 2003).

Sin embargo, aunque el eje de este trabajo está puesto en la noción de capacidad estatal organizamos los textos en base a las principales dimensiones.

Hemos ordenado los aportes en cinco formas de entender la capacidad estatal:

- 1) Como capacidad extractiva, es decir la habilidad de obtener recursos de la población y el territorio, en general, la capacidad de recaudar.
- 2) Como poder infraestructural, es decir como capacidad de implementar las decisiones estatales en la sociedad y el territorio
- 3) Como capacidad coercitiva, o sea, de mantener el orden interno y defender el territorio ante amenazas externas
- 4) Como habilidad político-institucional, o sea como la habilidad de poder imponer las reglas del juego y satisfacer las demandas sociales

- 5) Como capacidad administrativa, en otras palabras, la eficacia operativa del Estado como organización.

Otros autores han realizado clasificaciones diferentes.

Cabe señalar que la mayoría de las definiciones de capacidad estatal que revisamos implican múltiples dimensiones. Pero no es claro que exista un consenso acerca de cuáles son estas dimensiones. Por ejemplo, Hanson & Sigman (2011) realizan una revisión en la que plantean tres dimensiones: coercitiva, administrativa y extractiva mientras que otros autores reconocen la existencia de una dimensión político institucional que refiere a la calidad y coherencia de las instituciones (Hendrix, 2010; Cárdenas 2010). En la tabla 1 se presentan, a modo ilustrativo, algunas de las definiciones de capacidad estatal recorridas en este trabajo que evidencian la diversidad de perspectivas y modos de observarla.

Insertar Tabla 1 Aquí

Como podemos apreciar en la tabla 1, varias de las definiciones comprenden una visión multidimensional del concepto. Pero, al momento de observarlo ya sea porque se busca la relación entre uno de sus componentes y un fenómeno, o ya sea en aras de la parsimonia en los modelos, los autores suelen optar por una única dimensión (Carbonetti, 2012). La capacidad estatal siempre es una capacidad *para* lograr un objetivo de manera que el objetivo suele condicionar el modo de observarla.

Así veremos en las próximas secciones que los autores destacan aquellas dimensiones de la capacidad estatal que más influyen en los fenómenos estudiados. Por

ejemplo, los economistas preocupados por el desarrollo económico miran las variables concernientes a la capacidad extractiva y legal mientras que los internacionalistas que trabajan sobre la emergencia y duración de los conflictos civiles observan la dimensión coercitiva.

La dimensión extractiva de la capacidad estatal

En el conjunto de trabajos que resumen el concepto de la dimensión extractiva es posible distinguir dos perspectivas: una, proveniente de la sociología histórica cuya obra pionera es el trabajo de Tilly *The Formation of National States in Western Europe* (1975) y otra, que estudia la capacidad estatal a partir de la perspectiva del neoinstitucionalismo racional que busca explicar las variaciones entre Estados, cuyo referente es Levi en su obra *On Rule and Revenue* (1989).

La capacidad extractiva en la formación del Estado. Entre los trabajos de la primera perspectiva, la obra de Tilly (1975, 1992) da origen al enfoque belicista sobre la formación del Estado. El autor conceptualiza al Estado como “organizaciones de poder coercitivo, que son diferentes a los grupos de familia o parentesco y que en ciertos asuntos ejercen una clara prioridad sobre cualquier otra organización dentro de un territorio de dimensiones considerables”. Estas organizaciones, en competencia con otras por la expansión territorial, se ven impulsadas a generar recursos a partir de las poblaciones subordinadas. Estos esfuerzos condujeron al desarrollo de burocracias que desempeñaban el desafío recaudatorio aun contra la voluntad de los pueblos. Y así, al enfrentarse a otros, los Estados - en formación- conquistaban o hacían la guerra según la oposición que les fuera presentada. De esta manera, la necesidad de recaudar da origen a innovaciones organizativas a fin de mejorar el desempeño recaudatorio y se va constituyendo el aparato estatal. Por ejemplo, las entidades extractivas requieren

recursos calificados (instituciones educativas), precisan inventariar los recursos del Estado para poder cobrar los impuestos (oficinas de censos), sistemas tributarios, sistemas de tribunales que refuercen el sistema tributario, etcétera.

Otros autores han utilizado y complementado los argumentos de Tilly. Por ejemplo, Herbst (2000) atribuye la debilidad de los Estados africanos (al sur del Sahara) a que no siguen el patrón de desarrollo europeo planteado por Tilly. Según el autor, en África la escasez de tierras no fue un conflicto. La baja densidad poblacional que se mantuvo (y mantiene) no generó presiones para el desarrollo de ejércitos y burocracias extractivas que alimentaran la conquista territorial. Las luchas no fueron para la conquista de los territorios sino de las personas y por ello, no hubo ejércitos permanentes ni burocracias ni censos ni definición de fronteras nacionales. Los eventos posteriores en la historia de estas naciones presentaron situaciones en las que la delimitación de los bordes y la generación de recursos no condujeron al desarrollo del Estado ya que fueron suplidas por otros países. Por ejemplo, en el periodo colonial las fronteras fueron fijadas por la Conferencia de Berlín de 1885 y los colonizadores se dedicaron a explotar los recursos naturales. Luego de la descolonización, las fronteras pautadas por los colonizadores fueron reforzadas por las Naciones Unidas y continuaron así de manera que los gobiernos continuaron recurriendo a las Naciones Unidas para la resolución de conflictos interestatales. Asimismo, las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales han otorgado ayuda internacional a África lo que sustituyó y sustituye la necesidad de desarrollar la capacidad extractiva. Según Herbst, el alto costo de la expansión en el territorio, la naturaleza de las fronteras nacionales y el sistema internacional influyeron en la persistente debilidad de los Estados africanos.

Por su parte, Centeno (2003) reanuda el argumento de Tilly para abordar la debilidad de los Estados latinoamericanos que se expresa en que: a) han fallado en establecer su autonomía institucional, b) su tamaño y alcance continúan estando en el debate político cotidiano y c) su legitimidad es frecuentemente cuestionada d) no han sido exitosos en la provisión y administración de los bienes públicos asociados a un Estado moderno.

De manera similar a Herbst, Centeno afirma que la debilidad de los Estados latinoamericanos se vincula a que siguieron un patrón de desarrollo diferente al europeo. Para este autor, la diferencia central se encuentra en que el tipo de guerras libradas por los europeos y latinoamericanos es diferente. En el primer caso se trató de *guerras totales* y en el segundo de *guerras limitadas*. Las *guerras totales* implican a) alta movilización de fuerzas y recursos, b) tienen impacto en la vida cotidiana de las poblaciones c) generan sentimientos nacionalistas y de ciudadanía. Por el contrario, las *guerras limitadas* se caracterizan por a) baja movilización de fuerzas y recursos, b) escaso impacto en la vida cotidiana, c) no generan sentimientos nacionalistas y ciudadanos. Este último tipo describe las guerras de independencia latinoamericanas. En ellas, las elites criollas lucharon contra los colonizadores pero no movilizaron grandes ejércitos, ni necesitaron mejorar la extracción de recursos de la población ya que disponían del apoyo de potencias extranjeras.

Entonces, no fomentaron el desarrollo de capacidades extractivas, ni centralizaron el poder en las capitales nacionales a expensas de los poderes locales, ni lograron generar un vínculo emocional entre la población y el conjunto de instituciones estatales y la noción de nación que representan. Aún más, estos conflictos, en general, dejaron alguna forma de deuda o crisis financiera debido a que se incurrió en mayores gastos sin

mejorar la capacidad extractiva. Así, el legado institucional del colonialismo y el comportamiento de las elites criollas no favorecieron el desarrollo de las capacidades estatales. Posteriormente, los conflictos internos (o guerras civiles) en los países latinoamericanos impidieron la creación de un Estado centralizado lo que también generó dificultades para reclamar el monopolio de la violencia y aumentar la capacidad fiscal. Nuevamente, las *guerras limitadas* impidieron el desarrollo de la capacidad extractiva y condujeron a recurrir a créditos externos que aumentaron las deudas contraídas.

Como síntesis, podemos señalar que estos trabajos destacan la presencia de amenazas externas como incentivo al desarrollo de la capacidad extractiva y cómo es ésta el punto de partida para la construcción del aparato estatal. En el caso europeo las presiones de la guerra condujeron a la creación de instituciones con capacidad recaudatoria mientras que en los casos latinoamericano y africano la ausencia de dichas presiones no impulsó la constitución de organizaciones extractivas. Y, si bien, estos trabajos no proveen una definición clara de qué es la capacidad estatal subrayan claramente cómo la habilidad extractiva es el elemento constitutivo de la capacidad estatal. Finalmente, cabe destacar que este enfoque resalta los condicionamientos estructurales que inciden en la construcción de las instituciones.

La capacidad extractiva como decisiones de inversión racionales. La otra línea de estudios que resaltan la dimensión extractiva de la capacidad estatal proviene del neo institucionalismo racional (*Rational Choice*).

Margaret Levi en su obra *On rule and revenue* (1989) explica la formación de las capacidades extractivas de los Estados a través de las negociaciones entre los gobernantes y los grupos sociales. Según la autora, los gobernantes desean fijar el

máximo nivel impositivo posible en la medida en que son personas racionales maximizadoras, independientemente de cuál sea el destino de la recaudación. Sin embargo, el nivel fijado depende de: 1) los costos de transacción de implementar un sistema de recaudación²; 2) la tasa de descuento de los gobernantes o su percepción acerca de cuánto tiempo más van a permanecer en el gobierno; y 3) su poder de negociación frente a otros actores involucrados. Además, Levi prevé la necesidad de que exista un cumplimiento cuasi-voluntario de los contribuyentes que se fundamenta: por un lado, en una idea contractualista de que es justo el tributo frente a lo que se recibe; y por otro lado, en que la tasa de evasión sea baja (o la menos poco visible) para que los contribuyentes no se sumen a comportamientos *free rider*. A partir de cómo se resuelven estos aspectos serán los resultados del nivel impositivo que explican la variación de los distintos tipos de sistemas de recaudación. Los aportes de este trabajo sugieren conclusiones relevantes para el concepto de capacidad estatal. En primer lugar, los cambios que se van produciendo en los costos de transacción, la tasa de descuento del gobierno y su poder negociación tienen efectos sobre las decisiones de política impositiva que a su vez impacta en la estructura estatal. En segundo lugar, este impacto sobre la estructura estatal genera restricciones y condicionamientos al poder de negociación futuro.

Por otro lado, existe un conjunto de modelos econométricos que observan la capacidad estatal como el resultado de decisiones de inversión. Estos modelos suponen la existencia de un gobierno que decide racionalmente y conforme a su propio interés si ha de invertir en el desarrollo de capacidades extractivas. Esta perspectiva se conforma

² Asociados a identificar las materias imponibles, monitorear el cumplimiento de contribuyentes y cobradores, entre otros.

por los trabajos de por Besley & Persson y es complementada por Cárdenas (2010) para los casos latinoamericanos.

Besley & Persson (2008, 2009a, 2009b) establecen que el elemento constitutivo de la capacidad estatal es la capacidad fiscal o habilidad para cobrar impuestos ya que es un imperativo para financiar los bienes públicos y realizar transferencias de recursos entre grupos. Esta capacidad es complementada por la capacidad legal, una dimensión que introducen en los trabajos posteriores y que refiere a la capacidad del Estado de hacer cumplir los contratos y el derecho de propiedad. O sea, a que el Estado garantice el funcionamiento del mercado.

Entre las conclusiones principales podemos destacar varios resultados. En primer lugar, los autores retoman el argumento belicista de Tilly y lo confirman estableciendo una relación positiva entre las guerras interestatales y el desarrollo de la capacidad extractiva. En segundo lugar, encuentran una relación negativa entre guerras internas y capacidad estatal, lo que contribuiría a apoyar la tesis de Centeno. En tercer lugar, confirman una relación positiva entre capacidad estatal y crecimiento económico y explican que tanto la capacidad fiscal como la capacidad legal son aspectos claves para el desarrollo.

El trabajo de Cárdenas complementa el modelo de Besley y Persson y sigue la operacionalización de concepto estudiándolo a través de la capacidad fiscal y la capacidad legal aún cuando reconoce que existen otras dimensiones como la militar, la del mantenimiento del orden interno y la administrativa.

La preocupación de Cárdenas (2010) es la debilidad de los Estados Latinoamericanos e incorpora dos determinantes: el grado de inequidad política y el grado de inequidad económica. En primer término el modelo predice que a mayor

desigualdad económica entre la elite gobernante y la ciudadanía habrá menores incentivos a invertir en capacidad estatal porque la elite preferirá distribuir lo que tiene a su alcance y no invertir en una actividad que finalmente tendrá poco rédito. Luego, incorpora la incertidumbre política respecto de la continuidad en el gobierno y establece que los incentivos de la élite gobernante para invertir disminuyen aún más ya que la pérdida del gobierno a futuro representa una amenaza. El próximo gobierno podría utilizar las nuevas capacidades extractivas del Estado en su propio detrimento. El principal argumento de este trabajo es que la capacidad fiscal en Latinoamérica ha sido frenada en su crecimiento como resultado de las altas concentraciones de poder económico y político que hay en la región.

Así, esta perspectiva confirma el análisis narrativo de la línea de Tilly con modelos econométricos, establece una asociación positiva entre capacidad fiscal y crecimiento económico y establece que la desigualdad económica y política desincentiva la inversión en capacidad estatal.

La idea de que la capacidad extractiva es el elemento central de la capacidad estatal también es el eje conceptual de la compilación de Brautigam, Fjedstad, & Moore (2008) "*Taxation and State-Building in Developing Countries*".

En la introducción Bräutigam establece que la capacidad fiscal es fundamental en la construcción de un Estado por dos razones: 1) el establecimiento de un sistema tributario supone la creación de un contrato basado en la negociación con los actores sociales respecto de los impuestos que puede conducir al desarrollo de la democracia representativa, en línea con el trabajo de Levi (1989) y 2) las necesidades que plantea el desafío fiscal conducen a la construcción institucional y fortalecimiento de la capacidad estatal, en reconocimiento de los aportes de la sociología histórica. Y, si bien define la

construcción del Estado como “el proceso de incrementar la capacidad administrativa, fiscal e institucional de un gobierno para interactuar constructivamente con la sociedad en la persecución de los objetivos públicos con mayor eficacia” el análisis siempre se basa en la construcción de la capacidad fiscal.

Principales indicadores. Uno de los indicadores más utilizados para medir la capacidad extractiva es el total de impuestos como porcentaje del producto bruto interno. Este indicador se utiliza en la mayoría de los trabajos expuestos ya que, en general, es un dato accesible en un conjunto amplio de países lo que permite una primera comparación de la fuerza de recaudación del Estado. Sin embargo, como señalan Weller & Ziegler Rogers (2008) para poder establecer las tributaciones es preciso identificar las materias imponibles y los actores económicos, determinar los montos y cobrar efectivamente. Estas habilidades reflejan la importancia de la información y el monitoreo para tener éxito. Según los autores, ciertos tipos de impuestos requieren mayor desarrollo de estas habilidades que otros. Esta es una de las razones por las que el impuesto al valor agregado (I.V.A.) es tan extendido a nivel internacional aun cuando es muy criticado por su carácter regresivo. El I.V.A. es fácil de imponer y recaudar. En general, se trata de un porcentaje establecido por ley que se impone a todo los consumos aunque a veces, existen aranceles diferenciales para ciertos rubros como los alimentos. Esta carga se suma directamente al precio del bien o servicio fijado por el oferente y se cobra en el momento del intercambio. Luego, los oferentes presentan la facturación a la agencia recaudadora y le giran los aranceles cobrados. De esta forma, resulta uno de los impuestos más sencillos de cobrar y que tiene amplia cobertura ya que se incluye en casi todas las transacciones comerciales. Los impuestos a los sellos, por ejemplo, son fáciles de establecer y cobrar pero tienen una cobertura escasa. Otros impuestos como los impuestos a los ingresos personales o bienes

personales suponen poder recoger información sobre los bienes muebles, inmuebles, títulos, acciones, dinero y deudas que una persona tiene para determinar si corresponde o no que este en ese régimen y cuánto ha de tributar. De manera que una mayor proporción de impuestos a los ingresos personales en el conjunto de los impuestos indicaría mayor capacidad estatal. A partir de estas distinciones, Ziegler Rogers (2010) sostiene que la habilidad para la recolección de información es un buen predictor de la capacidad estatal.

Otros indicadores relacionados son: la participación de impuestos al comercio sobre el total de tributos, la participación de los impuestos al comercio y aquellos indirectos sobre el total y la proporción de impuestos a los ingresos personales sobre el producto bruto interno.

Este tipo de indicadores tiene la ventaja de que son accesibles y existen series temporales disponibles para un abordaje econométrico. Ahora bien, estos indicadores pueden ser interpretados como resultados o como recursos. Cuando son interpretados como resultados existe el riesgo de asumir que los Estados son igualmente eficaces en sus sistemas de recaudación. Sin embargo, los recursos aplicados a recaudar pueden ser bien distintos. Este problema puede ser controlado parcialmente incorporando mediciones respecto del personal empleado, recursos de la agencia recaudadora, etcétera. El segundo y potencialmente más riesgoso es inferir que distintos Estados convierten con la misma eficacia y eficiencia esos recursos en capacidad estatal que es un supuesto que recorre los modelos econométricos reseñados. Como señalan Schmitter, Wagemann, & Obydenkova (2005) debemos tener en cuenta que “dos estados extrayendo la misma cantidad de recursos pueden estar “comprando” cantidades diferentes de capacidad estatal”. Factores políticos, organizativos, sociales y

contextuales, entre otros, atraviesan la transformación de los recursos fiscales en capacidad estatal. Por ejemplo, no compran la misma capacidad estatal dos Estados que invierten en cien kilómetros de asfalto (al mismo precio por kilómetro): si en el primer caso esos kilómetros unen dos ciudades antes aisladas o si crean una ruta adicional para dos ciudades ya conectadas. Tampoco compran la misma capacidad estatal dos Estados que invierten el mismo presupuesto per cápita en servicios educativos en un país con altas tasas de alfabetización y en otro con bajas. Además, se podría pensar también en otros factores que intervienen en la eficacia y eficiencia de esa compra como la corrupción. Los recursos son una capacidad potencial, para ver su efectividad es preciso ver su uso, ya que entran en juego otros factores y también otros jugadores con sus propios recursos. Las condiciones que determinan una transformación eficaz y eficiente de los recursos no son fórmulas matemáticas.

Por su parte, la capacidad legal es medida a través de indicadores como la proporción de crédito privado sobre el producto bruto interno y una serie de indicadores subjetivos que se desprenden de *rankings* internacionales como facilidad para el acceso al crédito, y protección al inversor que se extraen del *Doing Business Project* que realiza el Banco Mundial³ y el *Index Of Government Antidiversion Policies* de *International Country Risk Guide* (ICRG). Una crítica frecuente a este tipo de medidas es que los valores que obtienen los países son establecidos en base a percepciones subjetivas de expertos y empresarios y algunos datos objetivos. Sin embargo, son frecuentemente usados por su poder de síntesis y disponibilidad.

En resumen, la capacidad del Estado para obtener recursos si bien es un requisito para la provisión de bienes y servicios públicos manifiesta poco respecto de la

³ (10/06/2012)

efectividad de un Estado para brindar servicios públicos como la salud, la educación, etc. A nuestro entender esta medida expresa solo un aspecto de la capacidad del Estado y no sustituye medir u observar otras dimensiones. Es una dimensión necesaria pero no suficiente para entender la capacidad estatal. Nada expresa acerca de cómo se utiliza la recaudación, de cuánto se utiliza o de si un Estado requiere de otras fuentes de financiamiento para implementar políticas o de otros actores más cualificados (universidad, etc.). Sin embargo, si se miran los ingresos totales y cuáles son las diferentes fuentes de financiamiento comparando los impuestos entre sí junto con la ayuda extranjera y las deudas es posible comprender ciertos elementos de la capacidad estatal. Como hemos mencionado, impuestos más complejos relevan formas sofisticadas de registrar, recopilar y analizar información. Finalmente, la viabilidad fiscal de un Estado es un requisito para su efectividad en cualquier otra actividad.

La capacidad estatal como *poder infraestructural*

La obra seminal de Mann acerca del origen del poder estatal ha dado lugar a una creciente literatura que entiende la capacidad estatal como *poder infraestructural*.

Mann (1984, 2008) realiza una distinción entre *poder despótico* y *poder infraestructural* que permite separar dos aspectos diferentes del poder estatal. El *poder despótico* se refiere a la capacidad de la elite estatal de realizar acciones sin negociar rutinariamente con la sociedad y el *infraestructural* a la “capacidad del Estado para penetrar la sociedad e implementar sus acciones en el territorio” (2008:355). Según Mann, en regímenes autoritarios un Estado podría tener mucho poder despótico pero escaso poder infraestructural mientras que en los regímenes democráticos los Estados tenderían a tener menor poder despótico y mayor poder infraestructural.

En Mann, el origen del poder autónomo de Estado es la necesidad de las sociedades de que ciertas reglas relevantes como la protección de la vida y de la propiedad sean establecidas y garantizadas en forma monopólica. Los medios utilizados por el Estado para alcanzar estas funciones no se distinguen de los medios utilizados por otras organizaciones. Lo que distingue el poder del Estado es la centralización de sus acciones. El poder infraestructural se manifiesta en un conjunto de instituciones y recursos como las organizaciones administrativas y educativas, el transporte, los caminos y las comunicaciones que permiten expandir el poder del centro a la periferia. El poder infraestructural se refiere a la capacidad de un gobierno de emplear distintas técnicas de logística y control para registrar, educar, imponer gravámenes y recaudarlos, y mantener el orden en todo el territorio (Mann, 2008, 1984).

De la noción de poder infraestructural, Soifer (2008) deriva tres enfoques analíticos: 1) *capacidades nacionales*: son los recursos del Estado central que ha acumulado a través de sus instituciones de control. Por ejemplo: los recursos fiscales, el ejército, la policía, etc. Son recursos que permiten a los líderes estatales ejercer el control sobre la población y el territorio. De acuerdo a Soifer, ésta es una visión lineal en la que más presupuesto significa más poder. A mayor cantidad de recursos, mayor capacidad estatal. 2) *Peso del Estado*: se refiere a los efectos de Estado sobre los actores sociales. Lo que se observa a través de análisis narrativos es cómo las instituciones de control logran transformar la sociedad. Los efectos buscados y logrados demuestran la capacidad estatal, los efectos no intencionales y sus limitaciones. Soifer ejemplifica este enfoque con el trabajo de E. Weber (1976) en el que el avance del Estado por medio de rutas, caminos, medios de comunicación y escuelas va generando la unificación de la campaña francesa. Pueblos dispersos con culturas e idiomas diferentes empiezan a homogenizarse mientras se construye la identidad nacional francesa. Este enfoque

analiza los efectos transformadores del Estado sobre la sociedad. 3) *Variaciones subnacionales*: este enfoque se refiere especialmente a la distribución espacial de las organizaciones estatales en el territorio y como señala Soifer es uno de los aspectos que se resaltan en los trabajos sobre los orígenes de la insurgencia. La desigual llegada del Estado en el territorio deja lugar para que líderes locales disputen la autoridad del poder central. El aporte de Soifer pone de manifiesto dos aspectos importantes de la capacidad estatal: su poder de transformar las sociedades (peso) y su diferente alcance (variaciones subnacionales). Ambos aspectos evidencian la relación del Estado con la sociedad en el territorio, una dimensión frecuentemente soslayada por otras corrientes teóricas.

A su vez, Mann (2008) replica este trabajo de Soifer y establece que su definición de poder infraestructural fue pensada para las relaciones políticas, es decir, las relaciones con el poder político centralizado territorialmente para la regulación de la vida social. Mann no cree en la pertinencia de incluir los conceptos de sociedad y federalismo en el poder infraestructural. Respecto de la sociedad señala que ésta no se encuentra limitada territorialmente. Según Mann, la sociedad es formada por un conjunto de redes de interacción que se cruzan y tienen diferentes fronteras. En cambio, las relaciones de poder son entre el centro y los individuos, es el poder sobre las personas. Y, respecto del federalismo establece que su inclusión complica la noción de poder infraestructural al mismo tiempo que subestima las diferencias dentro del territorio argumentado que las variaciones entre países son mayores que las variaciones dentro de los países. Así, el poder infraestructural en el caso de Mann es exclusivamente el enfoque de *capacidades nacionales*. Esta dimensión del poder infraestructural es lo que Wang (2002:15) denomina la capacidad regulativa del Estado. Esta capacidad de regular la vida social y económica requiere una gran capacidad de recopilar y gestionar información a los fines de proteger a las personas y a la naturaleza. Por ejemplo,

determinar pesos y medidas, construir caminos, controlar la calidad de medicamentos, alimentos y otros productos, gestionar los recursos naturales, gestionar la basura, mediar en las relaciones laborales, verificar condiciones de trabajo, proveer educación y salud, proteger al consumidor, mediar en las relaciones familiares para asegurar el bienestar de los niños, entre otros. Según Wang, en los Estados desarrollados muchos de estos aspectos están constantemente bajo la observación estatal. Sin embargo, en el mundo en desarrollo muchos Estados no poseen siquiera estadísticas adecuadas sobre datos demográficos básicos como el tamaño de la población, la densidad poblacional, etcétera.

Un artículo en la línea de las capacidades nacionales es el trabajo Vom Hau (2008) acerca de la relación entre el poder infraestructural y la construcción de legitimidad. Para ello, realiza un análisis de casos comparados de Argentina y México en los que observa la capacidad estatal para construir en la ciudadanía una ideología nacionalista y popular. En particular, el trabajo analiza los gobiernos de Cárdenas y Perón. Principalmente, vom Hau analiza los libros de textos, distintos aspectos del sistema educativo público como el número de escuelas y los contenidos que se impartían así como otras manifestaciones culturales y comunicacionales como expresiones del poder infraestructural que se complementa con la recaudación y otros indicadores económicos y sociales. De acuerdo a este enfoque de capacidades nacionales la hipótesis inicial del trabajo indica que a mayor capacidad mayor difusión de la ideología. Sin embargo, el autor encuentra que si bien Argentina tiene mayor capacidad nacional no logra tan buenos resultados como México. La explicación radica en que la expansión del poder infraestructural y la promoción de las ideas nacional populares se producen en momentos diferentes en los casos. En Argentina, la expansión del poder infraestructural es anterior a la campaña ideológica. En México, simultánea. En consecuencia, en el caso argentino las organizaciones y los efectores de esta política,

en especial, los docentes, estaban permeados por la ideología liberal de manera que se oponían al cambio. Esto subraya la dimensión relacional que descarta el enfoque de capacidades nacionales según Mann (2008), y valoriza el enfoque de peso del Estado, o su capacidad para transformar la sociedad. Y, también, revaloriza el análisis temporal de los acontecimientos. En el caso mexicano la expansión del poder infraestructural y este cambio ideológico se dan simultáneamente de manera que no se producen conflictos en la implementación.

Las variaciones subnacionales no son un aspecto menor en la caracterización de la capacidad estatal como lo demuestran varios trabajos. En primer lugar, el concepto de *zonas marrones* de O'Donnell (1993) puede vincularse al enfoque de variaciones subnacionales. Si bien la preocupación del autor es determinar qué tipo de Estado garantiza la consolidación de la democracia en sentido amplio, la caracterización del despliegue del Estado en el territorio nutre el debate del tercer enfoque de Soifer.

O'Donnell destaca tres atributos de la estatalidad: una dimensión organizativo-burocrática (el aparato estatal), una dimensión legal (el orden normativo) y una dimensión ideológica (el ordenamiento al bien común). Las *zonas marrones* son áreas donde la penetración organizacional y legal del Estado es escasa o nula, en muchos casos producto de que el poder ha sido privatizado, es decir, se ejerce en beneficio de intereses particulares y no teniendo en vista el bien común. Este concepto resulta de particular interés porque permite pensar en la existencia de Estados con rasgos democráticos y autoritarios simultáneamente. Cabe destacar que, en general, los trabajos acerca de la capacidad estatal denotan cierta neutralidad estatal respecto del régimen. En general, las zonas marrones aumentan a medida que nos alejamos del centro político y con la distancia aumenta la desigualdad jurídica. Por ejemplo, existe un acceso desigual

a la justicia entre ricos y pobres, aumenta el delito, ciertas etnias o grupos son estigmatizados frente a las instituciones estatales, se niegan derechos a grupos humanitarios, entre otros fenómenos producto de la falta del imperio de la ley. Entonces según el autor (1993:8), “un estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es un estado que establece con eficacia esa legalidad y que no es percibido por la mayoría de la población sólo como un ámbito para la persecución de intereses particularistas”. En la perspectiva de un aterrizaje desigual del Estado en el territorio el autor destaca la desigualdad ante a la ley.

Por su parte, Slater (2008) realiza un argumento contrario. O'Donnell plantea que un Estado democrático y capaz en todo el territorio es una precondition para una democracia plena. Es decir, el Estado incide sobre el régimen. Slater propone que el régimen incide sobre la capacidad estatal a través de tres mecanismos causales. De acuerdo al autor, las elecciones nacionales competitivas pueden extender la cobertura territorial de las agencias estatales por medio de: a) construyendo partidos de masas; b) aumentando el registro ciudadano (censo); y c) impulsando la intervención central en enclaves autoritarios. Primero, la llegada de las elecciones permitiría la formación de partidos de masas que exigieran e impulsaran el desarrollo del Estado en el territorio para satisfacer las demandas de sus electores. Segundo, la llegada de elecciones haría más permeable a las personas a registrarse a los fines de obtener representación que si se hiciese un censo a los fines de la recaudación. De manera que es un mecanismo que permite censar a la población sin que exija altos niveles de coerción. Tercero, la llegada de las elecciones y la necesidad de establecer una administración electoral local exige la intervención del Estado para superar a los poderes locales instituyendo por encima de ellos la autoridad central.

Hasta el momento en todos los trabajos revisados aparece reflejado el supuesto de que la capacidad estatal se construye y extiende desde el centro a la periferia y de arriba abajo (*top-down*). Ziblatt (2008) desarrolla dos ideas atractivas para la discusión de capacidad estatal entendida como poder infraestructural. En primer lugar, el objetivo del trabajo empírico es distinguir los determinantes de la provisión de bienes públicos. En este caso se trata de servicios de atención de la salud a nivel local.

Ziblatt indica que existen dos perspectivas sobre este tema. La primera es la visión tradicional que propone que la provisión de bienes públicos es decir, las políticas y las capacidades, se desarrollan en función de las preferencias sociales (perspectiva de la demanda). La segunda perspectiva indica que la capacidad institucional determina el nivel de provisión de los bienes públicos, esta es la perspectiva que incorpora el autor. Según esta visión, a mayor capacidad, mayor provisión de bienes; y a mayor capacidad, mayor incidencia de las preferencias de los funcionarios sobre la política y la oferta diseñada. En otras palabras, los funcionarios capacitados son más ambiciosos y tienen sus propias ideas acerca de qué tipo de alternativas de política resuelven mejor las demandas sociales (perspectiva de la oferta). El autor encuentra que los recursos fiscales y el profesionalismo de los funcionarios son determinantes importantes del nivel de provisión de bienes públicos aunque no descarta la incidencia de la perspectiva de la demanda en la explicación. Son factores explicativos complementarios. En segundo lugar, Ziblatt sostiene que estas capacidades institucionales locales pueden incrementar el peso y alcance estatal aún cuando el centro político sea débil. Es así que advierte un mecanismo *bottom up* en la construcción del poder infraestructural. Identifica la capacidad institucional con las tecnologías de gobierno y la capacidad para implementar objetivos de una agencia mientras que el poder infraestructural no se refiere a la capacidad de ciertas agencias sino a las tres dimensiones planteadas por Soifer (2008):

capacidad, peso y alcance territorial. La capacidad institucional es una dimensión del poder infraestructural.

Finalmente, en un trabajo reciente Boone (2012) destaca algunos factores que contribuyen a reflexionar acerca del alcance del Estado. En primer lugar, el despliegue desigual del Estado acompaña el proceso y nivel de integración nacional de los países. Esto implica, en primer lugar, que sin integración nacional no se puede esperar una cobertura completa, pero que también procesos de desintegración nacional reducen el alcance estatal. En segundo lugar, que el nivel de extensión puede ser una decisión estratégica de los gobernantes. Puede ser que deliberadamente ciertas regiones permanezcan con escasa cobertura por diversas razones. Pueden ser políticas como el desafío de integrar determinada etnia o puede ser una decisión basada en criterios de eficiencia sobre costos de integrar un región geográficamente aislada. De cualquier manera, lo importante es tener presente que el despliegue puede ser desigual por *diseño* o puede ser temporalmente desigual como lo fue en la historia de la formación de los Estados europeos.

Indicadores. Estos trabajos ofrecen distintos tipos de indicadores de la medición de la capacidad estatal. En el caso del trabajo de Mann (1984, 2008), el autor se preocupa por la capacidad estatal en términos de recursos. Por ejemplo, cantidad de policías, cantidad de soldados, capacidad de imposición tributaria y recaudación fiscal, etcétera. Todos los recursos que el Estado pueda movilizar para ejercer control sobre la sociedad entran en esta categoría. La operacionalización de las capacidades estatales a través de los recursos es la aproximación más frecuente dado que en general es sencillo y posible acceder a los datos y comparar Estados. Sin embargo, como ya hemos señalado, los recursos no se convierten en capacidad con la misma fórmula en todos los

Estados. Por ejemplo, Ziblatt (2008) utiliza tres indicadores para medir la capacidad estatal: 1) Total de impuestos municipales per cápita que coincide con el tipo de indicadores más utilizados a nivel nacional. 2) Porcentaje de empleados municipales con título universitario 3) proporción de empleados públicos de bajo rango que poseen entrenamiento técnico. Las medidas 2 y 3 se asemejan a los indicadores que se utilizan para determinar la capacidad burocrática. En este sentido, la capacidad institucional de Ziblatt incluye indicadores que miden las dimensiones extractiva y burocrática del Estado.

Cuando se trata de evaluar el enfoque del peso del Estado se pasa de la visión de los recursos a los efectos de las políticas y en particular, a la observación de los cambios en las prácticas sociales y económicas de una población. De acuerdo a Soifer es importante evaluar los efectos intencionales y no intencionales, ya que ambos dan cuenta del poder infraestructural. Los efectos intencionales manifiestan la capacidad; los no intencionales, las limitaciones del Estado.

Respecto del enfoque de las variaciones subnacionales, en general, los indicadores tienden a comparar la distribución espacial de las organizaciones estatales en el territorio. Por ejemplo, la distribución espacial de las agencias de registro civil o de los destacamentos policiales. Sin embargo, la mera presencia en el territorio no garantiza una buena cobertura, hace falta incorporar indicadores de eficacia y eficiencia de estas agencias que en alguna medida involucran una visión que combina recursos con resultados.

Por último, el enfoque de capacidades nacionales permite a través de la selección de indicadores realizar comparaciones entre países que aspiran a medir la capacidad del Estado *per se*. Es decir, observar qué Estado tiene mayor capacidad de recaudación, o

un ejército más grande y poderoso. A partir de las bases de datos disponibles es posible contar con datos cuantitativos para poder hacer un análisis *cross-section*.

En cambio, el enfoque del peso del Estado- dado que se dirime en la interacción entre las instituciones estatales y los grupos sociales- tiende a ser más abordable a través de estudios de caso, en donde se puede apreciar la complejidad de las relaciones y describir los cambios que se producen en las prácticas sociales a partir de la intervención estatal.

Finalmente, el enfoque de variaciones subnacionales exige una comparación entre los recursos y la calidad de los mismos en diferentes regiones de un Estado. En este caso es posible pensar en estudios de casos comparados o estudios *cross-section*. Sin embargo, en general los datos de nivel subnacional suelen ser más escasos sobre todo en los países en desarrollo.

La capacidad estatal como coerción

El desarrollo de la capacidad coercitiva es esencial para la supervivencia y consolidación del Estado. Si bien, existen diversas definiciones de Estado, pocos se atreverían a negar que el monopolio de la violencia sea lo que lo distingue. Como hemos señalado, a partir de la definición weberiana de Estado el uso de la coacción legítima es un medio esencial y exclusivo del mismo. Este uso persigue tres objetivos: 1) custodiar las fronteras nacionales y enfrentar las amenazas externas; 2) anular las amenazas internas; y 3) prevenir y combatir el crimen. Estas dos últimas pueden resumirse en el mantenimiento del orden interno ya que, en ambos casos son las fuerzas de seguridad las efectoras de esta política, mientras que las fuerzas armadas enfrentan al enemigo externo.

Dentro de esta literatura encontramos tres fuentes de trabajos sobre la capacidad estatal: 1) una corriente que aborda el rol central de la capacidad coercitiva para el desarrollo del Estado como la ya mencionada obra de Tilly (1975, 1990), Centeno (2003) y otros (que ya hemos reseñado); 2) trabajos acerca de la relación entre capacidad estatal y el origen y la duración de los conflictos internos; y 3) la discusión sobre los “Estados fallidos”.

Conflictos internos. Dentro de la literatura especializada en conflictos civiles, la capacidad estatal juega un papel preponderante como variable explicativa del surgimiento y persistencia del conflicto. Para disuadir potenciales revueltas el Estado tiene dos opciones que suponen movilizar sus capacidades: puede dar una respuesta que busque acomodar las demandas o puede reprimir. En el primer caso, entra en juego la capacidad política para redistribuir recursos y canalizar demandas institucionalmente. Por ejemplo, otorgando beneficios sociales, derechos de autonomía, incorporando los movimientos disidentes a través del sistema de partidos, entre otros. Pero cuando la habilidad política falla, se pone en juego la capacidad coercitiva que supone la habilidad de identificar a los rebeldes y ejercer la coacción.

Un conjunto de trabajos basados en modelos econométricos con supuestos de decisión racional tratan de establecer cómo opera la capacidad coercitiva sobre las decisiones de la insurgencia, la duración y el resultado de los conflictos internos. En general estos artículos encuentran que un ejército más poderoso reduce las probabilidades de conflictos internos. Frente a la inminente derrota, los potenciales rebeldes ni siquiera inician el conflicto (Hendrix, 2010)

Por su parte, Mason, Weingarten, & Fett (1999) analizan el impacto de la capacidad estatal en la duración de los conflictos internos y en las decisiones de acción

de los insurgentes a través de un modelo econométrico. Los resultados son paradójicos. Cuando el Estado posee gran capacidad coercitiva frente a los recursos de los rebeldes pueden suceder dos cosas. En la primera opción, los potenciales rebeldes evitan la confrontación, y el poderío militar cumple una función persuasiva. En la segunda opción, los rebeldes continúan con sus planes pero tienden a evitar el conflicto directo para preservarse, es decir, usan las tácticas de guerrilla. De manera que si el Estado no sofoca rápidamente la rebelión las chances de ganar el conflicto disminuyen y el enfrentamiento se prolonga. A medida que se extiende en el tiempo, crecen las probabilidades de un acuerdo. De esta manera, la capacidad estatal (definida en términos del tamaño del ejército como porcentaje de la población) incide en las decisiones y tácticas de los insurgentes sobre cómo pelear. De manera que un gran ejército cumple una función disuasiva en los conflictos internos pero si los rebeldes no se amedrentan frente a éste, el aspecto relevante de la capacidad coercitiva no es el tamaño del ejército sino su entrenamiento contrainsurgente para vencer prontamente.

Entre los factores que explican el origen de la insurgencia, Fearon & Laitin (2003) otorgan gran peso a la debilidad financiera, organizacional y política del Estado que se expresa en un cuerpo policial y prácticas contrainsurgentes inadecuados o directamente corruptos. Según estos autores, independientemente de las causas por las que la insurgencia se produzca, la ventaja de la guerrilla es su conocimiento del territorio local. Este conocimiento permite extraer recursos de la población y al mismo tiempo amenazarla si colabora con el gobierno. La insurgencia se produce, entonces, porque el Estado no tiene capacidad suficiente para dominar el interior y/o las periferias. El dominio de las zonas no centrales se produce según los autores a partir de cuerpos coercitivos capaces de controlar las fronteras y el interior del territorio junto a una burocracia que posee control administrativo de la población y provee bienes que

satisfacen demandas que disminuyen los ánimos rebeldes de la población. Fearon & Laitin aún cuando no utilizan el concepto de poder infraestructural expresan la importancia del alcance territorial de las organizaciones estatales.

DeRouen & Sobek (2004) corroboran estos trabajos. Los autores señalan que la capacidad burocrática disminuye las oportunidades de ganar de los rebeldes y que el tamaño del ejército aumenta mínimamente las chances de un triunfo para el gobierno. Asimismo, señalan que el uso de un ejército fuerte contra la insurgencia puede exacerbar la guerra civil si no se consigue una victoria inmediata.

Dentro de esta literatura, cabe señalar trabajos como el de Englehart (2009) que explican las violaciones a los derechos humanos a partir de la falta de capacidad policial para controlar el territorio.

Estados fallidos. Cabe destacar brevemente que la preocupación por la capacidad estatal entendida como capacidad coercitiva ha renacido a la luz de nociones como “Estados fallidos” o “Estados débiles” con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Los Estados fallidos se identifican por la pérdida del monopolio de la coacción, en particular en zonas geográficas determinadas que quedan bajo el poder de otros actores sociales (terroristas, secesionistas, narcotraficantes). Este enfoque adquirió preponderancia dado que los Estados fallidos representan un riesgo para los países vecinos y el orden internacional ya que dan margen al surgimiento de organizaciones ilegales cuyo poder (militar y económico) puede exceder las fronteras del Estado fallido y atentar contra el orden en otros países. Por ejemplo, Colombia ha sido caracterizada como un Estado fallido dado cierto dominio territorial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas.

En general, los Estados fallidos son identificados a través de diversos índices internacionales. Los principales son: *The Failed States Index* publicado por The Fund for Peace y el *Index of State Weakness in the Developing World* desarrollado por Susan Rice & Stewart Patrick. Los índices ponderan cuatro tipo de indicadores: los políticos, económicos, sociales y de seguridad. Una crítica frecuente a estos índices es que incluyen indicadores contruidos a partir de observaciones de expertos. Sin embargo, para muchos de los atributos que se observan en esta dimensión resulta difícil encontrar indicadores “objetivos”. Otro ejemplo es el *International Country Risk Guide (ICRG)*⁴ realizado por *Political Risk Services Group* que mide la estabilidad política, económica y financiera de los Estados.

Incluimos el concepto de Estado fallido en esta sección porque si bien en los índices y trabajos publicados se incluyen otras dimensiones además de la coercitiva, el aspecto que esta literatura destaca es el riesgo que estos Estados significan para el sistema internacional y en este punto, a excepción de la difusión de enfermedades contagiosas, los mayores riesgos provienen de grupos insurgentes o criminales que puedan expandirse a otros países. Así que lo que está principalmente en juego es la capacidad coercitiva del Estado. Consideramos que si estos Estados no proveyeran los servicios públicos mínimos pero pudieran mantener dentro de sus fronteras el conflicto serían simplemente Estados atrasados o en desarrollo y no Estados fallidos.

Indicadores. Hay diversas maneras de medir la capacidad coercitiva. Las medidas más usadas son el tamaño del ejército como proporción de la población y el gasto militar (per cápita o como porcentaje del PBI). En particular, se utilizan las medidas de

⁴ http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx (20/6/2012)

la base de datos del Proyecto *Correlates of War*⁵ que recopila información sobre la ocurrencia de conflictos interestatales, sus resultados y duración; el reconocimiento o desaparición de Estados; y sobre lo que denomina *capacidades nacionales* que incluye seis indicadores: gasto militar, personal militar, consumo de energía, producción de hierro y acero, población urbana y población total.

Como hemos señalado, las medidas que miden recursos tienen un problema esencial y es que se refieren a una capacidad potencial. En este sentido, Hanson & Sigman (2011) señalan que los indicadores que se refieren a la cantidad de personal militar o al gasto militar pueden esconder ineficiencias. No necesariamente un mayor gasto se traduzca en más y mejor equipamiento, o mejor capacidad de proteger las fronteras. Los Estados pueden estar pagando precios más altos por las armas o pueden tener ejércitos con entrenamientos deficientes. Además, también la geografía incide en el despliegue de fuerzas y tecnologías necesarias para tener un buen control del territorio. Como señala la bibliografía los terrenos montañosos son más difíciles de controlar lo que opera en favor de la guerrilla. De manera que las condiciones del terreno no pueden soslayarse al evaluar el gasto militar y el personal militar.

Por su parte, Fearon & Laitin (2003) indican como *proxy* de la capacidad estatal el ingreso *per cápita* ya que sostiene que refleja las capacidades militares, policiales, administrativas y financieras así como diferencia entre países más desarrollados con terrenos más “disciplinados” porque habrá más desarrollo de rutas y una sociedad rural más penetrada por la administración central (Fearon & Laitin, 2003:80). Sin embargo, no demuestran efectivamente la validez de este supuesto. Además, en su estudio lo utilizan realmente como *proxy* de la capacidad policial y de las fuerzas especializadas

⁵ <http://www.correlatesofwar.org/>

en contrainsurgencia. Según los autores, un bajo ingreso *per cápita* reflejaría debilidad coercitiva del Estado. Usar un indicador como el ingreso *per cápita* si bien posee la ventaja de que es accesible para la mayor parte de los países revela muy poco acerca de qué dimensiones de la capacidad estatal están en juego, cuáles son las relevantes y cómo son las relaciones entre ellas.

La dimensión político-institucional de la capacidad estatal

Otro modo de mirar la capacidad estatal es a través de la dimensión político-institucional del Estado. En esta sección destacamos los trabajos que se refieren a la capacidad estatal como habilidad para fijar las reglas de juego y canalizar las demandas sociales. Cabe señalar que todos los trabajos reseñados en esta sección definen la capacidad estatal mediante, al menos, dos dimensiones: la dimensión política y la dimensión administrativa.

Para empezar, Grindle (1996) distingue la dimensión política de la institucional. Según esta autora, la dimensión institucional se refiere a la autoridad del Estado para fijar las reglas de juego que regulan el comportamiento político y económico y la habilidad para hacer primar las políticas nacionales y el marco legal. En cambio, la dimensión política se refiere a la efectividad y legitimidad en la canalización de las demandas sociales, la representación y los conflictos así como la participación social en las decisiones. En cierta medida, los aspectos institucionales y políticos descritos por Grindle pueden asociarse a la legitimidad que requiere el Estado para poder ejercer cualquier acción.

En términos de Repetto (2003:12) la dimensión política se define como “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los

intereses y las ideologías de los mismos”. O sea, reside en poder interpretar las demandas sociales y articular respuestas que las satisfagan. Según el autor esto supone poder formular alternativas en un entramado institucional complejo que define las reglas de juego para el Estado y para los actores no estatales. Repetto descompone este entramado a partir de la clasificación de Acuña & Tommasi (1999) que distingue tres tipos de reglas: R1, R2 y R3. De R1 a R3 es mayor la abstracción de las conductas reguladas. Así, las reglas que establecen acciones y/o resultados específicos como programas pertenecen al nivel R1. Las R2 definen cómo se establecen las R1. Por ejemplo, las leyes que regulan el sistema público de salud pertenecen al segundo nivel. Y, finalmente las reglas que definen quién hace y cómo se hacen las reglas en general representan el nivel R3. Estas son las reglas que definen el régimen político y los vínculos entre Estado – sociedad, las normas constitucionales. Según el autor, a partir de esta clasificación es importante distinguir la interacción entre Estados y actores no estatales en los distintos niveles. Estas reglas distribuyen recursos y oportunidades de participación en el ámbito estatal y se conforman a partir de la interacción Estado – sociedad.

Por su parte, Palermo (1998) plantea el concepto de capacidades institucionales como reglas de juego que definen las expectativas e incentivos de los actores y niveles de capacidad del Estado. Observa la capacidad en términos de brechas. Por ejemplo, la brecha entre la legislación vigente y la necesaria para la implementación de un proyecto; o la brecha entre una ley y la capacidad de *enforcement* estatal. Estas son las brechas político-institucionales. Además, distingue las brechas de tipo inter-institucional que se refieren a la articulación más o menos exitosa del universo institucional de implementación de una política que refiere a las formas de repartir responsabilidades entre diferentes actores.

En efecto, las instituciones no son inocuas ya que habilitan y obturan la capacidad del Estado y de otros actores. En palabras de Alonso (2007) “las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y las preferencias de los actores, con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses o demandas provenientes de la sociedad.”

La dimensión política de la capacidad estatal es una dimensión compleja porque en ella se entrelazan las capacidades del Estado y el régimen político.

Indicadores. El índice internacional *Worldwide Governance Indicators* (WGI) contiene dos dimensiones que se vinculan al respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan la interacción social y económica. Estas son: 1) *Rule of Law* o imperio de la ley que pretende capturar el respeto por las leyes. Por ejemplo, el cumplimiento de los contratos, de los derechos de propiedad, el ejercicio de la justicia.

2) *Control of Corruption* o control de la corrupción que trata de determinar el grado en que el poder público es ejercido para fines particulares o no. Incluye desde cohechos menores hasta la captura del Estado por intereses privados (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010).

Brinks (2012) critica particularmente estas formas de medir el Estado de Derecho ya que simplifican dos aspectos diferentes de su alcance. Por un lado, no distinguen entre la dimensión vertical y horizontal. O sea, las relaciones del Estado con los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí, respectivamente. Y en segundo lugar, partiendo de las ideas de O'Donnell (1993) de las zonas marrones tampoco permiten distinguir las variaciones en la aplicación de la ley en distintas zonas del territorio.

Estos índices suelen ser muy criticados dado que incluyen percepciones de expertos de manera que están contruidos sobre datos subjetivos. Además, como señalan Hanson & Sigman (2011) estos instrumentos son señalados por los límites difusos que separan las dimensiones y sus procedimientos de agregación.

La dimensión administrativa de la capacidad estatal

La capacidad administrativa es otro modo de entender la capacidad estatal. Esta se refiere a la habilidad estatal de proveer bienes y servicios. Es observada de dos maneras diferentes: 1) a partir de los atributos del aparato administrativo (calidad del aparato estatal) o a partir de los resultados de las políticas públicas (cobertura, alcance, eficacia y eficiencia de los planes/programas) (Hanson & Sigman, 2011).

El principal aporte a la discusión de la capacidad estatal como capacidad administrativa es el tipo ideal de la burocracia que desarrolló Max Weber en la obra *Economía y Sociedad* (1996). Para Weber, la burocracia constituye la forma organizacional racional de coordinación y división de tareas que acompaña el tipo de dominación racional-legal basado en la creencia del acierto de la ley que caracteriza al mundo capitalista, como ya se ha mencionado.

Describe este tipo ideal de acuerdo a conceptos como la precisión, regularidad, claridad y eficiencia que se alcanzan a través de la clara delimitación de tareas y responsabilidades para cada funcionario, el uso de criterios meritocráticos para la selección y promoción en la carrera, el pago de un salario regular acorde a las tareas, el establecimiento de una jerarquía que delimita responsabilidades, y el apego a normas escritas impersonales y expedientes para asegurar la transparencia y evitar la arbitrariedad. Como se observa, la capacidad de proveer bienes y servicios depende de que la burocracia sea una entidad corporativa coherente y que los individuos estén

aislados de las demandas sociales. Esto se logra a través del estatus privilegiado y las recompensas que se otorgan a los burócratas en sus carreras. La eficacia de este cuerpo está dada por la selección meritocrática y las oportunidades ofrecidas para ascensos dentro de la carrera.

Muchos de los estudios acerca de la capacidad estatal siguen este razonamiento weberiano. Por ejemplo, Evans & Rauch (1999) confirman a través de un trabajo empírico la intuición weberiana de que las instituciones burocráticas contribuyen al crecimiento económico. Para ello, construyen la “Escala Weberiana” que emplea dos criterios: selección meritocrática y carreras profesionales predecibles y bien remuneradas. A partir de esta escala evalúan las agencias económicas estatales y encuentran que los países con mejores puntuaciones en la escala weberiana poseen mayores tasas de crecimiento. De acuerdo a este trabajo, podríamos suponer que las agencias con características burocráticas evidencian mayor capacidad estatal para incidir positivamente en el desarrollo económico.

Por su parte, Acemoglu, Ticchi, & Vindigni (2006) indican que las organizaciones estatales ineficientes tienen un peor desempeño en la provisión de bienes públicos y en la redistribución de la riqueza. Los autores explican esta relación a partir de una teoría basada en el desarrollo de un modelo econométrico en el que la organización de la burocracia pública es manipulada por la elite rica para ejercer su influencia en la redistribución. En este contexto, la elite utiliza mecanismos clientelares y de captura que permiten que el Estado brinde una cantidad limitada de bienes públicos.

En la misma línea, Geddes (1990, 1994) explica cómo las agencias con características burocráticas pueden retener para sí cierto grado de autonomía que les permite implementar políticas económicas tendientes al crecimiento y al desarrollo

independientemente de las preferencias sociales. Según Geddes, un sistema de reclutamiento meritocrático que garantice la competencia de personal, un presupuesto independiente de influencias políticas y una estructura de incentivos que alinee los intereses individuales de los burócratas con los intereses de las agencias son elementos clave para sostener la acción autónoma del Estado. Cabe destacar que en el trabajo de Geddes la autonomía no proviene de un aislamiento total. Reconoce la necesidad de interacción pero establece que los recursos de las agencias encargadas de la formulación de las políticas deben estar aislados de presiones.

Sikkink & Wolfson (1993) estudian las capacidades y autonomía del Estado revisando los casos de Argentina y Brasil bajo los gobiernos desarrollistas de Kubitschek y Frondizi, respectivamente. Los autores se preguntan por qué el gobierno brasilero fue capaz de llevar adelante los planes desarrollistas y el gobierno argentino, no. En respuesta proponen un enfoque neoinstitucionalista para llevar la atención a las estructuras organizativas y el papel de los funcionarios en la determinación de los resultados de las políticas. Sugieren que Brasil tenía una estructura organizativa adecuada mientras que la Argentina no.

Esta respuesta se construye a través de un análisis histórico del desarrollo de las instituciones vinculadas a la política económica en ambos países que pone de manifiesto que Brasil logró un conjunto de organizaciones, procesos y personal talentoso para el diseño y desarrollo de la política económica. Kubitschek pudo basarse en las instituciones ya existentes de una burocracia aislada de las presiones sociales. En cambio, en Argentina Frondizi se encontró con una burocracia hipertrofiada lo que lo condujo a desarrollar un equipo paralelo *ad hoc* para la formulación e implementación de las políticas. Por ello, solamente fue exitoso en las políticas que dependían de la

Presidencia. Las diferencias entre se centran en “la índole de las estructuras organizativas de ambos países, en las normas y procedimientos que rigen a la burocracia y en la idoneidad técnica de los funcionarios” (Sikkink y Wolfson, 1993:545). Según los autores las condiciones que favorecen la capacidad del Estado y su autonomía para implementar políticas son: “la existencia de instituciones especializadas sólidas y duraderas, relativamente aisladas del juego político, y dotadas de procedimientos de reclutamiento, capacitación y promoción que se basen en el mérito y sepan retener al personal calificado”.

Cabe destacar que tanto Geddes (1990, 1994) como Sikkink & Wolfson (1993) plantean una perspectiva institucional en la que la burocracia weberiana se convierte en una garantía contra la injerencia de los actores no estatales y señalan una dimensión política de la capacidad estatal. En esta línea Iazzetta, (1997) afirma que “la preocupación por las capacidades técnicas estatales no es trivial pues una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad -dentro de una estructura perdurable y eficaz- contribuye a aportar autonomía al Estado frente a las tentaciones ‘colonizadoras’ del sector privado y las injerencias de la tecnoburocracia internacional en la economía doméstica”.

Otros trabajos abordan la problemática interna de la administración pública. Alonso (2007) destaca la dimensión técnico-administrativa, que pone de relieve una mirada desde adentro del Estado. Ésta enfatiza la necesidad de una burocracia weberiana pero también destaca la coordinación entre las agencias estatales. Este punto resulta central ya que muchos de los trabajos que observan la capacidad en base a criterios weberianos dan por supuesto que la coordinación en la administración pública se produce de manera mecánica a través de la jerarquía. Sin embargo, los problemas

públicos suponen cada vez la intervención coordinada de distintas agencias que no necesariamente están integradas en una misma jerarquía.

Palermo (1998) distingue tres tipos de brechas de capacidad organizacional que refieren a. 1) la brecha de organización interna que incluye todos los aspectos que dependen de la organización, su rol, su mandato, su rendimiento en términos de costo-efectividad, la capacidad física, financiera, las herramientas y los equipos. 2) las brechas de capacidad en términos de la política de personal y sistema de recompensas que refiere a la existencia de sistemas de servicio civil bien definidos y comprensivos y de la oferta de carreras públicas competitivas frente al sector privado. 3) las brechas de habilidades que refieren a la capacitación del personal técnico y de dirección.

En esta línea Repetto (2003) destaca como elementos de la capacidad administrativa: la distancia entre la organización formal e informal; la distribución de funciones, la delimitación de flujos de información y decisión, la capacidad de incidir en el modo en las reglas generales del servicio civil para estructurar incentivos al personal y las competencias individuales, entre otros.

Grindle (1997) destaca dos aspectos de la capacidad estatal que corresponden a la dimensión administrativa. Por un lado, la calificación de los recursos humanos y por otro, la estructura organizacional de las agencias del Estado. Respecto de los recursos humanos, los aspectos a analizar son la oferta de profesionales y personal técnico, la capacitación, las condiciones de trabajo y el reclutamiento. Respecto de las organizaciones, el foco está puesto en mejorar el *management* a través de una mejor definición de funciones y tareas.

Por su parte, Wang (2002) destaca como elemento relevante el mantenimiento de la coherencia interna del aparato estatal dada la complejidad y diversidad de

organizaciones que lo integran. El autor destaca los riesgos de la inercia, el *departamentalismo*, el particularismo y la corrupción individual. Es decir, subraya los riesgos del exceso de formalismo y la competencia interna por recursos (dinero, información) dentro de la administración como detractores de la capacidad.

Por otra parte, cabe destacar brevemente que la capacidad administrativa del Estado también ha sido pensada desde las corrientes de la reforma del Estado. Entre ellas, la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) que intenta superar las disfunciones de la administración pública cuyos exponentes principales fueron Osborne & Gaebler (1993) en su trabajo *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A partir de este trabajo la capacidad se define en términos de eficiencia y se propone la introducción de tecnologías del sector privado en el sector público basada en nociones como la gestión por resultados, la mejora continua de la calidad, la satisfacción al cliente o la gerencia de contratos. Es una mirada centrada en la eficiencia operativa, o sea en el cómo se hace y no en qué se hace (Koven, 2006; López, 2005)

Otro conjunto de trabajos que invitan a pensar en la capacidad administrativa de la burocracia son las corrientes administrativo-organizacionales. Oszlak (1977) subraya que el aporte de estas corrientes reside en su preocupación por explicar la caja negra que la ciencia política deja de lado. Según el autor, estos estudios tienden a concentrarse en los procesos internos de la organización, es decir en lo que hay dentro de la *caja negra* pero dejan de lado la preocupación por el contexto. Por su parte, los análisis de la ciencia política ponen el foco en la incidencia de la sociedad sobre la burocracia pero no trabajan sobre los procesos de conversión de la *caja negra*. Los aportes del campo de

los estudios organizacionales han nutrido el campo de estudios de la administración pública.

En síntesis, los trabajos respecto de la capacidad estatal como capacidad administrativa se refieren principalmente a la eficacia operativa de la burocracia entendida en términos weberianos. En los trabajos de Evans & Rauch (1999), Geddes (1990, 1994), Sikkink & Wolfson (1993) y Echevarría se observa un claro enfoque weberiano y pareciera que cierto formalismo en el análisis mientras que los trabajos de Repetto, Alonso, Palermo y Wang plantean algunos interrogantes acerca de las posibles discrepancias entre la organización formal e informal, los excesos o disfunciones de la burocracia que inoculan contra visiones formales sobre la eficacia operativa de la burocracia real.

Indicadores. Existe un conjunto amplio de indicadores que se utilizan para medir la capacidad administrativa. Como hemos mencionado, Evans & Rauch (1999) utilizan un índice construido a partir de la opinión de expertos acerca del tipo de reclutamiento y desarrollo de carrera de los funcionarios públicos.

Por su parte, Sikkink & Wolfson (1993) proponen tres dimensiones a medir: 1) la “tendencia organizativa” asociada a: la magnitud (tamaño) de la administración pública y la especialización de la infraestructura organizacional en áreas de política especificadas (existencia de agencias específicas); 2) los “procedimientos operativos” vinculados a los métodos de reclutamiento, promoción y despido que crean condiciones para la captación de talentos, mejoran la memoria institucional y el aprendizaje de la organización; y 3) el “talento intelectual” vinculado a la profesionalización y capacitación de los funcionarios así como la continuidad de los altos funcionarios en sus puestos. Esta propuesta analiza dos aspectos: la relevancia de la organización y la

profesionalización de sus recursos humanos. Vale la pena aclarar que el tamaño de la organización y la existencia de agencia específica pueden ser indicadores engañosos ya que gran tamaño no indica necesariamente eficacia y eficiencia y que exista una agencia demuestra cierta relevancia del tema pero siempre puede ser un espacio residual dentro del Estado, o una organización vacía en la medida en que las decisiones son tomadas en otros ámbitos del Estado o de gobierno.

Existen varios índices internacionales que miden la calidad de la burocracia. Por ejemplo, el ICRG (PRS) también contiene una sección llamada *Bureaucracy Quality* que pretende medir la autonomía de la burocracia frente a las presiones políticas y el modo de reclutamiento y capacitación. También, el WGI construye el Government Effectiveness rating que trata de capturar la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas así como la calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad del gobierno al implementarlas (Kaufmann et al. 2010). Como se observa, esta dimensión del índice presenta problemas de validez ya que incluye elementos distintos a la capacidad administrativa como es la credibilidad de un gobierno. Con frecuencia dado que los índices son preparados principalmente para que los inversores privados decidan en qué países invertir y los organismos internacionales evalúen adónde destinar la ayuda internacional -los índices incluyen elementos que refieren a los gobiernos y que empañan la visión del aparato estatal y el servicio civil.

Los trabajos que abordan el aparato estatal bajo la óptica del servicio civil suelen evaluar también estos aspectos pero enfocados particularmente a la gestión de los recursos humanos. Un ejemplo de este tipo de trabajos es el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo que incluye

dimensiones y que apunta a medir atributos del sistema de gestión de recursos humanos. De hecho son metodologías adaptadas de la gestión de recursos humanos en el sector privado. En este caso las dimensiones que componen el Índice son cinco: 1) la eficiencia que refiere a la adecuación de la asignación de recursos humanos. 2) El mérito que apunta a las condiciones de reclutamiento y retención de personal sobre la base de criterios de idoneidad. 3) La consistencia estructural que refiere a la coherencia estratégica (entre la gestión de recursos humanos y la estrategia de la organización) y a la consistencia en las actividades de recursos humanos (selección, reclutamiento, capacitación y desarrollo, evaluación, remuneración). 4) La capacidad funcional que refiere a la adecuación de la formación de los recursos humanos respecto de las funciones a realizar y la gestión del rendimiento. 5) la capacidad integradora que refiere a la gestión del clima laboral y las relaciones laborales. Estos aspectos son evaluados de acuerdo a la percepción de expertos que recogen información y puntúan su grado de acuerdo con frases sobre los aspectos evaluados en una escala del 1 al 5 sobre estas dimensiones (Echebarría, 2006).

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos pretendido dar cuenta de las principales perspectivas en las que se aborda la capacidad estatal. Como ha quedado de manifiesto este es un concepto sobre el que aún no hay una única definición y por ende, mucho menos un consenso acerca de cómo medirlo u observarlo empíricamente. Podemos detectar al menos tres razones que sostienen esta afirmación.

En primer lugar, la naturaleza diversa de los enfoques que utilizan el concepto de capacidad estatal. Hemos destacado que existen al menos tres tipos de estudios: los que se orientan al proceso de formación de los Estados; los que tratan de encontrar hallazgos que permitan diseñar estrategias de creación o fortalecimiento de las capacidades estatales y, los que incorporan este concepto como variable explicativa de fenómenos que van desde el desarrollo económico a políticas públicas concretas.

Con respecto al primer grupo, los trabajos sobre la formación del Estado aportan a la discusión de capacidades estatales una visión histórica que permite reflexionar sobre el origen y el legado de las instituciones en la construcción de la capacidad estatal. Asimismo, estos trabajos permiten observar en el largo plazo la interacción entre ciertas dimensiones como la extractiva, administrativa y coercitiva. Además, estos trabajos permiten complementar la visión restringida de los enfoques del fortalecimiento institucional que muchas veces se reduce a mejorar la dotación de recursos humanos y las interrelaciones dentro del aparato estatal desgajándolo de su construcción en un contexto histórico determinado y en interacción con otros actores.

Entre los trabajos del segundo grupo, podemos destacar el esfuerzo por lograr definiciones capaces de *viajar* entre diversos países e indicadores que permitan medir

los niveles de capacidad y distinguir los espacios para la construcción y fortalecimiento de las capacidades. En cuanto a los trabajos del tercer grupo, podemos señalar que constituyen un campo en expansión que destaca el rol estatal en el desarrollo social y económico devolviendo el Estado al centro de la escena.

En segundo lugar, la literatura de capacidad estatal se encuentra en un debate en expansión donde convive con otros conceptos como estatalidad y fuerza del Estado de los que no es claramente diferenciada.

En tercer lugar, en sí misma la idea de capacidad supone un desafío dado que una capacidad es una aptitud o potencia para hacer algo. De manera que no es un concepto empíricamente observable *per se*. De manera que como se refleja en la revisión bibliográfica hay básicamente dos modos de observar la capacidad: 1) medir los recursos que el Estado posee y suponer que son manifestaciones de la capacidad. 2) medir los resultados de la intervención estatal e inferir que esos resultados son producto de su capacidad.

Más allá de los indicadores concretos y los problemas de validez, ambas aproximaciones al concepto contienen riesgos. El riesgo cuando se miden recursos es fundamentalmente el problema de la atribución. Es decir, de demostrar que esos recursos efectivamente representan una capacidad y cómo se convierten en capacidad. Por un lado, hemos establecido a partir de las lecturas que no todos los Estados aprovecharían con igual eficiencia los mismos recursos. Estos atributos representan condiciones necesarias para la existencia de la capacidad pero no demuestran la capacidad en sí.

Por otro lado, la medición de la capacidad estatal a partir de los resultados también tiene sus desventajas. Como señala Kocher (2010), existe un riesgo de caer en

razonamientos tautológicos ya que muchas veces los resultados y la capacidad son difíciles de distinguir uno del otro. En breve, el ejemplo de Kocher explica que si la existencia de la guerra civil es atribuida a la incapacidad del Estado de prevenir la guerra civil, esto es enteramente cierto pero poco interesante. Además, salvo en escasas excepciones es difícil poder controlar o diferenciar la participación de otros factores en los resultados de la intervención estatal y en este sentido, la medición a partir de los resultados también plantea preguntas acerca de su valor explicativo.

Asimismo, un problema común a ambos tipos de indicadores es cómo separar la voluntad de la capacidad. Tanto los niveles de recursos como los resultados pueden reflejar no sólo capacidad sino decisiones estratégicas de los actores como señala Boone (2012). Poseer un ejército con armas de última tecnología y excelente entrenamiento no significa necesariamente que se esté dispuesto a utilizarlo o aún que pueda ser movilizado. Y lo mismo sucede con los resultados de las políticas públicas, ¿son las bajas tasas de recolección impositiva un problema de capacidad estatal o de voluntad política? Los gobiernos pueden estar dispuestos a tolerar bajos niveles de recaudación en determinadas circunstancias (Acemoglu et al., 2006; Cárdenas, 2010). Otro problema de medición común incluye la variación de las capacidades a través del territorio, a través del tiempo y a través de las distintas áreas de política.

Otro punto es la relación entre capacidad estatal y legitimidad. Esta es una relación que merece profundización. ¿Es la legitimidad un requisito para la capacidad estatal? ¿es una de sus dimensiones? En la medida en que la legitimidad del Estado es alta, es probable que muchas de las funciones del Estado se vean facilitadas. Por ejemplo, la recaudación. También, es posible pensar en los niveles de legitimidad y/o aceptación de determinadas políticas y cómo ello afecta la capacidad estatal para

implementarlas en términos de las resistencias que puedan oponer los actores no estatales directamente involucrados. En cualquiera de los dos casos, aún no están definidos los vínculos entre estos conceptos lo que abre un línea de trabajo que permitiría vincular esta literatura con el campo de las políticas públicas siguiendo la línea que proponen Repetto (2003, 2003) y Alonso (2007).

Las decisiones acerca de cómo operacionalizar el concepto dependen en gran parte de los objetivos de investigación. Sin embargo, estas decisiones deben ser explícitas y tener validez para representar el constructo.

En cuanto a la definición de capacidad estatal hemos establecido cinco dimensiones relevantes en la literatura: la extractiva, la de alcance o poder infraestructural, la coercitiva, la político-institucional y la administrativa. Cada una de ellas con sus propios indicadores y problemas de medición.

De esta revisión surgen algunos elementos relevantes para la definición. A nuestro entender, la capacidad estatal es un concepto multidimensional que abarca dos aspectos que caracterizan al Estado: una dimensión relacional y una dimensión organizacional.

En primer lugar, la dimensión relacional de la capacidad estatal que se expresa tanto en la habilidad del Estado para reclamar sujeción a sus reglas y políticas por parte de otros actores sociales como en su capacidad para implementar las decisiones aún en contra de la voluntad de estos y que caracteriza la relación entre autonomía y capacidad. Autonomía y capacidad son indisociables. No es posible pensar en un Estado autónomo sin capacidad ni en un Estado capaz sin autonomía. Sin embargo, esto no significa aislamiento. En este sentido pensamos que existe una relación de mutua influencia entre ambas. Resulta bastante claro que la autonomía permite expandir las capacidades estatales. No obstante, no es tan claro que la capacidad pueda generar autonomía pero

pequeñas innovaciones organizacionales pueden ampliar los márgenes de autonomía del Estado.

En segundo lugar, una dimensión organizacional compuesta por el aparato estatal a través del que se expresan las distintas capacidades del Estado pensadas como atributos. Es decir, las agencias y los recursos con los que cuenta el Estado para la provisión de bienes públicos e implementación de políticas públicas. Las competencias que las agencias desarrollan a partir de dichos recursos varían tanto en el tiempo como entre áreas de política y a través del territorio. Desde nuestro punto de vista la variación en el territorio (en el nivel nacional) es una característica que expresa el despliegue de recursos de las organizaciones.

Así, en lugar de hablar de capacidad estatal, preferimos hablar de capacidades estatales que dependen de las competencias organizacionales del aparato estatal, los vínculos entre estas y el entorno que las rodea. En este sentido, dos tipos de estudios diferentes contribuirían a expandir esta perspectiva. Por un lado, estudios históricos que permitan comprender la incidencia de las relaciones entre los actores estatales y no estatales en el desarrollo de las competencias organizacionales y a su vez como estas inciden en el desarrollo de mayores niveles de autonomía. Por otro lado, estudios que permitan estudiar las capacidades en distintas áreas de política a través de una medición de atributos de las agencias específicas e involucradas en diferentes políticas y los actores no estatales que están involucrados en esas áreas.

Finalmente, en este trabajo presentamos una revisión selectiva de las principales perspectivas sobre la noción de capacidad estatal y una serie de conclusiones que se orientan a dar pautas respecto de los principales conceptos, dimensiones, indicadores y problemas que sirven de punto de partida para futuras investigaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Ticchi, D., & Vindigni, A. 2006. Emergence and Persistence of Inefficient States. Documento de trabajo N° 12748. NBER Working Paper Series. Cambridge.
- Acuña, C., & Tommasi, M. 1999. Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America. Documento de Trabajo N°20. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Alonso, G. 2007. Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Banco Mundial. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World. Library*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Besley, T., & Persson, T. 2008. Wars and State Capacity. *Journal of the European Economic Association*, 6(2/3): 522-530. The MIT Press.
- Besley, T., & Persson, T. 2009a. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *The American Economic Review*, 99(4): 1218-1244.
- Besley, T., & Persson, T. 2009b. State Capacity, Conflict and Development. Documento de trabajo N° 15088. NBER Working Paper Series. Cambridge.
- Boone, C. 2012. Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design. *Conference on "Stateness" in Latin America in the 21st Century*. Santiago (Chile).
- Brautigam, D., Fjedstad, O.-H., & Moore, M. (Eds.). 2008. *Taxation and State-Building in developing countries. Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, D. M. 2012. The State, Concepts and Dimensions. *Conference on "Stateness" in Latin America in the 21st Century*. Santiago (Chile).
- Carbonetti, B. C. 2012. The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity. *2012 Annual Meeting of the Western Political Science Association*: 1-42. Portland, Oregon.
- Centeno, M. A. 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Cárdenas, M. 2010. State Capacity in Latin America. *Economía*, 10(2): 1-45.

- DeRouen, K. R., & Sobek, D. 2004. The Dynamics of Civil War Duration and Outcome. *Journal of Peace research*, 41(3): 303-320.
- Echebarría, K. (Ed.). 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Englehart, N. 2009. State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Peace Research*, 46(2): 163-180.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140): 529-562.
- Evans, P., & Rauch, J. 1999. Bureaucracy and Growth : A Cross-National Analysis of the Effects of “ Weberian ” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Association*, 64(5): 748-765.
- Fearon, J. D., & Laitin, D. D. 2003. War Ethnicity , Insurgency , and Civil War. *The American Political Science Review*, 97(1): 75-90.
- Geddes, B. 1990. Building “ State ” Autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2): 217-235.
- Geddes, B. 1994. *Politician’ s Dilemma : Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, M. S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*: 243. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, M. S. 1997. *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. K., & Sigman, R. 2011. Measuring State Capacity : Assessing and Testing the Options. *Annual Meeting of the American Political Science Association 2011*. American Political Science Association.
- Vom Hau, M. 2008. State Infrastructural Power and Nationalism : Comparative Lessons from Mexico and Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 334-354.
- Hendrix, C. S. 2010. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3): 273-285.
- Herbst, J. I. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press.

- Iazzetta, O. M. 1997. Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. *IDES*, 37(146): 263-285.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper, N°5430. Banco Mundial.
- Kjær, A. M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. 2002. Conceptualizing State Capacity. DEMSTAR Research Report No. 6. University of Aarhus. Department of Political Science. Aarhus.
- Kocher, M. M. A. 2010. State Capacity as a Conceptual Variable. *Yale Journal of International Affairs*, (2004): 137-145.
- Koven, S. 2006. Bureaucracy, Democracy and the New Public Management. In A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administration*. New York: CRC.
- Krasner, S. D. (1984). 1984. Approaches to the state: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Levi, M. 1989. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- López, A. 2005. Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. In M. Thaites Rey & A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*: 1-13. Buenos Aires.
- Mann, M. 1984. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 25: 185-213.
- Mann, M. 2008. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 355-365.
- Mason, T. D., Weingarten, J. P., & Fett, P. J. 1999. Win, Lose , or Draw: Predicting the Outcome of Civil Wars. *Political Research Quaterly*, 52(2): 239-268.
- Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mizrahi, Y. 2003. Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature. WBI Evaluation Studies EG03-72. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Osborne, D., & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Oszlak, O. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Documento de trabajo. CEDES/G.E CLACSO.

- O'Donnell, G. 1993. Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, XXXIII(130).
- Palermo, V. 1998. Estudio sobre el estado del Estado en Argentina. Una herramienta de evaluación de las capacidades del sector público. Documento de trabajo N°1. Fundación Carlos Auyero. Buenos Aires.
- Peters, G. 2007. Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Oct.(39): 33-50.
- Peters, G., & Murillo, L. 2005. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4): 585-598.
- Polidano, C. 1998. Don't Discard State Autonomy Revisiting the East Asian Experience of Development. Documento de trabajo. Institute for Development Policy and Management: Manchester University of Manchester.
- Repetto, F. 2003. Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: 28-31. Panamá.
- Repetto, F. 2004. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES I-52. Washington, D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rueschemeyer, D., & Evans, P. 1985. States as Promoters of Economic Development and Social Distribution. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*: 44-77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C., Wagemann, C., & Obydenkova, A. 2005. Democratization and State capacity. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18 - 21 Oct. 2005*. Santiago (Chile).
- Sikkink, K., & Wolfson, L. 1993. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128): 543-574.
- Skocpol, T. 1985. Bringing the State Back In. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*: 3-43. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T., & Finegold, K. 1982. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2): 255-278.
- Slater, D. 2008. Can Leviathan be Democratic? Competitive Elections, Robust Mass Politics, and State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 252-272.

- Soifer, H. 2008. State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 231-251.
- Tilly, C. 1975. Reflections on the history of European state-making. In C. Tilly & G. Ardant (Eds.), *The Formation of national States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. 1992. *Coercion, Capital, and European States, Ad 990-1992*: 271. Cambridge: Blackwell.
- Wang, S. 2002. State effectiveness and Democracy. Documento de trabajo. The Chinese University of Hong Kong. Hong Kong.
- Weber, E. 1976. *Peasants into Frenchmen*. Stanford: Stanford University Press.
- Weber, M. 1996. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*: 1237. Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Weller, N., & Ziegler Rogers, M. 2008. Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity. *Symposium: Democracy and Its Development 2005-2011, Center for the Study of Democracy*. Irvine: Center for the Study of Democracy. University of California.
- Ziblatt, D. 2008. Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4): 273-289.
- Ziegler Rogers, M. 2010. *When the Well Dries : State Capacity in Argentina' s Provinces Dissertation Chapter*. University of San Diego.

TABLAS

Tabla 1: Definiciones seleccionadas de Capacidad Estatal y dimensiones observadas

Autor	Definición	Dimensiones observadas	Principales indicadores
Cárdenas (2010:2)	“la habilidad del estado de proveer bienes públicos y sostener la economía a partir de un marco normativo sólido” (p.2)	Extractiva	Total de impuesto (% of PBI) Impuestos a los ingresos (% of PBI) Índice de Protección contra la expropiación (ICRG) Ease of doing business ranking (Banco Mundial)
Besley & Persson (2009b:2)	“la habilidad estatal de implementar una rango de políticas (...) un rango de competencias que el Estado adquiere en el proceso de desarrollo que incluye el poder de hacer cumplir los contratos, regular los mercados, entre otros” (p.2)	Extractiva Legal	Impuestos como porcentaje del PBI (capacidad extractiva) Índice de protección de los derechos de propiedad (Index of State Weakness in the Developing World) (capacidad legal)
Mann (2008)	“la capacidad del Estado de efectivamente penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones a través de su territorio” (p.355)	(No distingue dimensiones)	Recursos fiscales, tamaño de ejército y la policía, desarrollo de la infraestructura de caminos, de comunicaciones, logística, etcétera.
Mason, Weingarten, & Fett (1999)	Capacidad coercitiva	Coercitiva	Tamaño del ejército como porcentaje de la población
Repetto (2004)	“la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (p.11)	Política Administrativa	Dimensión política: no distingue indicadores. Dimensión administrativa: Distancia entre la organización formal e informal; distribución de funciones, delimitación de flujos de información y decisión, reglas adecuadas del servicio civil para estructurar incentivos y competencias individuales

Sikkink & Wolson (1993)	“Eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (p.544)	Administrativa	Magnitud de la administración pública Especialización de la infraestructura institucional Métodos de reclutamiento, promoción y despido, escalafón y categorías salariales (existencia de concursos de ingreso, escala de remuneración según responsabilidades, etcétera.)
--	---	----------------	--

Fuente: Elaboración propia.